

Барнаульский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Учебник



Барнаул 2020

ББК 67.400.7

О 136

О 136 Обеспечение прав человека : учебник / под общ. ред. Ю.В. Анохина. – 2-е изд., испр. и доп. – Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2020. – 756 с.

ISBN 978-5-94552-417-0

Рецензенты:

Герасименко Ю.В. – д-р юрид. наук, профессор, заслуженный юрист РФ, Уполномоченный по защите прав предпринимателей Омской области.

Васильев А.А. – д-р юрид. наук, доцент, директор Юридического института Алтайского государственного университета, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Алтайского государственного университета.

Бучакова М.А. – д-р юрид. наук, доцент, начальник кафедры конституционного и международного права Омской академии МВД России.

Учебник представляет собой коллективный труд ученых, профессионально занимающихся научным исследованием проблем обеспечения прав человека и имеющих опыт правоприменительной практики в правозащитной сфере. Авторы показали всю сложность и многогранность прав человека, раскрыв их сущностную характеристику, в том числе в различных правовых системах, генезис идеи прав человека, а также становление международных стандартов обеспечения прав человека. В издании акцентировано внимание на механизме обеспечения прав человека, специфике как международного, так и государственного компонента.

Основная цель и назначение данного учебника состоит в стремлении комплексно и систематизированно обобщить знания о правах человека, способствуя исключению случаев их попрания и нарушения в современном обществе.

Издание предназначено для обучающихся в юридических образовательных организациях, юристов, научных и практических работников, а также для широкого круга читателей.

ISBN 978-5-94552-417-0

ББК 67.400.7

© Коллектив авторов, 2020
© Барнаульский юридический
институт МВД России, 2020

Авторский коллектив

Акатнова М.И., кандидат юридических наук	Раздел 21 (§ 21.1, 21.2, 21.3)
Амирханов А.А., кандидат юридических наук	Раздел 5 (§ 5.1, 5.2, 5.3)
Анохин Ю.В., доктор юридических наук, профессор	Введение, раздел 1 (§ 1.1, 1.2, 1.3, 1.4), раздел 2 (§ 2.1, 2.2 (в соавторстве), § 2.3, 2.4), раздел 3 (§ 3.3), раздел 9 (§ 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.5), раздел 10 (§ 10.1, 10.2, 10.3), раздел 22 (§ 22.1), раздел 25 (§ 25.1, 25.2, 25.3 в соавторстве)
Анохина С.Ю., кандидат юридических наук, доцент	Раздел 20 (§ 20.1, 20.2, 20.3), раздел 23 (§ 23.1, 23.2, 23.3, 23.4, 23.5, 23.6)
Бачурин А.Г., кандидат юридических наук	Раздел 22 (§ 22.2)
Воронов А.А., доктор юридических наук, профессор	Раздел 16 (§ 16.9)
Воробьёва С.А., кандидат юридических наук	Раздел 2 (§ 2.2 в соавторстве)
Гончаров И.В., доктор юридических наук, профессор	Раздел 11 (§ 11.1, 11.2, 11.3, 11.4), раздел 17 (§ 17.1, 17.2, 17.3, 17.4)
Киричёр Е.В., доктор юридических наук, доцент	Раздел 13 (§ 13.1, 13.2, 13.3, 13.4)
Корабельникова Ю.Л., кандидат юридических наук, доцент	Раздел 15 (§ 15.1, 15.2, 15.3)
Максименко В.А., кандидат юридических наук	Раздел 3 (§ 3.2), раздел 4 (§ 4.1, 4.2, 4.3, 4.4)
Морозова Н.В., кандидат юридических наук	Раздел 19 (§ 19.1, 19.2, 19.3)

Мордовец А.С., доктор
юридических наук, профес-
сор, заслуженный работник
высшей школы РФ

Раздел 8 (§ 8.3 в соавторстве)

Мухина Т.А., кандидат
юридических наук

Раздел 7 (§ 7.5)

Прощалыгин Р.А., кандидат
юридических наук

Раздел 25 (§ 25.1, 25.2, 25.3 в соав-
торстве)

Рагузина О.В., кандидат
юридических наук, доцент

Раздел 8 (§ 8.3 в соавторстве)

Самович Ю.В., доктор
юридических наук,
профессор

Раздел 12 (§ 12.1, 12.2, 12.3)

Садчикова О.В., кандидат
юридических наук

Раздел 12 (§ 12.4, 12.5)

Симонова Н.С., кандидат
юридических наук, доцент

Раздел 6 (§ 6.1, 6.2, 6.3)

Терехов А.Ю., кандидат
юридических наук, доцент

Раздел 16 (§ 16.2)

Тысячная С.В., кандидат
юридических наук

Раздел 16 (§ 16.7, 16.8)

Фиалковская И.Д., кандидат
юридических наук, доцент

Раздел 16 (§ 16.1)

Черепанова Л.В., кандидат
юридических наук, доцент

Раздел 22 (§ 22.3)

Черепанова О.С., кандидат
юридических наук, доцент

Раздел 8 (§ 8.1, 8.2, 8.4)

Чесноков А.А., кандидат
юридических наук, доцент

Раздел 7 (§ 7.3, 7.4), раздел 16
(§ 16.3)

Чечётин А.Е., доктор
юридических наук, профес-
сор, заслуженный юрист РФ

Раздел 16 (§ 16.5, 16.6), раздел 22
(§ 22.4 в соавторстве)

Шаганян А.М., кандидат
юридических наук, доцент

Шатохин И.Д., кандидат
юридических наук

Юнусов А.А., доктор
юридических наук,
профессор

Юнусов С.А., кандидат
юридических наук

Юнусов Э.А., кандидат
юридических наук

Раздел 18 (§ 18.1, 18.2, 18.3), раз-
дел 24 (§ 24.1, 24.2)

Раздел 22 (§ 22.4 в соавторстве)

Раздел 3 (§ 3.1 в соавторстве),
раздел 7 (§ 7.1 в соавторстве, 7.2
в соавторстве), раздел 14 (§ 14.1,
14.2, 14.3), раздел 16 (§ 16.4)

Раздел 3 (§ 3.1 в соавторстве),
раздел 7 (§ 7.2 в соавторстве)

Раздел 7 (§ 7.1 в соавторстве),
раздел 14 (§ 14.1, 14.2, 14.3)

Введение

Человек, его жизнь является сложным, многоуровневым с точки зрения познания природы человека явлением. Познание природы человека с позиции действия права, правового регулирования общественных отношений – процесс, длящийся многие годы. Вероятно, вся эволюция человеческого развития связана с проблемой правового познания природы жизни и деятельности человека. Ибо право регулирует общественные отношения не только с позиции прав человека, но и с позиции его обязанностей. В этом отношении вся история развития учения о правах человека характеризуется одним важным обстоятельством: научным осмыслением и утверждением в жизни общества идеи о равенстве в правовом отношении человека и государства. Чтобы обеспечить принцип равенства, необходимо создание реальных возможностей обеспечения защиты прав и свобод человека. Сложность проблемы защиты прав и свобод как человека, так и гражданина в настоящее время продолжает сохраняться как в практическом, так и в теоретическом отношении.

Реализация и эффективность норм о правах и свободах в государстве и обществе зависят от наличия многих условий и факторов как позитивного, так и негативного свойства. К их числу относятся: состояние экономики, способ распределения жизненных благ, нравственная атмосфера в обществе, уровень развития правовых принципов и институтов демократии в системе государственной власти, степень общественного согласия, культурный потенциал общества. Влияние этих и многих других факторов и сил на реализацию норм о правах и свободах является предпосылкой их осуществления.

Наряду с этим на эволюцию и реализацию прав и свобод человека и гражданина особое воздействие оказывают гарантии, правозащитные механизмы, функционирующие как в отдельных государствах, так и на уровне мирового сообщества. Формирование и расширение сферы деятельности указанных механизмов

постоянно способствовало и способствует процессу обогащения каталога и содержания прав и свобод человека¹.

Непосредственно проблема действия прав человека, их обеспечения и защиты стала предметом практически всех отраслевых юридических наук. Основное внимание, безусловно, уделяется государственно-правовым институтам и механизмам защиты прав человека. Развитию концепции теории прав человека предшествовали исследования в таких областях науки, как философия права, общая теория права, развивающие исследования в области концепции осуществления прав человека, исследование механизмов реализации прав человека, охраны и правовой защиты.

Научное исследование проблемы обеспечения безопасности, прав и свобод личности на общетеоретическом уровне важно в методологическом плане для всех отраслей правовой науки. Оно позволяет решать общие и частные теоретические вопросы, создает предпосылки для совершенствования законодательства, способствует определению надежного механизма обеспечения безопасности, прав и свобод личности, обеспечивает повышение эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел, способствует укреплению законности и правопорядка в стране.

В системе обеспечения безопасности, прав и свобод граждан существенная роль принадлежит государству. Именно государство является гарантом личной свободы, а его деятельность выступает главным обеспечивающим началом реализации прав и свобод граждан. Обеспечение прав и свобод личности осуществляется деятельностью всех органов Российского государства.

¹ Игнатенко Н.М. Правосудие как элемент юридических гарантий обеспечения правового статуса личности (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 82.

Раздел 1. Современная теория прав человека как новая юридическая наука и специфическая область правового познания

§ 1.1. Предмет учебной дисциплины «Обеспечение прав человека»

Известно, что отрасли права отличаются друг от друга прежде всего по характеру общественных отношений, которые они регулируют. Основой разграничения отраслей российского права выступают предмет правового регулирования, метод регулирования, субъекты отрасли права и отраслевых правоотношений; источники отрасли права; система отрасли права. Но производным все же считается предмет правового регулирования общественных отношений, а все иные, включая метод и т.д., зависят от него. Не случайно многие отрасли права получают название по особенностям регулируемой совокупности общественных отношений, например уголовное право, земельное право, трудовое право и т.д. Дело в том, что ошибки в определении предмета правового регулирования ведут к значительным нарушениям в правоприменительной практике. Сложность и необходимость четкого определения предмета обеспечения прав состоит в том, что, как правило, отношения по поводу обеспечения прав человека находятся в определенных связях с другими видами отношений, в первую очередь с конституционными, гражданскими, уголовно-правовыми, процессуальными, в которых приоритеты в правовом регулировании акцентированы на их предмет регулирования. Однако из сферы внимания исчезает человек с его правами и свободами, они как бы являются второстепенными, а на первый план выдвигается, например, порядок регулирования общественных отношений, соблюдение установленных процедур и т.д.

Обеспечение прав человека относится к общественным, гуманитарным учебным дисциплинам.

Объектом ее изучения являются такие важные и многосложные компоненты общества, как государство, право, права челове-

ка, их охрана и защита, государственно-правовые явления социальной жизни. Однако они представляют собой объект изучения не только данной учебной дисциплины, но и других юридических дисциплин, всей юриспруденции в целом.

Особенностью объекта данной учебной дисциплины является содержание деятельности государства по обеспечению прав человека в Российской Федерации.

Следует различать понятия «предмет отрасли права», «предмет учебной дисциплины» и «предмет юридической науки».

Исходя из положений теории государства и права, предметом отрасли являются общественные отношения, которые урегулированы нормами права. Предмет правового регулирования является главным основанием для выделения определенных общественных отношений в отрасль, т.к. в нем заложена объективная необходимость регламентации определенного комплекса общественных отношений. Раскрыть предмет отрасли права – значит раскрыть содержание и характер всех тех отношений, связанных с правами человека, которые сложились в обществе. Особенности прав человека как объекта правоотношений влияют на весь комплекс отношений в обществе, придавая им особый характер. В предмет обеспечения прав человека входят элементы административных, уголовно-правовых, гражданско-правовых и других отношений, связанные со спецификой объекта правового регулирования – правами человека. Основным вопросом при определении предмета отрасли права выступает выделение круга общественных отношений. Права человека имеют важное значение и являются первичными, естественными, вечными и поэтому определяющими многие направления развития общества. Они – дар природы, данный всем людям, живущим на Земле.

Предмет учебной дисциплины – это круг вопросов, которые она изучает. Предмет юридической науки составляют все те правовые явления, которые проявляются в социальной жизни общества, включая правовые взгляды и учения о праве, правовые отношения и соответствующие способы, средства и методы регулирования этих отношений, учреждения и организации, обеспечивающие и регулирующие правовую деятельность, в конечном счете все то, что образует в своем единстве правовую систему общества в ее становлении, функционировании и развитии.

Вопрос о предмете юридической науки в литературе считается решенным, не вызывающим принципиальных разногласий. Анализ имеющихся высказываний свидетельствует о том, что, как правило, авторы акцентируют внимание на двух моментах:

- во-первых, правоведение есть единая наука о государстве и праве;
- во-вторых, ее предмет составляют не просто государство и право, а закономерности их функционирования и развития.

Предмет таких фундаментальных наук, как теория права и государства, теория прав человека, – это закономерности возникновения, функционирования и развития права, а также сущность, содержание, структура, основные элементы, принципы, институты прав человека. Предмет этих фундаментальных наук позволяет, во-первых, отграничить право и права человека от других образований и тем самым определить его место в системе социальных явлений, во-вторых, проникнуть вглубь правовой материи, позволяющей выявить юридические свойства действия прав человека.

Предмет учебной дисциплины «Обеспечение прав человека» охватывает как философское осмысление правовой действительности, наиболее общие представления о системе юридических наук, так и систему конкретных обстоятельств, в рамках которых осуществляется деятельность правоохранительных и судебных органов по обеспечению прав человека.

Предметом данной учебной дисциплины является организационная сторона осуществления соответствующих законов, регулирующих деятельность органов государственной власти и обеспечивающих действие прав и свобод человека в России. Это статическая характеристика деятельности правозащитных органов. Следует иметь в виду и наличие динамической характеристики, включающей в себя непосредственно содержание деятельности государственных органов, что также является предметом изучения в данной учебной дисциплине. Поэтому само государство выступает объектом изучаемой дисциплины. Предмет же составляют исключительно правовые стороны его организации и функционирования, включающие в свое содержание обеспечение прав человека. Юридические стороны жизнедеятельности государства раскрывают его юридическую природу, правовое оформ-

ление, правовые основы организации и деятельности, взаимоотношения с другими участниками общественных отношений. Конечным результатом запланированных для изучения в данной учебной дисциплине вопросов выступает правовое понимание роли и значения деятельности правозащитных органов по обеспечению прав человека в государстве.

Сегодня юридические аспекты государства рассматриваются в правоведении главным образом применительно к вопросам правопонимания, правотворчества, правоприменения, толкования права, правоохранительной деятельности. В них раскрывается государственно-обязательный характер права. Но этого недостаточно, поскольку остается в тени проявление собственно юридической природы государства в сфере обеспечения и защиты прав человека. В правовой науке долгие годы явно недооценивался тот очевидный факт, что государство не только социальная, но и юридическая организация общества с присущими ему специфическими юридическими связями, определяющими правовую политику в области обеспечения прав человека. Они также составляют предмет данной учебной дисциплины.

Система теории права и государства, теории прав человека как смежных юридических наук обусловлена системой изучаемых социально-правовых явлений и максимально приближена к конкретному, строго научному описанию реальной жизни общества и государства. Система же учебной дисциплины «Обеспечение прав человека» во многом произвольна, зависит от степени усвоения материала обучающимися, усмотрения составителей учебной программы, наконец, от самого лектора.

Учебная дисциплина «Обеспечение прав человека», имея свой особый предмет, занимает и специфическое место в системе других учебных дисциплин, изучаемых при подготовке специалистов для органов внутренних дел.

Несмотря на то, что многие общественные науки тесно связаны между собой, особенно если есть общий объект исследования – права человека, изучают права человека лишь в том плане, в каком это способствует раскрытию их собственного предмета, т.е. не специально.

Так, например, философия научно объясняет общественное бытие в целом, во всей совокупности, внутренней взаимосвязи,

взаимозависимости и взаимодействии его сторон, отношений, процессов. Она изучает наиболее общие закономерности общественного развития, включая и те, что относятся к человеку, его правам. Философия исследует права и свободы человека не для того, чтобы подменять специальные науки об этих явлениях, а с тем, чтобы, опираясь на данные и выводы науки, определить место человека в развитии общества в целом. Таким образом, философия служит теоретической базой и методологическим ориентиром как для юридических, так и для всех общественных наук в целом. Философия помогает раскрыть сущность человека, а также механизмы обеспечения его прав и свобод.

История исследует различные типы цивилизаций, этапы развития государства и общества, смену одной социально-экономической формации другой, изучает конкретные формы и опыт государственной жизни конкретных народов в конкретное время. Объектом исследования истории выступают и отдельные правовые памятники (скажем, история государства и права подробно изучает условия, время создания полного собрания законов Российской империи в 45 томах (1830 г.) и Свода законов Российской империи в 15 томах (1832 г.), исторические явления.

Для истории государства и права важны временные рамки существования той или иной правовой системы, инициаторы и авторы правовых реформ и законодательных актов, форма правления и государственного устройства, существовавшие в определенный период в той или иной стране¹. Но история не исследует процессов, непосредственно связанных со становлением и развитием прав человека, механизмов их обеспечения. С использованием исторического материала вырабатываются универсальные общеправовые концепции, категории, понятия.

Уголовно-процессуальная наука изучает закономерности развития уголовного процесса, разрабатывает некоторые положения (принципы) уголовного судопроизводства, процессуальные формы и средства собирания доказательств и их оценки, формулирует понятия процессуальных институтов и гарантий, права и обязанности участников процесса, теоретически осмысливает практику применения уголовно-процессуального законодательства,

¹ См.: Общая теория права / под ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 38.

формирует предложения по ее совершенствованию. Это одна сторона ее предмета. Другая сторона включает уголовно-процессуальное право, процессуальную деятельность правоохранительных органов и возникающие в ходе этой деятельности уголовно-процессуальные отношения¹.

Как видим, обеспечение прав человека не входит также и в предмет уголовного процесса. Эти вопросы затрагиваются лишь косвенно, посредством изучения практики применения уголовно-процессуальных норм на различных стадиях уголовного судопроизводства.

В самом общем виде предмет административного права составляют общественные отношения, носящие организационно-управленческий характер, т.е. отношения, направленные на управление какими-либо общественными процессами или явлениями с целью их организации, приведения в стабильное, в функциональном смысле, состояние. При этом управление осуществляется в интересах (во имя) всего общества и государства². Однако авторы другого учебника по административному праву отмечают, что ограничение предмета административного права только кругом общественных отношений в сфере исполнительной власти (или государственного управления) сужает и тем самым обедняет и этот предмет, и в конечном счете само административное право. Где-то в тени остаются гражданин и исполнительная власть, административно-правовая часть статусов гражданина и общественных обязанностей, ответственность административных органов перед гражданином и общественными объединениями, контроль за деятельностью органов, звеньев и подразделений исполнительной власти, а также иных административных структур и учреждений³. Полагаем, что здесь не требуется дополнительных пояснений, т.к. специалисты административного права сами, отмечая специфику предмета этой отрасли, под-

¹ См.: Уголовный процесс: учебник / под ред. В.П. Божьева. М.: Спарк, 2004. С. 25.

² См.: Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: учебник. М.: Изд-во «Эксмо», 2005. С. 14.

³ См.: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право: учебник. М.: ООО «ТК Велби», 2003. С. 28-29.

черкивают, что обеспечение прав человека недостаточно представлено в ее предмете.

Обеспечение прав и свобод личности представляет собой деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций и граждан по поводу создания возможности реализации личностью прав и свобод, а также государственного регулирования отношений в сфере прав человека.

Следует однозначно усвоить, что, выполняя общую задачу – обеспечение прав и свобод человека и гражданина, законных интересов личности, юридических лиц, государства в целом, каждый имеет свое, только ему присущее предназначение. Отсюда – сложность построения учебной дисциплины.

Таким образом, **предметом данной учебной дисциплины** является организационное содержание процесса осуществления соответствующих законов, регулирующих деятельность государства и его органов по обеспечению прав и свобод человека в России (статическая сторона) и непосредственно деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и общественных объединений (динамическая сторона).

§ 1.2. Характеристика методологических аспектов учебной дисциплины «Обеспечение прав человека»

Особенность как науки, так и учебных дисциплин выражается не только в ее предмете, но и в методе. Поэтому после выяснения того, что является предметом учебной дисциплины «Обеспечение прав человека», необходимо осветить на вопрос: как необходимо изучать проблемы обеспечения прав человека в деятельности органов внутренних дел?

Прежде всего кратко остановимся на понятии метода. Метод (от греч. *methodos*) – это путь познания. В философском словаре говорится, что метод в самом общем значении понимается как способ достижения цели, определенным образом упорядоченная деятельность. При этом метод, рассматриваемый в специально-философском значении, определяется как способ познания и как

способ воспроизведения в мышлении изучаемого предмета¹. В теории государства и права метод необходимо рассматривать как в известной мере условные, обобщающие процесс использования различные приемы и способы познания в рамках данной дисциплины, вместе с тем указывающие на то, что в системе методов, применяемых в процессе познания государственно-правовой или иной материи, один из них непременно выступает на первый план как основной, ведущий метод².

По мнению профессора В.С. Нерсисянца, «...юридический метод как путь познания – бесконечный путь углубления и развития знания о праве и государстве, непрекращающееся движение от уже накопленного знания об этих объектах к его обогащению и развитию, от эмпирического уровня знаний к теоретическому уровню, от достигнутого уровня теории к более высокому уровню, от уже сложившегося понятия права – к новому, теоретически более содержательному и богатому понятию. Юридический метод, как и всякий метод, только потому является путем познания, что он и есть юридическое знание (юридическая теория) в движении, в формировании, изменении, углублении и развитии»³.

Метод – это совокупность приемов и способов, с помощью которых осуществляется процесс получения объективно истинных знаний о сущности и закономерностях государственно-правовых явлений.

В основе как метода науки, так и метода изучаемой учебной дисциплины лежит научная методология. Методология вообще, в т.ч. юридическая, это, прежде всего, та философская, мировоззренческая система, на которой построена наука. В качестве таковой могут выступать религиозный идеализм или метафизика, субъективизм или диалектический материализм и т.д. Основные принципы, законы и категории этих философских систем составляют фундамент (основу) методологии юридической науки, имеют универсальный характер для любого познания.

¹ См.: Философский словарь. М., 1988. С. 20.

² См.: Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учебник. М.: Проспект, 2001. С. 22.

³ Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В.С. Нерсисянца. М.: Норма, 2002. С. 11.

С другой стороны, методология понимается как совокупность наиболее рациональных способов, технологий и средств сбора и обработки информации о конкретном предмете исследования, решения какой-либо научной задачи. Эти методы и средства могут быть как общенаучными или общелогическими, так и специальными эмпирическими.

С этих позиций методология познания государственно-правовых явлений, связанных с обеспечением прав человека, имеет три уровня (универсальный, общенаучный и частнонаучный), каждый из которых является продолжением и дальнейшей конкретизацией предыдущего.

Это значит, что использование конкретных специальных методов на этапе сбора информации дополняется общими методами при ее обработке и в конечном счете органично включается в общефилософскую систему знаний о мире.

Методологический арсенал общей теории государства и права достаточно обширен и включает в себя по степени общности и познавательным приемам следующие методы:

- всеобщий философский (метод материалистической диалектики; идеалистический метод). Всеобщность этого метода состоит в том, что он используется во всех науках, на всех стадиях и этапах научного познания;
- общие (анализ, синтез, индукция, дедукция, гипотеза, абстрагирование, восхождение от абстрактного, системно-структурный подход). Эти методы также используются во всех конкретных науках, однако сфера их применения ограничивается решением определенных познавательных задач и не охватывает всех стадий научного познания;
- специальные (статистический, психологический, конкретно-социологический, математический). Данные методы разработаны конкретными науками и используются для познания государственно-правовых явлений;
- частные (формально-юридический, сравнительного правоведения, технико-юридический).

Общенаучными методами исследования в настоящее время являются социологический, статистический, системно-структурный и др. Помогая объяснить и обработать научную информацию, объединить ее в систему, общие методы не дают тем

не менее ответов на конкретные вопросы. Эту задачу решают специальные (частные) методы, включающие как предметные (приборы), так и мыслительные средства.

Любая наука, учебная дисциплина имеют определенный метод, т.е. способ (или совокупность способов) познания изучаемых явлений.

Различают **общий (универсальный) метод**, присущий всем наукам, отраслям знаний, учебным дисциплинам, поскольку в его основе лежат наиболее общие законы развития природы, общества, мышления, и **частные, или специальные, методы**, а также **логические приемы**.

Задавая определенные ориентиры исследования, данные законы и категории приобретают конкретную инструментальную ценность, воплощаясь в методах правопознания. Общий характер этих методов объясняется тем, что они охватывают все отрасли правопознания. Это логические приемы индукции и дедукции, анализа и синтеза, аналогии, моделирования правовых явлений. Их действие основано на признании диалектических свойств развития природы и общества.

Содержание **метода материалистической диалектики**, как **общего метода**, образуют основные законы и категории диалектики. Используя их при анализе правовых явлений, можно проникнуть в сущность права, выяснить его природу, особенности, механизм правотворчества и правоприменения. К основным законам диалектики, как уже отмечалось, относятся закон единства и борьбы противоположностей, закон перехода количественных изменений в качественные, закон отрицания отрицания.

К основным философским категориям относятся такие парные категории, как единичное и общее, причина и следствие, необходимость и случайность, содержание и форма, сущность и явление, возможность и действительность и др. Например, анализ правотворчества и правоприменения с позиций категории причины и следствия показывает, что в соотношении «общественные отношения – норма права» первые выступают в качестве причины, а вторые – следствия.

Для законодателя это исключительно важно, ибо причина порождает следствие, а не наоборот. Отсюда следует, что обществу нужны не надуманные, произвольно сконструированные право-

вые предписания, а нормы, вытекающие из потребностей социальной жизни.

В правоприменительном процессе фактическое поведение человека является причиной (основанием) применения юридической нормы. Последняя, равно как и предусмотренные в ней юридические последствия, выступает в качестве следствия по отношению к поведению.

Общий (можно встретить название – универсальный) метод проявляет свое действие во всех науках, отраслях знаний, учебных дисциплинах, поскольку в его основе лежат наиболее общие законы развития природы, общества и мышления.

Однако нельзя стать хорошим юристом, оставаясь лишь «чистым» диалектиком, не обладающим знаниями, необходимыми для применения специальных методов, присущих праву. Нельзя им стать и в том случае, если ограничиваться исключительно специальными, чисто профессиональными методами и не подходить к праву с позиций более общего, диалектического метода.

Метод материалистической диалектики применяется в юридических науках в совокупности с **частными** методами.

Такое наименование последних весьма условно, ибо почти все методы, о которых пойдет речь, применяются не в одной, а во многих отраслях знаний. Уместнее поэтому здесь говорить о «специальных», или «дополнительных», методах, хотя и эти определения, вероятно, не совсем точны. Число специальных методов, используемых в правоведении (в т.ч. и в теории права), весьма велико. И различаются они между собой особенностями действий, операций, приемов воздействия на правовой материал. В практической деятельности, в частности в деятельности органов внутренних дел, на изучение которой направлена данная учебная дисциплина, частные методы имеют конкретную направленность. Они разнообразны и применяются на эмпирическом (опытном) уровне исследования, где идут процессы накопления и обобщения разнообразной информации.

Учитывая, что изучаемая учебная дисциплина представляет собой систему особых, специальных юридических знаний, необходимых для более глубокого изучения специфики деятельности органов внутренних дел, связанной с обеспечением прав человека, можно считать, что для этого необходимы специальные мето-

ды. Эти методы имеют свойства частных методов, имеющих конкретную направленность.

Специальными методами учебной дисциплины «Обеспечение прав человека» являются следующие.

Сравнительный метод. Он предполагает сопоставление юридических понятий, явлений и процессов и выяснение между ними сходства или различий. В результате сравнения устанавливается качественное состояние правовой системы в целом либо отдельных правовых институтов и норм.

Сопоставляемые объекты должны отвечать одному общему требованию – они должны быть сравнимы. Можно сравнивать между собой правовые системы, отрасли права, одноименные правовые институты и нормы. Можно то же самое делать внутри отдельной правовой системы. Но нельзя сравнивать, например, правовую систему в целом и отдельную юридическую норму. Эти объекты несравнимы по уровню, объему, содержанию и признакам.

Если сопоставляются объекты высокого уровня, сложные по своей структуре (например, правовые системы различных стран), то это будет макросравнение. Сопоставление менее объемных, более простых по структуре объектов (правовые институты, юридические нормы, преступность по отдельным регионам России и т.д.) называется микросравнением.

Значение сравнительного метода в правоведении и юридической практике исключительно велико. На основе и в результате сравнения наука установила, в частности, что каждый последующий исторический тип права (рабовладельческое, феодальное, буржуазное) оказывался прогрессивнее предыдущего.

Сопоставление современных зарубежных правовых систем и нынешней российской правовой системы, к сожалению, свидетельствует о том, что многие зарубежные правовые институты защищают гражданина и его собственность намного эффективнее отечественных. Вывод о значительном росте преступности в Российской Федерации и качественном ее изменении основан также на сравнении количества совершаемых преступлений и анализе структуры преступности.

Только сравнивая правовой материал и получая результаты, можно определить конкретные пути совершенствования право-

вой системы, улучшения законодательства, укрепления законности и правопорядка.

Широкое применение сравнительного метода в правоведении и юридической практике привело к формированию в составе юридической науки относительно самостоятельного направления – *сравнительного правоведения* (юридической компаративистики). Некоторые ученые считают ее даже самостоятельной отраслью юридической науки.

Как бы то ни было, но сравнительное право занимает значительное место в юридической науке и также является составной частью теории права.

Социологический (конкретно-социологический) метод. Он состоит в исследовании права на основе фактических данных. Правовой материал в этом случае рассматривается не на уровне абстрактных категорий, а на базе конкретных фактов. Социологический метод изучения права включает в себя такие способы, как анализ статистических данных и различного рода документов, социально-правовой эксперимент, опросы населения, математические и статистические методы обработки материала и некоторые другие.

По справедливому утверждению известного французского социолога права Жана Карбонье, «метод социологов индуктивен и фактологичен». Отсюда следует, что основу рассматриваемого метода составляют такие приемы и способы научного познания, как этнографические описания, статистический анализ, анкеты, интервью и другие эмпирические исследования.

Социологический метод, как и сравнительный, применяется исключительно широко в правовой сфере. Используя его, выясняют состояние общественных отношений и, соответственно, потребность в юридических нормах или их изменении, эффективность законодательных и правоприменительных актов, целесообразность тех или иных юридических процедур и действий юрисдикционных органов. Для изучаемой дисциплины это означает в первую очередь получение возможности оценки эффективности такого вида деятельности правозащитных органов, как охрана и защита прав человека.

Цифры, факты, документы – это воздух социологии. Без них она существовать не может. Искажение статистики, «закрытые»

цифры, безосновательно засекреченные документы сослужили недобрую службу отечественному правоведению в целом, а также нанесли серьезный ущерб авторитету всей правоохранительной системы.

Рекомендации по развитию законодательства, улучшению правоприменительной деятельности, борьбе с преступностью лишь тогда будут обоснованными и реальными, когда они будут опираться на достоверные и полные факты повседневной правовой жизни.

Формально-юридический (нормативно-догматический) метод. Его суть заключается в том, что изучаемый данной учебной дисциплиной предмет как таковой ни с чем не сравнивается, не увязывается с экономикой, политикой, моралью и другими социальными явлениями. Основу этого метода составляет сложившаяся система формальной оценки деятельности органов внутренних дел.

Логический метод включает средства и способы логического изучения и объяснения правовой основы деятельности органов внутренних дел.

Он основан на формах мышления и законах формальной логики. Диалектическая логика – это теория познания, совпадающая с методом материалистической диалектики, а формальная логика, примененная к изучению права, является одним из специальных методов освоения правовой действительности.

Широкое применение в учебной дисциплине «Обеспечение прав человека» специальных методов обуславливает возможность познания содержания и сущности прежде всего юридических свойств прав человека, а также условий успешного решения задачи, стоящей перед государством и правозащитными органами, основным направлением деятельности которых является обеспечение прав человека.

Затем с помощью указанных методов познания раскрывается содержание объекта и предмета изучаемой учебной дисциплины. Следовательно, не только предмет науки и учебной дисциплины определяет их метод, но и метод непосредственно влияет на формирование предмета.

§ 1.3. Принципы учебной дисциплины «Обеспечение прав человека»

Поиск ответа на содержание и сущность метода учебной дисциплины «Обеспечение прав человека» связан с общим содержанием принципов современного научного познания.

В общей теории права и государства проблема принципов обеспечения прав личности в прямой постановке вопроса пока не изучалась, поэтому их необходимо абстрагировать из правовой действительности.

Сразу отметим, что понятие «принцип» (от лат. *principium* – начало) имеет широкое значение в философии. По мнению О.М. Сичивицы, принцип есть, во-первых, непосредственное обобщение опыта и фактов, результатом которого может быть какая-то основная мысль, идея, служащая для построения теории, и, во-вторых, закон науки, поскольку в нем выражаются существенные и необходимые отношения действительности¹.

Существует представление о принципе и как об основном начале, на котором построена научная теория, как об определенной методологической или нормативной установке, правиле и постулате².

Ф. Энгельс писал, что «...принципы не применяются к природе и к человеческой истории, а абстрагируются из них; не природа и человечество соотносятся с принципами, а наоборот, принципы верны лишь постольку, поскольку они соответствуют природе и истории»³.

Помимо философского понимания принципов важно знать понятие «принципы права». Заметим, что нами не преследуется цель всестороннего изучения данной категории, поэтому за основу берется определение в редакции В.К. Бабаева, согласно которому принципы права – основополагающие идеи, начала, выражающие сущность права и вытекающие из генеральных идей справедливости и свободы⁴.

¹ См.: Сичивица О.М. Методы и формы научного познания. М., 1972. С. 77.

² См.: Голованов В.Н. Законы в системе научного познания. М., 1970. С. 81-82.

³ Энгельс Ф. Анти-Дюринг // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. М.: Политиздат, 1955-1981. Т. 20. С. 34.

⁴ См.: Общая теория права: курс лекций / под ред. В.К. Бабаева. С. 128.

Под принципами обеспечения прав человека следует понимать основные исходные положения, закрепляющие характер взаимоотношений субъектов правоотношений в обществе посредством нормативного правового регулирования.

Принципы обеспечения прав человека следует подразделить на два вида: общие и правовые.

Прежде чем приступить непосредственно к их характеристике, необходимо подчеркнуть, что дать исчерпывающий перечень принципов обеспечения прав человека невозможно, поэтому мы рассмотрим лишь основные, наиболее характерные.

К общим принципам обеспечения прав человека можно отнести:

Принцип диалектического подхода. Его смысл состоит в том, что государство и право рассматриваются не как раз и навсегда данные, неизменные, а в их историческом развитии. Процесс эволюции государства связан с проблемами возникновения, развития, изменения сообразно развитию и изменению самого общества.

С точки зрения рассматриваемого принципа законы диалектики (единства и борьбы противоположностей, перехода количественных накоплений в качественные изменения, отрицания отрицания) позволяют проследить как тенденции развития политических и правовых институтов государства, «механику» перехода от низших стадий к более высоким, так и объяснить современное, и даже прогнозировать будущее состояние обеспечения прав человека

В учебной дисциплине «Обеспечение прав человека» используются такие категории диалектики, как сущность и форма, причина и следствие, общее, особенное и единичное. С их помощью отражаются общие связи, стороны и свойства действительности. Эти категории активно используются для построения предмета изучаемой учебной дисциплины.

Принцип материалистического подхода к государству и праву состоит в признании их обусловленности экономическим базисом общества. Причиной возникновения и существования права и государства выступают материальные условия жизни людей. Характер орудий и средств производства, отношения производства и распределения, формы собственности и производные от них социальные структуры порождают соответствующие типы

политических и правовых систем общества. В этих условиях проявляются специфические особенности деятельности правозащитных органов, которые не могут быть рассмотрены в отрыве от исторических связей со складывающейся в государстве политической обстановкой.

Принцип всеобщей связи явлений (системности) предполагает усвоение обучаемыми навыков анализа зависимости одних процессов и явлений от других. Так, нельзя дать правильное научное объяснение причин возникновения права и государства, если не связывать их происхождение с развитием экономики, семьи, классовой и духовной организации общества и даже свойствами человеческой психики. Отсюда следует признать зависимость деятельности органов внутренних дел от развития всех основных элементов социальной жизни общества, правовое состояние которых определяется государственной правовой политикой.

Принцип объективности формирует навыки видеть государственные и правовые институты такими, какими они были и есть на самом деле. Он предостерегает от конъюнктурности, идеологической заданности, нацеливает на правдивое освещение полученных данных. В недавнем прошлом стремление соответствовать программным целям коммунистической партии породило ложные выводы об отмирании государства и права при социализме. Замена их малоэффективными структурами (типа добровольных народных дружин) привело в конечном счете к дезорганизации управления обществом.

Принцип научного плюрализма отрицает монополию на истину любого учения, теории. Он предполагает научную терпимость, использование открытий разных юридических школ и направлений для получения максимально полного и всестороннего знания о государственно-правовых явлениях. Применительно к изучаемой учебной дисциплине следует признать, что все используемые в ней теории и учения вносят свой вклад в познание, способствуют созданию цельной системы представлений об обеспечении прав человека.

К числу правовых принципов обеспечения прав человека относятся следующие.

Принцип законности выступает общим для всех остальных. Его сущность заключается в создании условий и режима обеспе-

чения прав человека на основе требований полного и строгого осуществления правовых предписаний всеми субъектами общественных отношений. Если государство связано правом, то издаваемые им законы не должны противоречить праву, в частности, тем правам человека, которые в теории называют естественными и неотъемлемыми.

Право всегда выдвигалось в качестве антипода произвола, барьера на его пути, тем самым создавая режим законности в стране. Принцип законности создает условия приоритета права над государством, ограничивая всевластие государства правами человека – величайшей общечеловеческой ценностью, сформировавшейся в борьбе за свободу. Российскому государству необходимо стремиться к тому, чтобы именно правовые начала возобладали в обществе и чтобы именно право выступало показателем таких общечеловеческих ценностей, как законность и права человека.

Принцип приоритета норм международного права означает необходимость учета международно-правовых положений в указанной сфере деятельности. Воплощение этого принципа основано на изучении принципов и норм международного права в сфере прав человека и имплементации их в национальное законодательство. При этом необходимо проводить сравнительный анализ с нормами отечественного законодательства во избежание противоречий и в случае необходимости приводить в соответствие, а также использовать международный опыт в вопросах обеспечения прав человека.

Принцип социальной справедливости в своей основе базируется на субъективной оценке соразмерности должного и сущного. Свое отражение этот принцип находит в других принципах, а также нормативных предписаниях.

Справедливость выступает одним из ведущих оценочных критериев в правоприменительной деятельности при разрешении тех или иных юридических дел (справедливое соглашение, решение или приговор суда и т.д.).

Принцип динамичности предполагает гибкое и оперативное реагирование на изменения, происходящие в обществе в сфере регулируемых общественных отношений, с сохранением способности механизма быстро адаптироваться в новых условиях. Это

обеспечивается посредством того, что механизм государственно-правового обеспечения прав личности как комплексная система рассчитан не на какую-то конкретную ситуацию, а на их многовариантность, даже в экстремальных условиях. Главная задача механизма – быстро переориентироваться на обеспечение прав человека во вновь возникших реалиях. Поэтому жизнеспособность механизма – в его динамичности.

Принцип равенства всех перед законом и судом, закрепленный в международных и национальных нормативных правовых актах, означает, что все граждане, независимо от национальной, половой, расовой, религиозной и иной принадлежности, своего должностного положения, имеют равные субъективные права и несут равные юридические обязанности. В сфере частных отношений законы в равной степени обязательны и для государства.

В этой связи следует отметить, что равная обязательность закона не означает единого правового положения всех граждан. Фактическое неравенство заложено в природе человеческого общества, т.к. люди различны по полу, возрасту, умственным способностям, здоровью и т.д., и такое различие не может быть устранено. Право, учитывая эти фактические различия, дает людям равенство в правилах игры, способствует улучшению положения социально ущемленных лиц путем установления определенных льгот (например, пенсионерам, инвалидам и т.д.). Однако в данном случае правовую льготу не следует отождествлять с привилегией. Если льгота – правомерное исключение, то привилегия – зачастую неправомерное, призванное улучшать положение одних лиц, одновременно ухудшая положение других.

Таким образом, принцип равенства перед законом и судом означает равенство правовых возможностей и, соответственно, отсутствие в нормативных правовых актах каких-либо ограничений или, наоборот, привилегий в отношении тех или иных категорий граждан по тому или иному социально значимому признаку, а также обязанность всех субъектов соблюдать Конституцию РФ и иные законы.

Принцип единства прав и обязанностей сторон выражается в органической связи и взаимообусловленности субъективных прав и юридических обязанностей участников общественных от-

ношений. Права и обязанности составляют единое целое, одной стороной которого является право, а другой – обязанность.

Каждый человек, обладая правом, может его использовать в той мере и объеме, в какой это соответствует корреспондирующему обязательству не причинять своими действиями ущерба законным правам другого человека или интересам всего общества.

Таким образом, права и обязанности есть способ юридической трансформации интересов общества и личности, а право выступает средством обеспечения безопасности их интересов.

Это система, при которой исполнение государством, с одной стороны, и личностью – с другой, взаимных обязанностей друг перед другом позволяет укрепить политическую и экономическую жизнедеятельность государства, защищать его суверенитет и вместе с тем гарантировать осуществление прав и свобод граждан, а следовательно, защиту интересов личности.

§ 1.4. Функции учебной дисциплины «Обеспечение прав человека»

Как особая, специальная область научного знания учебная дисциплина «Обеспечение прав человека» выполняет ряд функций, выражающих ценность данной дисциплины для совершенствования правозащитной деятельности.

Термин «функция» имеет в научной литературе различные значения в зависимости от науки, в рамках которой изучается это понятие. В теории государства и права традиционным является определение функций государства как основных направлений, главных сторон деятельности государства, соответствующих его задачам. Однако существует мнение, что функции государства, кроме сущности и задач, выражают содержание работы государственного организма, характер его жизнедеятельности, функционирования¹.

¹ См.: Бачило И.Л. Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. М., 1976. С. 31.

Понятие функции призвано охватить и отразить содержание деятельности, т.е. можно сказать, что «функция – сущностная характеристика деятельности»¹. Однако в реальной общественной жизни не существует деятельность вообще. В связи с этим правомерно говорить о функциях конкретного вида деятельности, в нашем случае – о функциях механизма государственно-правового обеспечения прав личности. Только в этом случае можно установить конкретный характер функции.

Анализ большого количества признаков, приводимых в литературе, характеризующих понятие функции, чаще всего выделяет такие ее характерные признаки: объективная необходимость, или обусловленность; относительная самостоятельность функций как частей содержания деятельности; их общность и типичность; целенаправленность функций управления и их зависимость от управляемого объекта; стабильность, повторяемость и универсальность; специфичность и однородность.

Так, польский ученый Я. Зеленеуски под функциями понимает «более или менее однообразные действия, позволяющие наиболее точно определить цель, имеющую самостоятельное значение для деятельности целого (системы)»². Цели как идеальные модели объективных потребностей системы являются специфическим элементом содержания каждой отдельной функции и играют определяющую роль в формировании ее содержания.

По мнению В.Б. Аверьянова, функции – это «относительно самостоятельные и однородные части содержания управленческой деятельности, в которых выражается властно организующее воздействие субъекта управления, направленное на обеспечение жизненно важных потребностей взаимодействующего с ним и адекватного ему управляемого объекта»³. В соответствии с данным понятием функции, во-первых, представляют собой части содержания управленческой деятельности, обладающие относительной самостоятельностью и однородностью; во-вторых, непосредственно выражают властно организующую сущность управ-

¹ Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органов государственного управления. Киев, 1979. С. 17.

² Цит. по: Бачило И.Л. Функции органов управления... С. 30.

³ Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органов государственного управления. С. 50.

ления; в-третьих, функции реализуются во взаимодействии адекватных субъекта и объекта управления, т.е. в управленческих отношениях; в-четвертых, они направлены на обеспечение жизненно важных потребностей управляемого объекта¹.

Д.Н. Бахрах, размышляя о функциях и отмечая специфику каждой общей функции, ее структуру и обособленность, подчеркивает, что их связывает организационное единство субъекта управления. Он различает три группы функций по их содержанию: 1) функции ориентирования системы: прогнозирование, планирование, нормативное регулирование, методическое руководство; 2) функции обеспечения системы: кадровая, материально-техническая, финансовая, организационно-структурное обеспечение, информационное обеспечение; 3) функция оперативного управления: непосредственное регулирование деятельностью, учет, контроль, оценка².

В научной литературе в 70-е гг. предпринимались попытки определить функции механизма защиты субъективных прав, иначе говоря, его сущность. Н.И. Матузов насчитывает их не менее восьми. И сегодня наименование и перечень функций механизма защиты субъективных прав не вызывает возражений³. Разумеется, необходимо учитывать современные методологические подходы к правопониманию, принципам правового регулирования, функциям права, суть которых точно выразил Р.З. Лившиц, утверждая, что за десятками классификаций и дефиниций не должна пропадать «главная определяющая роль функций права – обеспечение прав человека»⁴.

Функции обеспечения прав личности – это основные направления его деятельности, выраженные в воздействии на общественные отношения и поведение людей в целях создания условий для безопасного и гармоничного развития личности.

¹ Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органов государственного управления. С. 49-50.

² См.: Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С. 67-68.

³ См.: Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Саратов, 1972. С. 65.

⁴ Обсуждение учебника по общей теории права // Государство и право. 1994. № 5. С. 84.

При этом следует отметить, что функции указанного механизма обладают следующими особенностями:

- раскрывают назначение прав человека в обществе;
- показывают необходимость воздействия на общественные отношения, подчеркивая значимость прав человека;
- выражают наиболее важные стороны обеспечения прав человека и направления решения задач в конкретных исторических условиях;
- способствуют упорядочению общественных отношений в области прав человека;

Классификация функций обеспечения прав личности может быть рассмотрена в разных плоскостях.

В качестве основных рассмотрим следующие функции:

1. **Гносеологическая** (познавательная) функция не является специфической только для данной дисциплины. Несмотря на то, что эта функция присуща также и любой другой учебной дисциплине, без рассмотрения этой функции невозможно научное понимание предмета изучаемой учебной дисциплины. Она заключается в глубоком и всестороннем познании своего предмета, без чего невозможно ни самостоятельное существование науки, ни ее служебная роль в обществе. В рамках данной функции теоретически можно выделить два основных направления:

Констатационное (сбор объективных данных о том, что и как есть на самом деле).

Интерпретационное (попытки объяснить, почему это так, оценить, хорошо ли, полезно ли это, что из опыта разных стран и эпох нуждается в поддержке и развитии, какие негативные тенденции и явления следует исправить или пресечь).

Именно содержание объективной информации об обеспечении прав человека, а также формирование методики оценки эффективности деятельности органов государственной власти и правозащитных организаций раскрывает содержание гносеологической функции данной учебной дисциплины.

2. **Прогностическая** (или эвристическая) функция тесно связана с предыдущей. Она состоит в возможности науки предугадывать, прогнозировать состояние государственно-правовых явлений в будущем на основе выявленных тенденций их предыдущего развития. Без научного прогнозирования невозможно гра-

мотное и эффективное управление как обществом в целом, так и государственными органами, учреждениями и организациями.

3. Прагматическая (практически-прикладная) функция заключается в ее направляющем воздействии на юридическую практику всех уровней. Так, накопленные знания в области обеспечения прав человека способствуют выработке рекомендаций по формированию структуры, форм и методов деятельности органов внутренних дел, совершенствованию законодательства (с точки зрения его содержания и технико-юридических средств выражения), подъему общей и правовой культуры как отдельных граждан, так и общества в целом. Обратная связь науки и практики чрезвычайно важна, ибо, с одной стороны, истинность теоретических построений проверяется их практической пригодностью, с другой стороны, чем более развита сама наука, тем ценнее и эффективнее предлагаемые ею практические рекомендации.

4. Мировоззренческая функция состоит в привитии обучающемуся системы правовых ценностей в области прав человека, объективного взгляда на мир и место в нем государственных и правовых институтов, уважения к власти и праву, т.е. того, что называется юридическим мировоззрением. В результате изучения данной учебной дисциплины формируется научное понимание политико-правовых процессов, в т.ч. в современной России, что не только объясняет происходящие в нашем обществе перемены, но и способствует формированию активной гражданской позиции личности.

5. Методологическая функция изучаемой дисциплины в системе правоведения обусловлена тем, что определяемые этой функцией общие категории, понятия и конструкции служат «ключом» к решению частных, отраслевых юридических проблем. Любая теория, если она верна, способна не только объединить накопленную информацию об объекте, но служит средством поиска новых знаний. То есть теория превращается в метод дальнейшей теоретической и практической деятельности. Более того, степень зрелости теории определяется именно ее способностью выступать в качестве метода дальнейшего познания. Используя методологическое единство в юридическом инструментарии, учебная дисциплина «Обеспечение прав человека» органически вписывается в целостность правоведения как науки.

Характеризуя функции обеспечения прав человека, следует отметить, что важнейшая задача любого цивилизованного государства – упорядочение общественных отношений, введение их в рамки социальной свободы и справедливости. Эта задача может быть решена посредством регулятивной функции. Второй важной задачей является охрана регулируемых в обществе прав и свобод человека от нарушений. Эта задача решается с помощью охранительной функции. Третья задача состоит в защите нарушенных прав граждан и создании условий, способствующих их восстановлению. Решению этой задачи способствует защитная функция.

Регулятивная функция выражается в правовом воздействии на общественные отношения в целях обеспечения прав человека, их функционирования и развития в соответствии с потребностями общества, государства и граждан. Регулятивная функция связана с положительным воздействием на обеспечение прав человека, возникающих в сфере общественных отношений.

Регулятивное воздействие государственно-правового обеспечения прав личности осуществляется путем закрепления этих прав в нормативных правовых актах, а также посредством их постоянного совершенствования, что способствует более высокому уровню развития прав и свобод в сфере общественных отношений.

В совершенствовании института прав человека заложена возможность регулятивного воздействия на изменение существующих отношений, а также способность реанимировать те общественные отношения, которые основаны на необходимости обеспечения прав человека и которые возникают на конкретном этапе общественного развития по мере взросления человечества.

Охранительная функция представляет собой правовое воздействие на регулируемые общественные отношения в целях охраны человека, его прав и свобод и их неприкосновенности.

Не допустить нежелательные явления, способные повлечь нарушения прав человека, – это важнейшее предназначение охранительной функции механизма государственно-правового обеспечения прав личности. Охраняя права человека, государство и его органы посредством комплекса действий, регламентированных правом, способствуют предотвращению проступков, нарушающих нормальное развитие отношений в обществе. Важное значение в обеспечении эффективности охранительной

функции механизма имеет воспитательная работа с населением страны в целях повышения общей и правовой культуры общества, социальной группы и каждой отдельно взятой личности.

Таким образом, охранительная функция обеспечения прав личности выражается в определении запретов на совершение противоправных деяний и в установлении неблагоприятных последствий за их совершение.

Защитная функция – это обусловленное социальным назначением направление правового воздействия, выраженное в своевременном реагировании на нарушение прав и свобод гражданина в целях восстановления их первоначального состояния или соразмерной компенсации.

Специфическая особенность данной функции в том, что она проявляется лишь в случае совершения правонарушения. При этом защитная функция обеспечения прав личности выражается в непосредственном применении юридических санкций к лицам, совершившим правонарушение.

Главная цель защитной функции – вытеснение чуждых обществу противоправных явлений, нарушающих права человека.

Обозначенные функции не следует противопоставлять друг другу, т.к. они отражают общие направления действия государственно-правового обеспечения прав личности, т.е. выполняют важную задачу содействия развитию и совершенствованию института прав человека.

Раздел 2. Понятие прав человека

§ 2.1. Общие подходы к определению понятия прав человека

Права человека стали результатом поэтапного развития личности. На каждом этапе общественным сознанием было достигнуто понимание важности каждого индивида для прогрессивного развития всего человечества. Кроме того, права человека стали результатом покорения обществом определенного социально-экономического барьера, позволившего обеспечить жизненно важные человеческие потребности.

В ранние эпохи проблема прав и свобод человека приобретала религиозное или этическое звучание. Так, например, правила первобытного общества, как мононормы, неосознанно направлялись на защиту прав человека, имевших божественное происхождение, идущих от первобытного общества.

В Древнем Риме люди, свободные от рабства, обладали статусом гражданина или простого человека («плебея»). Первые были полноправными субъектами общественно-политической жизни, вторые такими правами не обладали¹. Так гражданство (подданство) с древности стало определяющим элементом положения индивида в государстве. В результате исторического развития общества утверждалась идея признания как права политического субъекта – подданного, гражданина, так и права человека, независимо от его государственно-правовой принадлежности к конкретной стране.

Формирование понятия «права человека» было подготовлено естественной эволюцией гуманитарной, философской и правовой мысли. Впервые права человека упоминаются в IV-V вв. до н.э. в трудах философов Сократа, Платона, Аристотеля, считавших критерием идеального государства соблюдение и обеспечение им ука-

¹ Бережнов А.Г. Права личности: некоторые вопросы теории. М., 1991. С. 37.

занных прав¹. Но в реальности для общества было характерно неравенство правового положения между классами и сословиями².

Таким образом, в античном мире существовали в разработанном виде понятия, составляющие основы правового статуса гражданина. Но есть и факторы, отличающие античное понимание прав человека от современного: 1) институт рабства, сводивший на нет идеи свободы и равенства; 2) идея фатума, отрицающая самоценность человеческого бытия.

Период Средневековья характеризуется борьбой городского населения и крестьянства за свободу, независимость, вольности и привилегии с господствующим классом (например, право собственности на землю, владение крепостными и др.). Статус личности определялся зависимостью одного члена общества от другого. «Как свобода не исключала зависимость, так и зависимость не означала отсутствие всяких прав»³. Так, средневековое право защищало статус человека как члена какого-либо сословия, ордена или объединения, в связи с чем изменилось представление о труде как о постыдном занятии, господствовавшем в рабовладельческом обществе. Христианская религия рассматривала труд как необходимый способ существования личности, способствовала повышению значимости личности⁴.

Таким образом, феодальное общество строилось на отношениях господства и подчинения, выражавших неравенство людей между собой, наделявших господствующие сословия привилегиями, а других членов социума – обязанностями. Но внутри объединений феодалов (рыцарских орденов) было относительное равенство, основывавшееся на подавлении индивидуальности и регламентации законами и обычаями⁵.

Первой страной, добившейся результатов в изменении правового статуса личности, явилась средневековая Англия. На рубеже

¹ Нерсисянц В.С. Философия права. М., 1999. С. 405.

² История государства и права зарубежных стран / под ред. О.А. Жидкова, Н.А. Крашенинниковой. М., 1988. Ч. 1. С. 21.

³ Гуревич А.Я. Категории средневековой культуры. М., 1972. С. 176.

⁴ Юнусов А.А. Теоретические проблемы обеспечения прав человека в современной России: монография / под ред. Р.С. Мулукаева. Челябинск, 2005. С. 30.

⁵ Глухарева Л.И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). М.: Юрист, 2003. С. 124.

XII-XIII вв. в стране возникли противоречия между королем Иоанном Безземельным, с одной стороны, и крупными феодалами, горожанами, свободными крестьянами, рыцарями – с другой. После нескольких лет борьбы была принята «Великая Хартия вольностей» (1215 г.), ограничившая права короля и чиновников, предусматривавшая свободы для низших слоев, юридические механизмы защиты от произвола властей. Особое место занимает ст. 39, предусматривавшая применение наказаний к свободным гражданам по законному приговору равных и по закону страны. Субъектом свобод выступал «свободный человек», после освобождения от крепостной зависимости наделявшийся возможностью пользоваться правами и свободами.

В эпоху Возрождения возникло понятие личности как субъекта права независимо от социальной принадлежности, религии, пола и т.д.¹ Первым неотъемлемым правом человека была объявлена свобода вероисповедания. Человеку надлежало отстаивать свою духовную независимость, право принимать самостоятельные решения, не оглядываясь на какие-либо авторитеты, включая церковь.

По мнению мыслителей К. Салютани, Л. Бруни, П. Браччолини, великие действия возможны, когда воля отдельного человека ломает законы большинства: «Только плебс и чернь связаны вашими законами, только для таких существуют узы права. Люди серьезные, благородные, целомудренные не нуждаются в законах. Они склонны к добродетели и хорошим нравам, сами устанавливают для себя закон жизни...»².

Поэтому права человека возникают и развиваются в различных регионах одновременно в соответствии с характером культуры, философии, религии, общественным мировоззрением, моралью, определяющими специфику той или иной цивилизации.

¹ Баткин Л.М. Итальянское Возрождение в поисках индивидуальности (очерки о культурно-исторических основаниях и пределах личного самосознания). М., 1989. С. 5.

² Саидов А.Х. Международное право прав человека. М., 2002. С. 27.

В историческом контексте современные исследователи выделяют три поколения прав человека¹.

Первым поколением прав человека признаются те традиционные либеральные ценности, которые были сформулированы в процессе осуществления буржуазных революций, а затем конкретизированы и расширены в практике и законодательстве демократических государств: право на свободу мысли, совести и религии, право каждого гражданина на ведение государственных дел, право на равенство перед законом, право на жизнь, свободу и безопасность личности, право на свободу от произвольного ареста, задержания или изгнания, право на гласное и с соблюдением всех требований справедливости рассмотрение дела независимым и беспристрастным судом и ряд других.

Второе поколение прав человека связывают с социальной ориентацией государств, которые под воздействием социалистических идей провозгласили социальные и экономические права. В первые десятилетия XIX в. выявилось неравенство в области гражданских прав. Капиталистическое общество не могло развиваться и воспроизводить себя, не порождая больших масс людей наемного труда – рабочего класса. При этом капитализм не был процветающим обществом. Повсеместными были безработица, нищета масс, детский и женский труд, не защищенный законодательством, 14-часовой рабочий день. Движение в защиту своих прав рабочий класс начал под лозунгом неполноты признанных прав человека, необходимости разработки новой декларации о правах человека. В 40-е гг. XIX в. значительный вклад в становление новых прав внесло английское рабочее движение, провозгласившее своей целью необходимость принятия и осуществления «Хартии о правах человека».

Новое право на «социальный минимум» трактовалось как возможность иметь жилище, еду и одежду, достойные человека. Отсутствие этих прав рассматривалось как нарушение «Великой Хартии вольностей».

¹ См. подробнее об этом: Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 258-259; Глухарева Л. Права человека в современном мире. М., 2003. С. 51; Права человека / под ред. Е.А. Лукашевой. М., 2003. С. 136.

На основе социальной справедливости упразднились привилегии должностных служащих путем установления максимума зарплаты. Отстаивая идею социальных прав, рабочее движение осознало неделимость всех видов прав. Поэтому борьба за равное всеобщее избирательное право соединилась с движением за право на труд.

Третье поколение прав человека – это коллективные права, выработанные в ходе национально-освободительных движений. Эти права также связывают с правом солидарности (право на мир, разоружение, на здоровую окружающую среду, право народов на самоопределение и т.д.).

Коллективные права не могут устанавливаться выше индивидуальных, а должны находиться с ними в гармонии, проверяться ими на «качество». Противоречия, возникающие между правами человека, правами государства, народа, нации, национальных меньшинств, иногда трудноразрешимы. В межнациональных конфликтах каждая из сторон выдвигает свои доводы, отстаивает свое право на суверенитет, свои притязания на пересмотр границ. На первый план выдвигаются коллективные права нации, их стремятся реализовать любой ценой, иногда даже ценой массового истребления своего и чужих народов. Это подтверждается трагическими конфликтами в Чечне, бывшей Югославии и в ряде регионов бывшего СССР – Таджикистане, Грузии, Нагорном Карабахе и др.¹ Межнациональные конфликты неизменно связаны с массовыми нарушениями прав человека, которые являются следствием стремления каждого из народов, участвующих в конфликте, реализовать свое право на самоопределение. Критерием процессов, происходящих в сфере национально-государственных отношений, должен выступать принцип нерушимости прав и свобод человека.

Помимо обозначенных трех поколений, в юридической литературе выделяют и четвертое поколение прав человека².

Четвертое поколение прав человека – это правовой ответ вызову XXI в., когда речь идет уже о признании человечества как

¹ Лукашева Е.А. Права человека как фактор стратегии устойчивого развития. М., 2000. С. 8.

² Юнусов А.А., Юнусов М.А. Правовой статус личности, человека и гражданина. Челябинск, 2002. С. 6; Абызова Е.Р. Правовой статус сотрудников органов внутренних дел (общетеоретические аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 60.

биологического вида¹, о сохранении цивилизации, о космической социализации человечества. Рождается новое поколение прав человека, в связи с чем возникают международно-правовые процессуальные институты, обеспечивающие эти права.

По мнению Е.Р. Абызовой, в современных условиях к новому поколению прав человека относят конкретизирующие индивидуальные права первых двух поколений (право на отличие, на тишину и покой), а также некоторые новые коллективные права (право на солидарность, право на международное общение)².

Нет сомнения в том, что права человека и права коллектива будут развиваться дальше, отражая развитие общественных отношений, возрастание притязаний личности, что потребует принятия новых международных документов, включающих более широкий перечень прав человека.

Проблема обеспечения прав человека по-прежнему остается одним из ключевых направлений, изучаемых науками. Права человека сегодня выступают мерилom зрелости государства, нравственного прогресса общества. Они присутствуют практически в каждой сфере жизнедеятельности человека и общества.

Сегодня с позиций теории обеспечения прав человека можно выделить несколько цивилизационных моделей прав человека.

1. Западная модель прав человека, основанная на обособлении человека от общества, характеризуется чертами индивидуализации личности, стремлением решать проблемы при помощи юридических средств. Права человека – сфера свободы, автономии и самоопределения личности, ставящая преграды вмешательству в частную жизнь со стороны кого бы то ни было – государства, общества, коллективов, других людей.

Отличительная особенность западной (классической) модели заключается в том, что права человека стимулируют активное освоение личностью окружающей действительности, ее преобразование для удовлетворения своих интересов, при этом права воспитывают ответственность за свои поступки. Вместе с тем ис-

¹ Степанов Д.И. Правовые проблемы, связанные с изменением пола человека // Законодательство. 2000. № 11. С. 77.

² Абызова Е.Р. Правовой статус сотрудников органов внутренних дел (общетеоретические аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. С. 61.

следователи отмечают, что «такая модель индивидуальных прав далека от совершенства, ослаблена внутренними противоречиями. Но это оставляет ей шанс на продолжение своего развития, на поиск более адекватного содержания»¹.

2. Исламская модель прав человека основана на шариате и представляет собой религиозную концепцию, в соответствии с которой власть рассматривается в качестве главного исполнителя воли Аллаха по претворению прав человека в жизнь.

Божественная воля в учении подкреплена теорией субъективного права, под которым понимается наличное или подлежащее обеспечению благо, предоставленное шариатом субъекту, который может им распоряжаться в пределах, дозволенных шариатом.

Исламская концепция подчеркивает, что статус индивида в шариате основан прежде всего на подчинении воле Аллаха, который определяет права человека, оценивает его поведение и в конечном счете воздает ему в той мере, в которой человек соблюдает предписания шариата. Подчинение шариату основано не только на исполнении человеком обязанностей, но и на свободе действий, используя индивидуальные права.

Кроме того, как подчеркивают исследователи, «принципиальная черта исламской концепции права заключается в том, что если западная теория естественного права ищет истоки права в природе людей и считает субъективные естественные права человека источником закона, то ислам, наоборот, источником прав и свобод человека признает шариат, божественный закон. Наконец, в отличие от западной либеральной концепции, которая видит основной смысл закрепления прав человека в их охране от посягательств со стороны государства, ислам рассматривает власть как институт, связанный шариатом и играющий главную роль в претворении его предписаний, в том числе и относительно прав и свобод человека»².

Таким образом, исламская концепция прав человека при всем своем своеобразии остается основанной на принципах и нормах Корана и Сунны.

¹ Глухарева Л.И. Права человека в современном мире. С. 189-190.

² Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / под общ. ред. Е.А. Лукашевой. М.: Изд-во «Норма», 2002. С. 283.

3. Китайская модель прав человека основана на конфуцианской системе нравственных ценностей, высокой морали и стремлении к социальной гармонии. Здесь права человека – это нравственное правило уважения личностью прав и интересов другого индивида, основанное на взаимопонимании и добровольном осознании долга и моральных обязанностей, в целях восстановления нарушенного права.

4. Индуизм рассматривает права человека как систему духовных составляющих, способствующих совершенствованию общественного устройства посредством совершенствования природы и духа самого человека.

Центральной идеей индуизма, определяющей характер цивилизационно доминирующей традиционной соционормативной культуры Индии, является учение о «карме» – вере в перевоплощение человека в зависимости от поступков, совершенных им в прошлых рождениях, и накопленных или растраченных заслуг в исполнении «дхармы» в земной жизни, о возможности полного освобождения человеческой души («атманы»), ее выхода из суетного, бестолкового круга перерождений («сансары») и достижения полной свободы («мокши»), означающей слияние с мировым духом, Абсолютом (Брахманом), т.е. высшим божеством, управляющим миром, в т.ч. и этико-религиозными требованиями, предъявляемыми к человеку.

Индуистская концепция прав человека имеет двойственный характер. С одной стороны, признается терпимость, уважение прав других людей, плюрализм мнений и т.д., с другой – сохраняется сословно-кастовое деление населения с существенными ограничениями в правах.

5. Российская концепция прав человека основана на объединении централизованным государством евразийской цивилизации. Права человека в ней, как правило, связывают с принципами взаимоотношений государства и личности. Это, конечно же, сказывается и на определении самого понятия прав человека. Так, под правами человека, по мнению Е.А. Лукашевой, понимают «...определенные нормативно структурированные свойства и особенности бытия личности, которые выражают ее свободу и являются неотъемлемыми и необходимыми способами и услови-

ями ее жизни, ее взаимоотношений с обществом, государством, другими индивидами»¹.

Один из первых исследователей природы прав человека в современной юридической науке Ф.М. Рудинский обратил внимание на универсальность концепции прав человека. Универсальная природа прав человека проявляется в том, что они принадлежат всем людям. «Каждое право человека, – пишет Ф.М. Рудинский, – принадлежит отдельной личности, неотъемлемо от нее и не может быть отчуждено каким-либо способом. Но вместе с тем вся система прав человека имеет величайший социальный смысл. В сущности, это способы защиты человечества от многочисленных угроз его существования. По своему социальному назначению права человека – средства защиты, с помощью которых человечество стремится отразить угрозу термоядерной катастрофы, опасности экологического кризиса, рост международной преступности и наркомании, голод и нищету, господствующие во многих странах, СПИД и другие угрожающие всему миру опасные явления»².

Так, Л.И. Глухарева предпринимает попытку выявления системы научных подходов к изучению прав и свобод человека в виде научных картин. Таковых, по ее мнению, три: классическая, неклассическая и постнеклассическая³. Классическая картина как исторически первая складывалась на взлете процессов индустриализации и модернизации западного общества, которые дали толчок к формированию техногенной цивилизации. Неклассическая картина отличается от предшествующей тем, что в противовес единственно истинной теории прав человека допускает истинность другого (других) теоретического описания прав, при этом предполагается, что в каждом из них содержится момент объективно верного знания. Постнеклассическая картина отражает не столько развитие в реальности института прав человека, сколько изменение общественного и научного сознания их восприятия. Методологический подход при этом мыслится в технологии син-

¹ Права человека / под ред. Е. А. Лукашевой. С. 1.

² Рудинский Ф.М. Универсальная концепция прав человека и современная Россия // Право и права человека. Кн. 1 / отв. ред. Л.И. Глухарева. М., 1998. С. 39.

³ Глухарева Л.И. Права человека в современном мире.

теза разнопредметных знаний о правах, в создании новых «конфигураций» из знаниевых комплексов, традиционно относящихся к различным дисциплинам.

По мнению А.А. Юнусова, «права человека – это высоконравственная этическая категория, которая начинается с уважения человека к самому себе, с умения понимать окружающих, особенно в нашей многонациональной и многорелигиозной стране... Права и свободы человека являются определенным нормативным измерением его социальной и культурной деятельности и выступают как одна из культурных величайших ценностей»¹.

О.И. Тиунов определяет права человека как признанные и гарантируемые государством возможности действий (правомочий) человека в описанной, указанной в законе сфере².

С нашей точки зрения, с учетом современных тенденций под правами человека следует понимать обеспеченную государством совокупность нормативно закрепленных возможностей личности, обеспечивающих ей полноправное развитие в обществе и определяющих характер взаимоотношений с государством и другими людьми.

§ 2.2. Права человека в различных теориях правопонимания

Смысловой спектр понятия права весьма широк, многогранен (не всякое понятие моносемантично), поэтому оно требует к себе во многом осмысленного аналитического внимания, что, собственно, и позволяет выявить основной смысловой центр этого понятия.

С нашей точки зрения, важно отметить, что при рассмотрении различных теорий и взглядов о праве необходимо учитывать следующие обстоятельства: исторические условия функционирования права и рамки культуры, в которых жил и работал исследова-

¹ См.: Юнусов А.А. Общетеоретические проблемы обеспечения прав человека в современной России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 20.

² См.: Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации / под ред. О.И. Тиунова. М.: Норма, 2005. С. 13.

тель; результат правопонимания всегда зависит от философской, нравственной, религиозной, идеологической позиции познающего субъекта; что понимается под источником права (человек, Бог или общество) и под его сущностью (воля класса, мера свободы человека или природный эгоизм индивида) и др. В качестве критерия классических типов правопонимания представляется наиболее важным источник правообразования (государство или природа человека), в зависимости от этого различают естественно-правовую и позитивистскую теории права¹.

Системный подход к анализу рассматриваемых проблем дал нам возможность включить в поле исследования анализ соотношения не только нормативистского и естественно-правового подходов, но и тесно взаимодействующих с ними социологического, психологического, нравственного (философского), а также марксистского подходов, касающихся не только собственно правопонимания, но и основных прав и свобод.

По мнению В.А. Четвернина, право вообще – это нормативно выраженная свобода. При этом совокупность прав человека, достигнутых в конкретной правовой культуре, составляет тот объем правовой свободы, который в этой культуре признается необходимым для каждого индивида. В исторически неразвитых правовых культурах права человека существуют как сословные права – права «сословного человека», разные для разных сословий. В исторически развитой правовой ситуации это равные права каждого человека или каждого гражданина.

По своей природе права человека – это такие социально значимые притязания на некую меру свободы, которые совместимы с принципом формального равенства и могут быть всеобщими требованиями свободы.

Индивиды, свободные члены общества – это первичные, исходные субъекты права и государства. Правовое общение происходит между субъектами, которые признают друг друга обладающими равной свободой, одинаковыми исходными, первичными правами.

Эти основополагающие права (права и свободы) существуют не в силу закона, а в силу их взаимного признания внутри круга

¹ Манов Г.Н. Теория государства и права. М., 2005. С. 29-35.

субъектов государственно-правового общения. В этом смысле фундаментальные права можно называть естественными, ибо они проявляются до и независимо от их официального признания. Они называются неотчуждаемыми, т.к. без них человек не может быть субъектом права и государства.

В современном мире основные права провозглашаются принадлежащими каждому человеку (гражданину). Они формулируются в международных декларациях, пактах, конвенциях, в конституциях отдельных государств. Права человека лежат в основе правового законодательства. Права человека – критерий, позволяющий различать правовые и правонарушающие законы¹.

Историческими предпосылками возникновения позитивистской теории права как одного из классических типов правопонимания (К. Бергбом, И. Бентам, Д. Остин, П. Лабанд, Г.В. Шершеневич) явились процессы формирования западноевропейских абсолютистских государств и кодификация национальных законодательств (XVI-XVII вв.).

Главенствующая роль и назначение права заключается в установлении позитивных правил поведения посредством предоставления субъективных прав и возложения юридических обязанностей на субъектов правовых отношений.

В рамках позитивистского понимания права человека определяются как формально определенные, юридически гарантированные возможности пользоваться социальными благами в описанной законом сфере, официальная мера возможного поведения. Позитивисты отрицают существование естественного права, прирожденных и неотчуждаемых прав человека и считают, что права человека, их объем и содержание определяются государством, которое «дарует» их человеку. Теория октроированных прав находит свое выражение в социологической или марксистской концепции правового статуса личности². Она ставит акцент на правах гражданина, отвергая понятие естественных, прирожденных

¹ Четвернин В.А. Введение в курс общей теории права и государства: учебное пособие. М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 2003. 204 с. URL: <http://www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=1163#1.3.3.1.3.3>.

² Российское гуманитарное право: учебное пособие для вузов / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1998. С. 34.

ных прав человека. Человек становится средством достижения целей, стоящих перед государством, он должен быть всецело подчинен власти, не знающей над собой силы закона, удерживающей свое господство посредством насилия. Новая политическая система поглощает личность, ограничивает ее права и свободы в интересах социалистического государства. Это реализация системоцентристского подхода в его крайнем выражении; государство первично; человек – объект государственного воздействия.

Отрицая естественные и неотчуждаемые права человека (права человека по отношению к государству), легисты признают главные права и свободы людей, установленные государством. Причем то же государство, даровавшее права и свободы, может их и отменить в любой момент, поскольку оно соблюдает их по своей воле.

Одним из направлений современного позитивизма является нормативизм. С позиций нормативистского подхода право – это система общеобязательных, формально определенных юридических норм, исходящих от государства, направленных на урегулирование общественных отношений.

Основоположником нормативизма явился австрийский юрист, в годы Второй мировой войны эмигрировавший в США, Ханс Кельзен (1881-1973). Он принял от позитивизма формально-догматический метод, от И. Канта – деление сферы познания на сферу бытия и сферу долженствования. Кельзен относит право к сфере долженствования, которая никак не связана с миром бытия, не зависит от действительности. По его мнению, сила права в самом праве.

Наиболее яркими представителями «советского нормативизма» были нарком юстиции СССР Н.В. Крыленко и Генеральный прокурор СССР в 1933-1939 гг. А.Я. Вышинский (1883-1954).

Именно право отражает определенный общественный строй, выступает регулятором общественных отношений, приводя поведение людей и организаций в соответствие с интересами общества. Кроме того, именно праву принадлежит ведущая роль в определении принципов организации и деятельности государ-

ственных органов, их компетенции, форм и порядка решения ими новых задач¹.

С точки зрения представителей этатистского правопонимания (от франц. *etat* – государство), право – это мера свободы, поэтому эта мера устанавливается государством. Мера свободы определяется государством путем издания законов. В связи с этим право в качестве меры свободы устанавливается законом. Из этого вытекает, что сторонники такого правопонимания отождествляют право с законом. С позиций этатистского подхода вне сферы права остаются моральные, политические, социальные принципы права, т.к. оно всего лишь замкнутая система норм, установленных государством. Однако этатисты обходят стороной, никоим образом не ставят вопрос о том, каковы эти законы, правовые или нет в связи с тем, что право и закон у них отождествляются.

С позиции сторонников данного подхода к правопониманию, право есть не что иное, как неуклонное соблюдение всех действующих законов.

В науке широко известна либертарно-юридическая теория права В.С. Нерсесянца, согласно которой в качестве исходного правового начала выступает принцип формального равенства. Он трактуется как единство трех основных компонентов правовой формы: 1) абстрактно-формальной всеобщности нормы и меры равенства; 2) свободы и 3) справедливости. «Право, – пишет В.С. Нерсесянц, – это всеобщая и необходимая форма отношений равенства, свободы и справедливости, определяемая принципом формального равенства участников правоотношений. Право – не пустая (в кельзеновском смысле – «чистая») форма, годная для любого произвольного содержания (нормативного и фактического), а специфическая, обладающая особыми формализованными (формально-содержательными) характеристиками и свойствами, отличающими право от неправа»².

Во-первых, какое формальное равенство может существовать в отношениях рабовладельца и раба, гражданина античного полиса и органа власти, патриция и плебея, феодала и серва, государ-

¹ Алексеев Л.И. К вопросу об общем понятии права // Государство и право. 1993. № 6. С. 128.

² Нерсесянц В.С. Философия права. С. 57.

ственного чиновника и общинника в восточной деспотии? Или факт отсутствия такого равенства свидетельствует о том, что права в этих случаях не существовало?

Во-вторых, остается неясным, что же является первичным – субъект права или правопорядок, правоотношение или норма права. Точка зрения В.С. Нерсесянца основывается на неявном допущении, что первична личность и любой индивид, который, если бы это зависело от его желания, всегда бы выбирал общественно-политический строй, где реализован принцип формального равенства. Однако сам факт существования различных цивилизаций свидетельствует об обратном.

В-третьих, непонятно, каким образом право превращается из формального в фактическое. Скажем, если провозглашается формальное право каждого человека на образование и медицинское обслуживание, но то и другое оказывается платным, то этим правом могут реально воспользоваться лишь те граждане, которые способны понести соответствующие расходы. Поэтому для того, чтобы предоставить эти услуги малоимущим, нужно допустить определенное юридическое неравенство. Этой точки зрения, в частности, придерживается такой представитель либеральной школы права, как Дж. Ролз¹. Юридическое неравенство вводится для выравнивания социальных условий.

Таким образом, либертарно-юридическая теория В.С. Нерсесянца, которая как будто говорит о праве как таковом, является выражением того понимания права, которое сформировалось в недрах западноевропейской цивилизации в эпоху модерна в рамках «юридического мировоззрения». Оно генетически связано с представлением о всеобщем универсальном Разуме, который проявляет себя в природе и социальных отношениях и служит гарантией движения от низшего к высшему. Что касается культурной реальности постмодерна, то она исходит из других онтологических оснований. Здесь на место единому рациональному началу приходит множество различных дискурсов. Так называются способы объективации содержания сознания, детерминируемые устойчивым в определенной социокультурной традиции типом рациональности.

¹ Ролз Дж. Теория справедливости. Новосибирск: Изд-во НГУ, 1995. С. 40-41.

Сторонники социологического подхода видят в праве те нормы, которые складываются и развиваются в самом обществе (государство не создает законы, а лишь «открывает» их).

Формирование социологического направления в современной теории права и государства началось на исходе XIX в., когда социология выделилась в самостоятельную ветвь знания и её способы получили обширное распространение в публичных дисциплинах¹. Приверженцы социологического правопонимания считают, что право охватывает не только нормы, установленные государством, но и всю совокупность практически сложившихся правоотношений. Значительную роль в развитии социологического правопонимания сыграл американский юрист Роско Паунд (1870-1964). Он считал, что любые теоретические построения нужно оценивать с точки зрения их практического значения либо полезности².

С позиции социологического подхода право формируется как через государство и создаваемые им законы, так и в практически складывающихся отношениях людей. Но это их качество может быть только в силу того, что сами эти дела имеют правовое значение, выступают как право. Они содержат своего рода эталон, вариант поведения каждого из собственных участников, т.е. сами имеют нормативный характер.

Социологическое понятие права получило наибольшее распространение в странах общего права, где основными источниками права, наряду с законами, являются судебные прецеденты. В этих странах (Англия, США) суды соединены в большей мере решениями остальных судов (вышестоящих), чем законами. Другими словами, суды, применяя законы, создают нормативные прецеденты толкования законов, приспособлявая их к меняющейся публичной жизни. Законы используются, поскольку признаются судами и «живут» не сами по себе, а в судебных решениях.

¹ Данукин В.П. Право: история, теория, практика // Государство и право. 2000. № 8. С. 117.

² См.: История политических и правовых учений / под ред. О.Э. Лейста. М.: Зерцало, 1999.

ях¹. С точки зрения приверженцев социологического правопонимания, законы – только «книжное право», далекое от реалий жизни, способное лишь предсказывать деятельность судов. Право – творчество судебной сферы. Социологическое правопонимание допускает права человека, не вытекающие из закона, но защищаемые трибуналом.

Представитель германской социологической школы права² Р. Йеринг писал: «Кто не чувствует, что в том случае, когда беззастенчиво нарушают и попирают его права... кто в подобном положении не испытывает стремления защищать себя и свое полное право, тот уже человек безнадежный»³. Этим германский юрист хотел сказать, что там, где нет воли к праву, право не существует. Можно сказать, что в данном случае Р. Йеринг употребляет термин «право» в значении минимальной нормативности, таковой, которая является условием выживания человека. Он допускает, что борьба за право по форме может быть разной, как в форме средневекового кулачного боя, самозащиты в форме вынужденной обороны, но правильная форма – это «утверждение права путем гражданского процесса»⁴.

Последнее суждение фиксирует, что минимальная справедливость – воля борьбы за права – не самодостаточное условие справедливого, она необходима, но недостаточна.

Находясь в оппозиции к легистскому правопониманию, которое, еще раз подчеркнем, не делает различия между правом и законом и предпочитает сводить право к закону (законодательному установлению верховной власти в данном государстве), социологический подход, со своей стороны, также признает своеобразную командную силу закона, снабженного санкцией принужде-

¹ Теория государства и права: курс лекций / под ред. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, ТЕИС, 1996.

² Германская социологическая школа права в лице Р. Йеринга, Г. Еллинека, Е. Эрлиха, школа, развивающая такую правовую социологию, которая не только допускается, но и предполагается естественно-правовой доктриной.

³ Йеринг Р. Борьба за право. М., 1991. С. 3.

⁴ Там же. С. 13.

ния, но направляет внимание на социальную среду формирования и функционирования юридических правил¹.

Другие приоритеты в соотношении государства и личности определены в неопозитивистских концепциях правопонимания. Из естественно-правовой теории вытекает, что права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Права понимаются как объективные требования, вытекающие из самой жизни; идеи, представления, которые отражаются в обычаях, моральных и юридических нормах. Согласно естественно-правовому подходу право – это естественное право, которое противопоставляется праву позитивному.

Позитивное право основывается на требованиях естественного права (право на жизнь, свободное развитие, труд, участие в делах общества и государства). Правопонимание, характерное для античной правовой мысли, древнеримских мыслителей и юристов, обуславливало восприятие мира как упорядоченного целого, космоса, которому противостоит хаос. В европейской культуре Средневековья естественное право получило теологическое (божественное) обоснование. Естественное право трактовалось как воля Бога. В результате десакрализации средневековой европейской культуры уже в Новое время (в XXII-XVIII вв.) возникает индивидуалистическая интерпретация естественного права, отождествляемого с правами и свободами, которые вытекали из природы человека. Фундаментальную разработку теория естественного права получила в работах Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, Ш.Л. Монтескье, А.Н. Радищева и др.

Теория естественного права просуществовала на протяжении более чем двух с половиной тысячелетий, оказывая влияние на древнегреческую политическую философию и политическую деятельность, на римскую юридическую науку и практику. В Средние века теория достигла такого уровня самостоятельности и оригинальности, законченности и совершенства, что образовалась школа естественного права.

¹ Основы государства и права: учеб. пособие для поступающих в университеты / под ред. акад. О.Е. Кутафина. М.: Юрист, 1996. С. 46.

Теория естественных прав человека воспринята либеральной концепцией правового статуса: от личности – к государству¹. По своему происхождению это западная модель, возникшая в результате ликвидации феодального строя и абсолютной власти монархов. В своей основе она является индивидуалистической, персонцентристской. Эта модель исходит из приоритета личности перед обществом и государством, подчеркивает, прежде всего, значение свободы, автономии личности, ее независимости от государства в самостоятельном «гражданском обществе».

Теорию естественных прав человека развивают положения либеральной, либерально-демократической и специальной концепции правового государства². Последняя предполагает господство именно правовых законов и правовой законности. Надо, чтобы не только по названию, но и по своему содержанию законы и соответствующая законность выражали идеи господства права, не нарушали правовые начала и требования³. Правовое государство, согласно этой концепции, должно обладать тремя основными признаками и компонентами: гуманитарно-правовым (признание и защита прав и свобод человека), нормативно-правовым (верховенство правового закона) и институционально-правовым (организация и функционирование суверенной государственной власти на основе принципа разделения властей). Специальная концепция правового государства, социальная модель правового статуса и естественно-правовая концепция прав и свобод человека исходят из приоритета права, правовых законов и правовой законности, примата личности над государством.

В аксиологическом, онтологическом и гносеологическом планах естественное право (и традиционное, и «возрожденное») трактуется его сторонниками как воплощение объективных свойств и ценностей «настоящего» права, как должный образец, цель и критерий для оценки позитивного права и соответствующей правоустанавливающей власти (законодателя, государства в целом), для определения их естественно-правовой значимости, ценности. При этом естественное право понимается как уже по

¹ Российское гуманитарное право / под ред. Ю.А. Тихомирова. С. 33.

² Нерсесянц В.С. Философия права: учебник для вузов. М., 1997. С. 100-102.

³ Там же. С. 103.

своей природе нравственное (религиозное, моральное и т.д.) явление и изначально наделяется соответствующей абсолютной ценностью. Естественные, прирожденные права человека получили конституционное закрепление в современных правовых государствах.

Если попытаться применить к пониманию прав человека триединство (норма, оптимум, идеал), то установленные и гарантированные государством возможности, правомочия, потенции, действия человека в описанной, указанной в законе сфере – это норма. Идеалом представляются права человека в рамках естественно-правовой теории: идеи, представления о том, каким должно быть право. Закономерно возникает вопрос: возможна ли оптимум понимания прав человека, т.е. механизм, конструкция, концепция, которая, будучи теоретически обоснованной и всемирно воспринятой, нашла бы свое объективное воплощение и была бы реализована на практике? С позиций вышеизложенных концепций правопонимания взаимных прав и обязанностей у государства и человека по отношению друг к другу не возникает. Октроированные государством права и свободы порождают обязанности человека и гражданина следовать мере официально возможного поведения, естественные предполагают невмешательство государства в сферу прав и свобод человека, обязанность государства – признавать и соблюдать права, вытекающие из природы.

Трактовка понятия права и правовой ценности закона (позитивного права) и государства подменяется их нравственной (моральной, религиозной) оценкой с позиции того или иного (неизбежно регулятивного, частного, особенного) нравственного или смешанного нравственно-правового представления о смысле естественного права.

Естественно-правовая теория фиксирует ценность самого процесса поиска критериев подлинности, справедливости. Их отсутствие есть лишь путь к оправданию политического произвола.

Классики марксизма-ленинизма (классовый подход) понятие права определяли как совокупность правил поведения, выражающих волю господствующего класса, установленных в законодательном порядке, а также обычаев и правил общежития, санкционированных государственной властью, применение которых обеспечивается принудительной силой государства в целях охра-

ны, укрепления и развития общественных отношений и порядков, выгодных и угодных господствующему классу.

Как самостоятельная доктрина марксизм сложился во второй половине XIX в. Основополагающие положения марксизма впервые были изложены в работе К. Маркса и Ф. Энгельса «Манифест Коммунистической партии»¹.

К основным положениям марксизма относится учение о базисе и надстройке. Базис – экономическая структура общества, совокупность не зависящих от воли людей производственных отношений, в основе которых лежит та или иная форма собственности. Государство и право как часть надстройки всегда выражают волю и интересы класса, который экономически господствует при данной системе производства.

Марксизм-ленинизм описывает свое понимание права через понятие государства. При этом государство понимается как политическая организация господствующего в обществе класса. Право – это воля господствующего класса, выраженная через государство. К классическому легистскому правопониманию марксизм-ленинизм добавляет только то, что законы выражают социально-экономически обусловленную волю господствующего класса, хотя «истинные» легисты исключали из понятия права, что конкретно выражают законы. Но принцип прежний – воля господствующего класса, независимо от её содержания, считается правом, поскольку она выражена в законе. Есть верховная власть, и любой её нормативный приказ есть право, т.к. он облечен в форму закона².

Политико-правовое учение марксизма содержит идею отмирания политической власти (государства) в коммунистическом обществе, когда не будет классов с противоположными интересами. Ф. Энгельс называл государство злом, которое по наследству передается пролетариату, и в будущем обществе оно должно быть отправлено «в музей древности, рядом с прялкой и бронзовым топором»³.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Манифест Коммунистической партии // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 4.

² Данукин В.П. Право: история, теория, практика. С. 117.

³ Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 21. С. 175.

Построение бесклассового общества марксизм не считает конечной целью. Согласно данной теории, благо человека состоит в создании общественных условий, обеспечивающих его всестороннее и свободное развитие, удовлетворение постоянно растущих материальных и духовных потребностей составляет цель и главный ориентир революционно-преобразующей деятельности коммунистов. Во имя человека, утверждает марксизм, совершается исторический переход от капитализма к социализму, осуществляется перерастание социализма в коммунизм. Преимущество нового общественного строя основоположники марксизма видели в том, что впервые в истории человечества становится возможным господство индивида над обстоятельствами и отношениями, в которых он живет¹.

Для марксистского учения частная собственность – основное зло, источник неравенства и несправедливости, подлежащее немедленному уничтожению после победы пролетарской революции. В «Манифесте Коммунистической партии» К. Маркс и Ф. Энгельс, обращаясь к буржуазии, заявляют: «Вы приходите в ужас от того, что мы хотим уничтожить частную собственность. Но в вашем нынешнем обществе частная собственность уничтожена для девяти десятых его членов; она существует именно благодаря тому, что не существует для девяти десятых. Вы упрекаете нас, следовательно, в том, что мы хотим уничтожить собственность, предполагающую в качестве необходимого условия отсутствие собственности у огромного большинства общества. Одним словом, вы упрекаете нас в том, что мы хотим уничтожить вашу собственность. Да, мы действительно хотим это сделать»².

В условиях господства частной собственности каждый индивид «рассматривает другого человека не как осуществление своей свободы, а наоборот, как ее предел»³. В капиталистическом об-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология. Критика новейшей немецкой философии в лице ее представителей Фейербаха, Б. Бауэра и Штирнера и немецкого социализма в лице его различных пророков // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 3. С. 292.

² Маркс К., Энгельс Ф. Манифест Коммунистической партии // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 4. С. 440.

³ Маркс К. К еврейскому вопросу // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1. С. 401.

шестве в силу господства частной собственности в качестве ведущего мотива жизнедеятельности его членов выступает частный, эгоистический интерес. К. Маркс по этому поводу писал: «...Каждый заботится лишь о себе самом. Единственная сила, связывающая их вместе, – это стремление каждого к своей собственной выгоде, своекорыстие, личный интерес»¹. Что касается общественного интереса, то он, по словам Маркса, «осуществляется, так сказать, лишь за спиной рефлексированных в самих себя отдельных интересов, за индивидуальным интересом одного, который противоположен интересу другого»².

Современные критики марксизма признают его правоту в определении личности как продукта социальной среды и носителя социальных связей, в том, что социальные отношения, среда, условия бытия оказывают огромное воздействие на формирование личности. Однако, возражают они, в одних и тех же социальных условиях появляются бесконечно многообразные индивидуальности, поскольку в любом человеке неизменно присутствует и социально-типичное, и индивидуально-своеобразное. И есть области жизни человека, которые он не может и не должен подчинять какому-либо коллективу – обществу, классу, социальной группе, поскольку это ведет к подавлению его своеобразия и личных особенностей³.

Вместе с тем мы придерживаемся точки зрения авторов, которые полагают, что такое высказывание является некорректным и неаргументированным⁴. Во-первых, следует учесть, что стирание социальных различий при формировании коммунистического общества, по мнению основоположников марксизма, не означает некую нивелировку индивидуальных особенностей его членов. Напротив, всестороннее развитие личности требует все более

¹ Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Т. I. Кн. I: Процесс производства капитала // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 23. С. 187.

² Маркс К. Экономические рукописи 1857-1859 гг. Критика политической экономии (черновой набросок 1857-1858 гг.). Глава о капитале // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 46. Ч. I. С. 191.

³ См.: Лукашева Е.А. Человек и государство // Права человека: учебник для вузов. М., 1999. С. 229.

⁴ См.: Бабай А.Н., Колташов А.И., Нарутто С.В. Права человека и гражданина. Хабаровск, 2005. С. 41-42.

полного проявления индивидуальных особенностей и различий на базе растущего социального равенства.

Во-вторых, в общественном сознании возникает вопрос: «индивидуальное своеобразие» личности при его противоречии коллективному мнению (общества, класса, социальной группы) в некоторых областях жизни – это норма или патология? Если норма, то тогда нет повода (если общество цивилизовано) для беспокойства; если патология, то в целях своего самосохранения общество вправе воздействовать на индивида! Да и сам индивид в своем поведении должен постоянно руководствоваться общеизвестными аксиомами общежития: «Свобода есть осознанная необходимость», «Жить в обществе и быть свободным от общества нельзя» и др.

В-третьих, из дальнейшего развития критиками марксизма природы «индивидуальной своеобразности» личности становится ясно, что оно является проявлением внутренних духовных факторов, психологии и сознания человека¹. Интересно, а эти «внутренние духовные факторы, психология и сознание человека» есть порождение «чистого разума» (т.е. имеет божественное начало) или все же результат действия, прежде всего, жизненных условий? Социальная среда, включая способы удовлетворения и развития индивидами своих материальных и духовных потребностей, характер общения и ценностной ориентации людей, сложившихся в конкретно-исторических условиях на базе определенного способа производства, безусловно, оказывают определяющее воздействие на формирование внутреннего духовного мира человека – мироощущение, мировоззрение, психологию и пр. Основным видом деятельности людей является производственная деятельность, которая обуславливает распределение материальных и духовных благ, удовлетворение и формирование потребностей и в конечном счете развитие отдельных индивидов и социальных групп. Прежде всего способ производства материальных благ детерминирует формы жизнедеятельности личности и уже

¹ Лукашева Е.А. пишет: «Согласно марксистскому учению, преобразование человека определяется решающим влиянием социальной среды, а не внутренними духовными факторами, психологией и сознанием человека». См.: Лукашева Е.А. Человек и государство // Права человека: учебник для вузов. С. 230.

посредством последних формирует личность. «Какова жизнедеятельность индивидов, таковы и они сами»¹, – справедливо утверждали основоположники марксизма. При этом они неоднократно подчеркивали активную творческую природу человека, его способность влиять на объективные условия своего существования: «...Обстоятельства в такой же мере творят людей, – писали К. Маркс и Ф. Энгельс, – в какой люди творят обстоятельства»².

Марксизм руководствовался благородными целями – созданием общества, где не будет нищеты и неравенства, где «свободное развитие каждого является условием свободного развития всех»³, а люди станут «господами самих себя – свободными»⁴.

Тем не менее марксизм оказал и оказывает громаднейшее влияние на развитие теории прав человека. Марксизм оказался достойным оппонентом и состоятельным критиком либеральной теории естественных прав человека, высвечивая наиболее уязвимые и слабые ее места, тем самым подталкивая к дальнейшему развитию.

С позиций философского подхода право представляет систему естественных, неотъемлемых прав, существующих независимо от воли государства. В рамках данного направления (широкого подхода к правопониманию) в понятие права, наряду с нормативным компонентом, включают такие составные части, как культура, правосознание и т.д. В частности, А.И. Гусейнов говорит о формировании новой теории правового менталитета, в рамках которой право рассматривается как регулятивная форма культуры, ценностно значимый «продукт» саморазвития цивилизации, нации, этноса, закономерное явление эволюции их бытия⁵. В.Н. Синюков отмечает по этому поводу, что правовое сознание в России нуждается в категории, которая отображала бы «сложную

¹ Маркс К., Энгельс Ф. *Немецкая идеология. Критика новейшей немецкой философии в лице ее представителей Фейербаха, Б. Бауэра и Штирнера и немецкого социализма в лице его различных пророков* // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 3. С. 19.

² Там же. С. 37.

³ Маркс К. *Нищета философии. Ответ на «Философию нищеты» г-на Прудона* // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 4. С. 78.

⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 19. С. 230.

⁵ Гусейнов А.И. *Проблема ценностей в праве* // *Мировой судья*. 2008. № 8.

морфологию общественного и индивидуального сознания, обозначающую все – как позитивные, знаковые, так и непозитивные, образные, символические и иные – феномены правовой культуры. Такой категорией выступает понятие правового менталитета»¹. По мнению И.А. Иванникова, в структуру правового менталитета входят такие категории, как правосознание, юридически значимая деятельность, действующее и разрабатываемое законодательство².

С нашей точки зрения, безусловно, правовой менталитет влияет на поведение индивидов, национальных и иных социальных групп, классов и всего населения страны, а в конечном счете на само правопонимание. Вместе с тем важное значение отводится и такой категории, как справедливость, которая, как известно, не является чисто юридической категорией, а в большей мере основана на морально-этических постулатах.

Большого внимания заслуживает проблема справедливости и несправедливости законов. Воплощение справедливости в законодательных актах возможно только в том случае, если вся правовая система государства служит интересам народа.

Нужно иметь в виду, что формальным признаком справедливости закона является устанавливаемое этим законом равенство субъектов права (применение равного масштаба субъективных прав, юридических обязанностей и ответственности).

Морально-нравственное правопонимание сводится к существованию эталонов справедливости, которые и выступают основой для формирования представлений о должном праве. Поскольку законы – это продукт государственной власти, т.е. положительное право, то по определению они могут быть и несправедливыми. Не имеющее силы закона естественное право является справедливым. Еще Аристотель отмечал, что справедливым является то, что делается по праву. Объясняя справедливость через право, Аристотель связывал понятия права и справедливости. Справедливость, не будучи возведенной в закон, еще не право.

¹ Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. Саратов, 1994. С. 180.

² Иванников И.А. Общая теория государственной власти. Волгодонск, 1997. С. 20.

Справедливость законов проявляется в том, что они позволяют учитывать интересы большинства членов данного общества, осуществлять сбалансированное распределение благ между различными социальными группами, устанавливают формальное равенство субъектов права. Справедливым может быть только демократичный закон.

Причины современного кризиса кроются не только в сегодняшних ошибках власти, они имеют глубокие исторические корни. Это подтверждает и вывод, сделанный еще И.А. Ильным, о том, что «человечество за последние века пережило великий иррациональный кризис, который захватил подсознательные корни веры, нравственности, науки, искусства и правосознания. Эти корни стали слабеть и отмирать. Этот кризис захватил и правовое чувство человека, обычно называемое правосознанием. Правосознание становилось беспочвенным; мотивы и побуждения его делались плоскими; оно теряло свое благородное направление, забывало свои первоначальные священные основы и подчинялось духу скептицизма, которому все сомнительно, духу релятивизма, для которого все относительно, и духу нигилизма, который не хочет верить ни во что. Правосознание разучилось видеть добро и зло, право и несправедливость; все стало условным и относительным, водворились буржуазная беспринципность и социальное безразличие; надвигалась эпоха духовного нигилизма и публичной продажности»¹.

С нашей точки зрения, морально-нравственное правопонимание основано на симбиозе естественного и положительного права, т.е. воплощении справедливости в законе.

«Право в самом общем виде, – пишет В.П. Малахов, – можно представить как признанное притязание или как совокупность признанных притязаний»².

Кроме общеизвестных признаков, право имеет свою сущность, т.е. внутреннюю, устойчивую характеристику, которая раскрывает его природу и назначение в жизни общества. В юридической науке сложилось два основных подхода к определению сущности права. Первый рассматривает право как волю экономически господствующего класса, которая навязывается остальным классам и слоям общества с помощью методов насилия, подавле-

¹ Ильин И.А. О правосознании // Собр. соч. М., 1993. Т. 1. С. 222-223.

² Малахов В.П. Философия права. М.; Екатеринбург, 2002. С. 324.

ния, принуждения. При таком подходе классовые интересы превалируют над общенародными, а национальные интересы – над общечеловеческими. Данный подход называется классовым.

Второй подход видит в праве средство компромисса, средство поиска договоренности, согласия, взаимных уступок, а в целом – механизм управления делами общества. Это не означает, что право не связано с принуждением. Оно необходимо в случаях невыполнения правовых предписаний. Но главными в праве являются не насилие и принуждение, а методы компромисса и согласия.

В реальной жизни сущность права имеет двойственный характер: с одной стороны, право выражает волю того класса (или слоев, групп), который находится у власти, с другой стороны, право как социальный регулятор обеспечивает порядок в общественных отношениях, регулирует действия людей и их общностей, выражает идеи справедливости, свободы, равенства людей, служит благу общества.

Вряд ли можно согласиться с категоричным утверждением С.А. Александровой о том, что современный нормативный подход к правопониманию (суть которого заключается в том, что право представляет собой юридические нормы, действующие на территории государства как системная субстанция) является единственным теоретико-правовым подходом, имеющим прикладное значение, поскольку неудачной является любая попытка широко использовать для практических нужд теоретические построения проблемы правопонимания¹.

С нашей точки зрения, прав В.В. Сорокин, утверждающий, что у отечественной теории права и государства нет пока общего, единого мировоззренческого фундамента. Это означает, что российские правоведы пока далеки от истины в вопросе понимания права. Отечественная правовая мысль оторвалась от своих корней и «дрейфует» в лоне западничества. Российская юриспруденция пользуется понятиями и категориями западной юридической теории, оперирует либеральными ценностями. В итоге правовую систему России пытаются строить в основном на деятельности законодательных органов. Дефицит права (в собственном смысле

¹ См.: Александрова С.А. Правопонимание и права человека: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 13.

этого слова) невозможно заполнить обильной и рыхлой законодательной массой¹.

Следует отметить, что противопоставление концепции естественного права и нормативного типа правопонимания несет в себе опасные тенденции. Д.И. Луковская, например, в выступлении на научном симпозиуме «Право и мораль во взаимоотношении и исторической эволюции» (сентябрь 1997 г.) замечает, что нередко естественное право понимается как «хорошее», «правильное» право, противопоставляемое «плохому», «неправильному» позитивному праву (закону, установленному государством)². Такое правопонимание – опасный инструмент в руках правоприменителей, особенно небрежных, недобросовестных или некомпетентных судей, прежде всего потому, что подрывается сама идея единой и обязательной для всех законности³. По справедливому утверждению профессора В.В. Сорокина, «отечественные ученые в массе своей смирились с мыслью, будто определение права возможно лишь в русле естественно-правовой либо позитивистской традиций»⁴.

Кроме того, мы разделяем заявленный В.В. Сорокиным тезис о том, что соперничество естественно-правовой и позитивистской школ не может выступать в качестве главного предмета общетеоретической дискуссии относительно правопонимания⁵. Действительно, естественно-правовое и позитивистское течение юридической мысли, по сути, тождественны. Как далее отмечает В.В. Сорокин: «Это две детерминистские школы, игнорирующие культурно-историческую составляющую проблемы понимания права. Упомянутые концепции правопонимания фактически отражают лишь европейскую юридизированную, но отнюдь не правовую, культуру»⁶.

¹ См.: Сорокин В.В. Понятие и сущность права в духовной культуре России. М.: Проспект, 2007. С. 6-7.

² Цит. по: Графский В.Г. Право и мораль в истории: проблемы ценностного подхода // Государство и право. 1998. № 8. С. 117.

³ Подробнее об этом см.: Громов Н.А., Цыбулевская О.И. Общеправовой принцип законности и проблема его реализации // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Серия: «Юриспруденция». Тольятти, 2000. Вып. 9. С. 29-37.

⁴ См.: Сорокин В.В. Понятие и сущность права... С. 7.

⁵ Там же.

⁶ Сорокин В.В. Понятие и сущность права... С. 7-8.

§ 2.3. Соотношение понятий «человек», «личность», «индивид» и «гражданин»

Сегодня, в XXI в., когда вновь и вновь выступает вопрос, кто: государство приспосабливается к личности или личность к государству, получая в дар от него свои права, вряд ли можно считать аспекты соотношения «человек», «личность», «гражданин», «индивид» потерявшими свою актуальность. Полагаем, пока идет процесс развития отношений в обществе, проблемы взаимосвязи личности и государства будут в центре всеобщего внимания.

Исходным и наиболее общим понятием, которым оперирует наука, является понятие «человек».

Аристотелю принадлежит знаменитое определение человека как «животного политического», т.е. общественного, ибо полис – это общество. Смысл этого определения в том, что человек не может жить один, он нуждается в контактах с себе подобными, в объединении с ними. Изолированный человек, рассуждал Аристотель, должен обладать качествами бога, чтобы оставаться человеком.

Основные определения человека выработаны мыслителями нового времени: «человек – существо разумное», «человек – существо, обладающее самосознанием», «человек – существо моральное и свободное»¹. Определяющее значение в становлении человека как разумного существа имеет труд. Значение трудовой гипотезы изложено Ф. Энгельсом в работе «Роль труда в процессе превращения обезьяны в человека». По определению американского просветителя Б. Франклина, которое высоко ценил К. Маркс, человек – есть животное, создавшее орудия труда.

Рассматривая человека как природно-социальное существо, выступающее предметом изучения многих естественных и общественных наук, С.А. Комаров дает следующее определение: «Человек – это родовое понятие, употребляемое для характеристики определенных биологических черт – *homo sapiens*. Но для нас

¹ См.: Введение в философию. М., 1989. Ч. 2. С. 223.

существенное значение имеет другая сторона этого природного существа, а именно, его социальная природа»¹.

Трактуя человека как совокупность биологических и социальных черт, К. Абишев справедливо замечает, что «биологическое выступает на первый план только тогда, когда мы рассматриваем человека в изолированности от более широкой системы, которая есть социальное, есть общество, а еще более конкретно – его деятельность. Утверждением, что человек – существо социальное, отнюдь не отрицается тот факт, что человек есть живой организм. Напротив, такое утверждение означает, что живой организм человека во всей своей биологичности вошел в сложную, более высокоорганизованную социальную систему и стал (исторически) проявлением и функционированием этой системы. Живой организм человека во всей его биологичности в целом есть функционирование социальное»².

В работе «Тезисы о Фейербахе» К. Маркс указывает: «Фейербах сводит религиозную сущность к человеческой сущности. Но сущность человека не есть абстракт, присущий одному индивиду. В своей действительности она есть совокупность всех общественных отношений»³.

Человек, живущий среди других людей, связан с ними множеством незримых нитей, его поведение переплетается с их действиями, его потребности совпадают или сталкиваются с потребностями окружающих, что приводит к необходимости координации интересов и выработке различных форм взаимодействия.

Человек на протяжении всей жизни общается с другими людьми (в семье, школе, производственном коллективе и т.п.) он, как губка, впитывает окружающие его отношения, и синтез этих общественных отношений в его сознании – мышлении, воле, чувствах – и есть сущность человека⁴.

¹ Комаров С.А. Советское общенародное государство и личность. Красноярск, 1986. С. 30.

² Абишев К. Человек. Индивид. Личность. Алма-Ата, 1978. С. 39-40.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. М., 1986. Т. 1. С. 3.

⁴ См.: Фарбер И.Е. Свобода и права человека в советском государстве. Саратов, 1974. С. 20.

Углубленное понимание свойств человеческого существа приводит к необходимости выделить особое и конструктивное понятие «личность» в отличие от собственно человека.

В античности человек имел не абсолютную, а относительную ценность. Личность вне общины или полиса для древнегреческой философии права так же не реальна, как биологический орган, оторванный от целого организма. Для древних мыслителей первичными в трактовке человека были именно его качества гражданина, личностные же характеристики второстепенны¹.

На первый взгляд, вопрос о понятии личности имеет отвлеченное значение, и затянувшиеся споры о его содержании мало связаны с теми или иными жизненными проблемами. Так, в словаре русского языка личность определяется через конструкцию – «человек как носитель каких-нибудь свойств»². Иногда, стремясь выделить личность из массы «обыкновенных» людей, личности приписываются такие свойства, как самостоятельность мысли, определенность оценок и взглядов, оригинальность чувств, сила воли, внутренняя собранность и страстность³. Нередко же эти понятия применяются в качестве равнозначных, совпадающих: человек и есть личность.

Слово «личность» исторически возникло как обозначение маски, которую надевал актер, затем как обозначение самого актера и исполняемой им роли. В дальнейшем это слово стало употребляться как обозначение реальной роли, которую человек играет в жизни.

Личность – это многогранное понятие, охватывающее общественную сущность человека, его психологию и биологию. Главное значение имеет общественная, социальная сущность личности.

Личность формируется под влиянием общественного бытия, общественного сознания и индивидуального бытия. Сущность человека определяется теми общественными отношениями, в ко-

¹ См.: Хейфе О. Политическая справедливость. Основоположения критической философии права. М., 1994. С. 17.

² См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 281.

³ См.: Личность в социалистическом обществе (философские аспекты формирования). М., 1988. С. 17.

торых он живет, которые обуславливают его действия и проявляются в них. Человек – реальный носитель общественных отношений, он выполняет различные социальные роли в обществе, и это прежде всего характеризует его как личность¹.

В философской и юридической литературе имеется точка зрения, согласно которой человек – более широкое понятие, чем личность². «Человек не рождается личностью, а становится ею, и этот процесс социален как в фило-, так и онтогенезе»³.

По этому поводу В.М. Сырых пишет следующее: «Личностью не рождаются, а становятся, и не всякий может выступать в этом качестве. Так, личностью не является ребенок и душевнобольной человек. Вряд ли можно считать личностью и первобытного дикаря, не обладавшего сколько-нибудь развитой системой знаний и не способного преобразовывать окружающий мир сообразно собственным потребностям»⁴.

Человек выделяет себя из общества и становится необходимым обществу как личность именно благодаря тому, что он непосредственно и с определенной степенью активности воздействует на развитие и изменение общественных отношений. Человек, не способный совершать осознанные действия, отвечать за свои поступки, лишен свойств, характеризующих его как личность⁵.

Из приведенных выше подходов следует, что понятие личности имеет смысл лишь в системе общественных отношений, лишь там, где можно говорить о социальной роли или совокупности ролей. Человек как индивидуальность выражает себя в продуктивных действиях, и его поступки интересуют нас лишь в той мере, в какой они получают органическое предметное воплощение. О личности можно сказать обратное: в ней интересны именно поступки. Достоинство личности определяется не столько тем, много ли человеку удалось, состоялся ли он или не состоялся,

¹ См.: Курс советского уголовного права. Л., 1970. Т. 2. С. 6.

² См.: Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. С. 69.

³ См.: Философская энциклопедия. М., 1964. Т. 3. С. 196. Такая же точка зрения изложена Кучинским В.А. См.: Кучинский В.А. Личность. Свобода. Право. М., 1978. С. 27.

⁴ См.: Сырых В.М. Право и личность. Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1996. Гл. VIII. С. 130.

⁵ См.: Кучинский В.А. Личность. Свобода. Право. С. 26-27.

сколько тем, что он взял под свою ответственность, что он сам себе вменяет¹. И.Е. Фарбер отмечает, что понятия «личность» в философии и праве не совпадают. В философии не каждый человек признается личностью: дети и умалишенные, как не обладающие разумностью и свободной волей, не считаются таковой. Иначе дело обстоит в праве, где каждый признается носителем прав и обязанностей, юридической личностью или субъектом права².

Таким образом, в философском плане личность понимается как мера социальной зрелости человека, способного быть социальным существом, жить и проявлять себя во всем как социальное существо.

Другую точку зрения выразил Г.Л. Смирнов, приводя слова советского педагога А.С. Макаренко: «Проблема личности может быть разрешена, если в каждом человеке видеть личность. Если личность проектируется только в некоторых людях, нет проблемы личности»³.

Личность – это прежде всего живой человек из плоти и крови, потребности которого выражают его практическую связь с миром и зависимость от него⁴.

Исходя из утверждения о том, что личность формируется, развивается, приобретает определенные качества, свойства, навыки, нельзя сказать про ребенка, что он не личность. Наоборот, только отношение к ребенку как к личности с самого раннего возраста есть необходимое условие и средство его воспитания⁵.

Каждый человек является носителем индивидуального сознания, представляющего собой взаимодействие психических процессов (ощущения, восприятия, памяти, мышления), психического состояния (бодрости, усталости, активности, пассивности, раз-

¹ См.: Введение в философию. Ч. 2. С. 556-557.

² См.: Фарбер Е.И. Свобода и права человека в советском государстве. С. 21. Аналогичной позиции придерживается Кучинский В.А. См.: Кучинский В.А. Личность. Свобода. Право. С. 27.

³ Смирнов Г.Л. Советский человек: Формирование социалистического типа личности. М.: Политиздат, 1980. С. 46.

⁴ См.: Рубинштейн С.Л. Основы общей психологии. М., 1989. С. 107.

⁵ См.: Права личности в социалистическом обществе. М., 1981. С. 21.

дражительности), психических свойств личности (темперамента, направленности, способности, характера)¹.

С позиций Г.А. Кукарина, «в настоящее время понятие “личность” используется как научный термин, обозначающий: 1) человеческого индивида как субъекта отношений и сознательной деятельности (лицо, в широком смысле слова) или 2) устойчивую систему социально значимых черт, характеризующих индивида как члена того или иного общества. Хотя эти два понятия – лицо как целостность человека и личность как его социальный и психологический облик – терминологически вполне различимы, они употребляются иногда как синонимы. Именно в таком аспекте понятие личности формируется и начинает развиваться с начала эпохи Нового времени»².

Данную позицию следует признать верной.

Понятие «человек» и «личность», отражая разные аспекты одного целого – отдельного индивида, находятся в тесной взаимосвязи. Как продукт природы конкретный человек выступает материальной, биологической личностью. Последняя, будучи продуктом общества, характеризуется в единстве ее индивидуальных социальных и биологических черт.

Конкретная личность всегда индивидуальна. Психологические черты, социальный опыт, род деятельности, темперамент, а также интенсивность проявления этих черт в каждом человеке сочетаются самым различным образом и составляют неповторимость его личности, отличие от всех других членов общества. В природе не бывает одинаковых личностей³.

Наряду с понятиями «человек» и «личность» применяется и понятие «индивид». Этот термин употребляется для обозначения всякого отдельно взятого представителя человеческого рода. Различия людей как индивидов – это, во-первых, различия между общественными группами, к которым они принадлежат, а во-вторых, различия в том, насколько полно, типически признаки одной и той же группы выражены в разных ее представителях⁴.

¹ См.: Платонов К.К. Проблемы сознания. М., 1969. С. 188-189.

² Кукарин Г.А. Личность. Общество. Государство (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. С. 9.

³ См.: Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1996. С. 130-131.

⁴ См.: Введение в философию. Ч. 2. С. 552.

Таким образом, индивид – это та же личность, но здесь выделяются прежде всего черты, свойственные именно данному конкретному человеку, характерные для него, отличающие его от других людей.

Следующая категория, которую нам предстоит рассмотреть, – «гражданин».

Понятие «гражданин» не совпадает с категориями «человек», «личность». В литературе данному понятию иногда придают слишком узкое значение, рассматривая в качестве такового лишь личность, действующую в политической жизни, имеющую политические права, свободы, обязанности¹.

Рассматривая гражданство, некоторые авторы отмечают, что суть его «выражается в наличии устойчивой политико-правовой связи между отдельной личностью и государством. Эта связь означает юридическую принадлежность лица к конкретному государству, приобретение личностью человека специфических качеств гражданина государства, а также защиту гражданина государством внутри страны и за ее пределами. Гражданин – это личность в ее отношении к государству и праву. Качества гражданина становятся важной чертой, характеризующей положение человека в обществе»².

В понятии гражданина синтезируются многочисленные свойства и качества человека, приобретаемые им в процессе политического и правового общения в обществе.

Правовая связь гражданина со своим государством – связь длящаяся, т.е. она существует от момента рождения гражданина до его смерти.

Гражданство ни в коем случае не следует понимать как неограниченное распространение власти государства на человека. Если бы наша характеристика сводилась лишь к этому, мы имели бы дело не с гражданством, а с подданством – таким положением лица, когда оно обязано подчиняться государственной власти, не имея права более или менее действенно влиять на эту власть.

¹ См.: Алексеев С.С. Государство и право: Начальный курс. М., 1993. С. 5-6.

² См.: Теория государства и права / под ред. М.Н. Марченко. М., 1995. Т. 1. С. 155. Такая же позиция ранее была высказана в работах С.А. Комарова (Советское общенародное государство и личность. С. 35) и Н.В. Витрука (Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 38).

Гражданин же является участником власти и наделен для этого необходимыми правами¹.

Гражданство – первый и основополагающий элемент правового статуса личности. Объем прав, свобод и обязанностей того или иного лица находится в прямой зависимости от гражданства.

А.С. Мордовец справедливо отмечает, что не любой человек имеет статус гражданина². Вместе с тем Всеобщая декларация прав человека провозгласила право на гражданство как одно из основных прав человека: «1. Каждый человек имеет право на гражданство. 2. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство» (ст. 15).

Конвенция Организации Объединенных Наций 1954 г. о статусе апатридов устанавливает особый статус лиц без гражданства и гарантирует им минимальные нормы обращения. В некоторых областях апатридам предоставляются те же права, что и гражданам (право на образование, медицинскую помощь, судебную защиту, помощь и социальное обеспечение). Таким образом, апатриды и иностранцы не обладают статусом гражданина, тем не менее их правовое положение определяется государством пребывания. Например, в ч. 3 ст. 62 Конституции РФ записано: «Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации».

В соответствии с положениями Конституции РФ и федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»³ гражданами Российской Федерации являются лица, имеющие гражданство Российской Федерации на день вступления в силу федерального закона «О гражданстве РФ», и лица, которые приобрели гражданство Российской Федерации в соответствии с настоящим федеральным законом.

¹ См.: Шевцов В. Гражданство СССР. М., 1980. С. 9-10.

² См.: Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 20.

³ См.: О гражданстве Российской Федерации: федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (в ред. от 31.12.2014) // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.12.2014).

Согласно ст. 3 федерального закона «О гражданстве РФ» гражданство определяется как устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Следовательно, гражданином является человек, который приобрел гражданство Российской Федерации в предусмотренном законом порядке, находится в постоянной связи с государством и обладает определенным правовым статусом¹.

Из изложенного следует, что в юридической литературе рассматриваемые понятия «человек», «личность», «индивид», «гражданин» характеризуются неоднозначно. Существует мнение, что «хотя общее смысловое значение этих терминов различно, применительно к человеку как члену общества, обладающему правовым статусом, их нередко используют в качестве синонимов»². В этой связи профессор Н.И. Матузов отмечает, что нельзя понятия «индивид», «человек», «личность», «гражданин» рассматривать как абсолютно различные либо как равнозначные, синонимичные. Они употребляются во многих случаях как взаимозаменяемые, между ними существуют тесные взаимосвязи³. А профессор И.В. Ростовщиков предлагает использовать термин «личность» как объединяющий понятия «человек» и «гражданин» во взаимосвязи с правами и свободами⁴.

Таким образом, полагаем, что понятие «личность» аккумулирует в себе все иные категории – «человек», «индивид», «гражданин». Личность – понятие собирательное, обобщающее, подчеркивающее наличие определенной связи между человеком и государством.

¹ См.: Иванов Р.Л., Костюков А.Н., Скобелкин В.Н. Основы Российского государства и права. Омск, 1995. С. 157.

² См.: Там же. С. 156-157.

³ См.: Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. С. 79.

⁴ См.: Комаров С.А., Ростовщиков И.В. Личность. Права и свободы. Политическая система. СПб., 2002. С. 25.

§ 2.4. Правовой статус личности: понятие, структура и виды

В современном мире проблема личности и ее взаимоотношения с государством, права, свободы и обязанности граждан, их единство приобретают исключительное значение и актуальность. Положение личности в обществе получает свое выражение в действующих правовых нормах и в регулируемых ими правовых отношениях. В отношениях с государством личность выражается в качестве гражданина. Гражданин является юридическим основанием для личности пользоваться юридическими правами и свободами и выполнять установленные законом обязанности¹.

Правовое положение личности, т.е. ее положение в обществе и государстве, выраженное в праве, именуется правовым статусом личности².

Понятие «правовой статус» привлекло пристальное внимание отечественных юристов и достаточно широко исследовано в юридической науке³.

Развитие правового статуса личности неразрывно связано с поступательным движением общества и государства, отражает основные исторические этапы их прогресса. Как известно, основу, фундамент развития правового статуса личности составляют ее конституционные права, свободы и обязанности. В связи с этим возникает вопрос о юридической конструкции правового положения личности с определенным набором составляющих ее элементов – юридических параметров. В отечественной юридической науке отражены представления именно о такой конструкции и перечне ее структурных элементов⁴.

¹ См.: Лукашева Е.А. Право. Мораль. Личность. М., 1986. С. 177-178; Комаров С.А. Советское общенародное государство. С. 11.

² См.: Права личности в социалистическом обществе. С. 29.

³ См.: Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985; Он же. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе; Матузов Н.И. Теория государства и права. Саратов, 1995; Комаров С.А. Советское общенародное государство и личность; Лукашева Е.А. Социалистическое право и личность. М., 1987 и др.

⁴ См., напр.: Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 27-34; Общая теория прав человека / отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1996. С. 28-45; Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие. М., 1997. С. 27-38; Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1999. С. 91-96.

Необходимо отметить то обстоятельство, что в науке имеются несколько подходов к определению понятия правового статуса личности и его структуры. Л.С. Явич высказывает тезис, что правовой статус есть не что иное, как «...юридическое выражение и закрепление фактического положения граждан в государстве»¹. Так или иначе это признается и другими юристами. Однако относительно структурного анализа рассматриваемого явления отмечены различные позиции. Традиционно правовой статус личности определяется как совокупность его прав и обязанностей, установленных государством и закрепленных в законах. Так, М.С. Строгович определяет рассматриваемое понятие следующим образом: «Права, предоставленные гражданам законом, вместе с обязанностями, лежащими на гражданах в силу закона, составляют правовой статус гражданина, его правовое положение»².

Характеризуя различные стороны правового положения личности с позиций широкого толкования, Н.И. Матузов пишет: «Все то, что так или иначе с правовой точки зрения определяет, гарантирует, характеризует, оформляет положение гражданина в государстве, входит в понятие правового статуса»³. Конкретно в понятие общего правового статуса личности он включает следующие основные элементы, составляющие его содержание и структуру: 1) соответствующие правовые нормы; 2) правосубъектность; 3) общие для всех субъективные права, свободы и обязанности; 4) законные интересы; 5) гражданство; 6) юридическая ответственность; 7) правовые принципы; 8) правоотношения общего (статутного) характера⁴.

Гражданство, общую правоспособность, статутные права и обязанности, юридические гарантии прав и обязанностей и прин-

¹ Явич Л.С. Право и социализм. М., 1982. С. 163.

² См.: Проблемы советского социалистического государства и права в современный период / под ред. В.М. Чиквадзе. М., 1969. С. 229.

³ Матузов Н.И. Юридические обязанности и ответственность как элементы правового статуса личности // Конституция СССР и правовое положение личности. М., 1979. С. 87.

⁴ См.: Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 59.

ципы правового положения граждан в качестве обязательных структурных элементов статуса рассматривает Л.Д. Воеводин¹.

Имеются и другие взгляды на данную проблему. Так, В.М. Горшенев считает узконормативное понимание правового статуса более предпочтительным, и что «гражданство, правосубъектность, общие правоотношения по отношению к правовому статусу следует рассматривать в качестве функций, либо предпосылок, либо производного элемента, продукта проявления правового статуса»².

Подобная неоднозначность в теоретическом толковании сущности и содержания правового статуса, а также его структурных элементов, несомненно, служит преградой для исследования этого правового явления, в т.ч. и в отраслевых рамках, с точки зрения его конкретных видов.

На основе анализа имеющихся воззрений можно выделить три основных подхода к определению состава элементов юридической конструкции правового положения личности. В первом, сформулированном в основном Н.В. Витруком, юридическая конструкция включает следующие элементы: юридические права и свободы; юридические обязанности; законные интересы; гражданство; правосубъектность и юридические гарантии³. Е.А. Лукашева указывает, что законные интересы нельзя выделять в качестве самостоятельного элемента правового статуса. По ее мнению, интерес предшествует правам и обязанностям, являясь «внеправовой» или «доправовой» категорией⁴. Помимо предложенной конструкции, Н.В. Витрук отмечает, что первый, второй и третий элементы составляют «статус личности», а в совокупности с другими указанными элементами образуют более широкое

¹ См.: Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972. С. 7.

² См.: Горшенев В.М. Структура правового статуса гражданина в свете Конституции СССР 1977 года // Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 г. Саратов, 1980. С. 52.

³ См.: Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. С. 27-34.

⁴ См.: Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. С. 92-93.

понятие – «правовое положение личности»¹. Н.С. Малеин также считает, что это два отдельных термина с различным содержанием² (и это несмотря на этимологическое тождество терминов «положение» и «статус»!).

По мнению профессора Н.И. Матузова, «нет ни теоретической, ни практической необходимости в разграничении понятий “правовой статус” и “правовое положение”. Эти понятия равнозначны, и всякие попытки их разграничения выглядят искусственными и неубедительными»³. Следует также согласиться с его утверждением о том, что различия необходимо проводить не между правовым статусом и правовым положением одних и тех же лиц, а между правовым статусом (положением) различных лиц или их категорий⁴.

Второй подход основан на включении в понятие правового статуса двух элементов – прав и обязанностей. При этом отмечается, что другие элементы следует рассматривать либо предпосылками правового статуса, «предстатусными» элементами (гражданство, общая правоспособность), либо «послестатусными» элементами – вторичными по отношению к основным (например, юридическая ответственность вторична по отношению к обязанностям), либо вообще категориями, далеко выходящими за пределы правового статуса (гарантии). Авторы, придерживаясь позиции Н.И. Матузова, предлагают дополнительные, «предстатусные» и «послестатусные» элементы включить в понятие «правовое положение личности»⁵. Видимо, в основу данного подхода заложено различие «правового статуса» (узкой категории) и «правового положения» (широкой категории, поглощающей первую).

Третий подход основан на признании категорий «правовой статус» и «правовое положение» личности в качестве синонимов

¹ См.: Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. С. 34; Он же. Конституционные права и обязанности советских граждан. Киев, 1985. С. 5-15.

² См.: Малеин Н.С. Гражданский закон и права личности в СССР. М., 1981. С. 101.

³ См.: Матузов Н.И. Правовая система и личность. С. 52.

⁴ См.: Там же. С. 53.

⁵ См.: Там же. С. 92-93.

и отсутствии строгого деления на «основные» и «дополнительные» составные элементы правового статуса личности. Так, Л.Д. Воеводин отмечает, что для установления действительной структуры правового статуса (положения) личности «с определенной степенью научной точности» необходимо избрать нужный критерий. Таким критерием, по мнению автора, «является закрепленное правом место индивида в обществе и государстве, т.е. в производстве, в управлении государственными и общественными делами и в сфере духовной жизни»¹. Ориентируясь на данный критерий, он называет следующие основные элементы правового положения личности: гражданство как «исходное начало формирования» правового положения личности, правосубъектность или «общая правоспособность», принципы правового положения личности, конституционные (основные) права и свободы человека и гражданина, занимающие «центральное место» в содержании основ правового положения личности, юридические обязанности и юридические гарантии или предусмотренные Конституцией и законами условия и средства реализации прав и обязанностей личности².

По мнению В.В. Невинского, данная точка зрения на конструкцию правового положения личности имеет ряд преимуществ: во-первых, она устраняет путаницу в соотношении категорий «статус» и «правовое положение»; во-вторых, позволяет выделить объективно существующий критерий для определения параметров (элементов), на основе которых можно выявить правовое положение личности – место и роль конкретной личности в обществе и государстве, в т.ч. под углом зрения не только формально провозглашенных прав, свобод и обязанностей, но и условий их реализации.

Признавая положительные стороны данной конструкции правового положения личности, автор указывает и на ее изъяны. Например, почему конституционные права и свободы человека и гражданина занимают «центральное место в содержании основ правового статуса личности», а в отношении юридических обя-

¹ См.: Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. С. 32.

² См.: Там же. С. 30-38.

занностей человека и гражданина такой оговорки нет? Хотя они представляют собой органичное целое, обеспечивающее свободное и ответственное существование индивида в обществе и государстве. Вряд ли оправданно, по мнению В.В. Невинского, и принижение роли юридических прав и обязанностей личности на фоне выведения на первое место таких составных элементов, как гражданство, правосубъектность и принципы правового статуса личности¹.

По мнению С.А. Комарова и И.В. Ростовщикова, правовой статус личности следует анализировать в двух аспектах – в статике и в динамике, что позволит в некоторой степени разрешить теоретические споры по поводу того, включать или не включать в его содержание права, свободы и обязанности, вытекающие из конкретных правоотношений². Более точной, на наш взгляд, является позиция Ю.А. Петрова: «Существует единый и равный для всех граждан правовой статус. Если же включать в его содержание права и обязанности, вытекающие из конкретных правоотношений, то правовой статус будет постоянно меняться, так как права и обязанности граждан в конкретных правоотношениях неодинаковы³. В содержание правового статуса входят только те права и обязанности, которыми наделен каждый гражданин, а не те, которыми он обладает в конкретных правоотношениях. В противном случае было бы столько правовых статусов, сколько граждан. Здесь имеется в виду правовой статус личности гражданина вообще». Рассмотрение правового статуса личности в статическом состоянии предусматривает включение в его содержание прав, свобод и обязанностей, юридически выражающих идею равенства, т.е. признание одинаковой равной ценности каждой личности во всех сферах экономической, политической, социальной и культурной жизни. В области экономической под равен-

¹ См.: Невинский В.В. Юридическая конструкция правового положения человека и гражданина в Российской Федерации // Личность и государство на рубеже веков: сб. науч. статей. Барнаул, 2000. С. 19.

² См.: Комаров С.А., Ростовщиков И.В. Личность. Права и свободы. Политическая система. С. 23.

³ См.: Петров Ю.А. Соотношение понятий гражданства, правоспособности, правового положения граждан // Вестник Ленингр. ун-та. 1974. № 5. Вып. 1. С. 119.

ством понимается уничтожение классовых различий в системе общественного производства, в области политической – равноправие всех граждан, принадлежащих к различным национальностям и расам. Каждый человек обладает всей полнотой прав и свобод, позволяющих ему принимать активное участие в общественной и государственной жизни.

Государство по отношению к личности обладает правами, которым корреспондируют обязанности, лежащие, в частности, на личности, гражданине. В то же время у личности по отношению к государству также имеются права, а на государстве, соответственно, лежат обязанности по отношению к личности, гражданину. Тем самым между государством и гражданином складываются весьма сложные по содержанию отношения, юридическим аспектом которых являются правовые отношения, возникающие на началах равенства и справедливости. При этом правовое равенство различных субъектов права (индивида и государства) состоит в том, что отношения между ними существуют в форме взаимности их прав и обязанностей по обязательной для них норме права.

Правовой статус, закрепляя достигнутый в обществе уровень свободы его членов, выступает важнейшим средством эффективного удовлетворения потребностей и интересов каждого человека, создания и использования условий всестороннего расцвета личности¹.

Закрепление и регулирование положения личности в обществе осуществляются государством в формах, определяемых спецификой правовых норм и складывающихся на их основе правовых связей и отношений. Прежде всего государство юридически закрепляет те фактические отношения, которые существуют у него с людьми, находящимися под воздействием государственной власти².

Таким образом, проведенный анализ позволяет нам отметить, что по своему содержанию «правовой статус» и «правовое положение» имеют единое смысловое понимание и означают закрепленную нормами права в государстве совокупность прав, свобод

¹ См.: Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. С. 8.

² См.: Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности... С. 24.

и обязанностей человека. При этом мы считаем необходимым подчеркнуть, что правовой статус (положение) личности является категорией комплексной и охватывает такие стороны состояния личности, как гражданство и правосубъектность, выступающие в качестве необходимых предпосылок собственно самого правового статуса субъекта. Сюда же следует включить и те правовые гарантии и условия, без существования которых невозможна практическая реализация субъектов своих юридических прав и обязанностей.

Правовой статус личности в государстве характеризуется следующими основными чертами:

- права, свободы и обязанности, составляющие правовой статус, являются равными, каждая личность (в пределах своего статуса) имеет равную юридическую возможность воспользоваться предоставленными ей правами и исполнить возложенные на нее обязанности;
- права, свободы и обязанности, зафиксированные в правовых нормах, охраняются государством, их реализация обеспечивается как государством, так и самими гражданами;
- права, свободы и обязанности гарантированы в интересах общества и государства, каждой личности;
- права, свободы и обязанности личности выступают как единая система, постоянно расширяющая и углубляющая свое внутреннее содержание по мере цивилизации общественных отношений;
- права, свободы и обязанности на всех этапах существования государства являются необходимым условием и предпосылкой всестороннего и гармоничного развития личности, выражают природу государства;
- права, свободы и обязанности, входящие в правовой статус личности, характеризуются единством, которое проявляется в их социально-экономическом развитии¹.

Следует отметить, что категория правового статуса – сравнительно новая в нашей науке. До 60-х гг. она обычно отождествлялась с правоспособностью (Н.Г. Александров, А.В. Мицкевич) и не рассматривалась в качестве самостоятельной.

¹ Комаров С.А. Общая теория государства и права. М., 1995. С. 121-122.

Основанием для их отождествления послужило то, что оба эти свойства возникают и прекращаются у субъекта одновременно, оба в равной мере неотчуждаемы.

С развитием юридической мысли, в 70-80-х гг., категория правового статуса получила достаточно широкую разработку в работах Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, В.А. Кучинского, Е.А. Лукашевой, Н.И. Матузова, Г.В. Мальцева, В.А. Патюлина и др.

Как уже отмечалось, правовой статус – сложная, собирательная категория, отражающая весь комплекс связей человека с обществом, государством, коллективом, окружающими людьми.

В структуру правового статуса личности входят следующие элементы:

- правовые нормы, устанавливающие данный статус;
- правосубъектность;
- основные права и обязанности;
- законные интересы;
- гражданство;
- юридическая ответственность;
- правовые принципы;
- правоотношения общего (статусного) типа.

Помимо этого, элементами правового статуса личности называют: правовой долг; законность; правопорядок; правосознание; гуманизм; справедливость.

Но представляется, что указанные и некоторые другие явления выступают в качестве принципов, предпосылок правового статуса, которые, безусловно, сопровождают его и пронизывают, но не входят как самостоятельные компоненты.

Состав элементов правового статуса личности носит не формальный характер, а отражает реальное правовое положение личности в государстве.

Виды правового статуса

В теории права и государства различают следующие виды правового статуса личности:

Основные:

- общий (конституционный) статус;
- специальный (родовой) статус определенных категорий граждан;

- индивидуальный статус.

Дополнительные:

- статус физических и юридических лиц;
- статус иностранцев, лиц без гражданства (апатридов) или с двойным гражданством (бипатридов), беженцев;
- статус российских граждан, находящихся за рубежом;
- отраслевые статусы (гражданско-правовой, уголовно-правовой и т.д.);
- профессиональные и должностные статусы (депутата, министра, судьи, прокурора и т.д.);
- статус лиц, находящихся в различных экстремальных условиях или особых регионах (участники военных действий в Афганистане, Чечне; работники Крайнего Севера, объектов секретного производства и т.д.).

Теперь остановимся подробнее на основных видах правового статуса личности.

Общий правовой статус – это статус лица как гражданина государства, члена общества. Он определяется, прежде всего, Конституцией и не зависит от различных текущих обстоятельств (перемещения по службе, семейного положения, должности и т.д.). Его содержание составляют главным образом те права и обязанности, которые предоставлены и гарантированы всем и каждому Основным Законом страны.

Общий правовой статус является базовым, исходным для всех остальных. По нему можно судить о характере, социальной природе, степени демократичности данного общества.

Специальный, или родовой, статус отражает особенности положения определенных категорий граждан (пенсионеров, врачей, студентов, рабочих, крестьян, инвалидов и т.д.).

Базируясь на общем статусе гражданина, указанные группы лиц могут иметь свою специфику, дополнительные права, обязанности, льготы, предусмотренные текущим законодательством.

Индивидуальный статус отражает конкретные, характерные особенности отдельного лица (пол, возраст, семейное положение, выполняемую работу и т.д.).

Он представляет собой совокупность персонифицированных прав и обязанностей гражданина.

Индивидуальный статус подвижен и изменчив. Он меняется вместе с теми изменениями, которые происходят в жизни человека.

Рассмотренные три вида статуса соотносятся между собой как общее, особенное и единичное. Специальный и индивидуальный статусы не могут противоречить общему статусу, а напротив, они должны соответствовать ему как базовому.

Обозначенные виды статусов взаимосвязаны, взаимозависимы и неразделимы друг от друга.

Каждый индивид выступает одновременно и как гражданин своего государства (общий статус), и принадлежит к определенной группе людей (родовой статус), и в то же время представляет собой отдельную неповторимую личность (индивидуальный статус).

Общий статус у всех один, специальных статусов множество, а индивидуальных ровно столько, сколько людей.

Раздел 3. Права человека как явление цивилизации и общечеловеческая ценность

§ 3.1. Права человека как высоконравственная и этическая категория

Права человека начинаются с уважения человека к самому себе, с умения понимать окружающих, особенно в нашей многонациональной и многоконфессиональной стране.

В истории каждого народа, каждой культуры или цивилизации существуют изменчивое и постоянное, временное и вневременное. Одно растет, достигает расцвета, стареет и умирает, а другое в той или иной форме становится достоянием общечеловеческой культуры.

«Цивилизация, – полагает профессор С.С. Алексеев, – представляет такую стадию формирования и развития общества, когда оно приобретает свою собственную основу, нуждается в поддержании своего существования, функционирования и развития в условиях самостоятельной, разумной деятельности людей, их объединений, и в этой связи, наряду с рядом других институтов, складывается центральное, определяющее звено социального регулирования – право (в значении позитивного права)»¹.

Культура как цивилизация в широком этнографическом смысле слагается из знания, верований, искусства, нравственности, законов, обычаев и других способностей и привычек, усвоенных человеком как членом общества².

В XIX в. под «цивилизацией» подразумевался высокий уровень развития материальной и духовной культур стран и народов Европы. Тогда же утвердилось использование этого понятия для

¹ Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: Норма, 2001. С. 139-140.

² Тайлор Э.Б. Первобытная культура. М.: Полит. лит-ра, 1998. С. 18.

обозначения ступени общественного развития, следующей за варварством¹.

Под культурой (со времени появления человечества), по мнению Ф.М. Достоевского, понимается все то, что создано деятельностью человека как возникающее благодаря феномену человека и его обязанностям.

Уровень культуры показывает, в какой степени созданные материально-технические, экономические, политические, нравственные, художественные и прочие социальные устои служат цели свободного всестороннего развития творческих возможностей и задатков личности, ее ценностных ориентаций². Иными словами, культура – это воспроизводство человеком самого себя как личности.

На современном этапе общественного развития основные права и свободы человека определяются как объективные условия, возможности жизнедеятельности человека, без которых не может существовать сам человек. В комплексе эти свободы и права характеризуют свободу личности: независимость личности от государства и использование своих прав, свобод и законных интересов независимо от интересов других личностей.

На протяжении всей своей истории человечество пытается сделать жизнь лучше. И оно добилось немалых результатов. Однако экономический и научно-технический потенциал часто используется, чтобы угнетать и убивать людей, способствовать их обнищанию.

С успехами мировой цивилизации, особенно с повышением культуры и ростом знаний людей, усложнением процессов организации производства идеи свободы личности, первичности прав человека приобретают все более важное значение. Уважение к человеку, признание его достоинства, самоценности, свободы мысли и поведения становится главной предпосылкой успешного развития общества. Свободный человек всегда дает обществу больше, чем несвободный, как бы оба понятия ни трансформиро-

¹ Гаджиев К.С. Введение в геополитику. М., 2000. С. 221; Бердяев Н.А. Творчество и объективизация / сост. А.Г. Шиманский, Ю.О. Шиманская. Минск: Экономпресс, 2000. С. 82-85.

² Гельдиева А.Ч. Национальная культура личности. Ташкент, 1993. С. 11-12.

вались с изменением конкретно-исторических условий. Специфика личных прав и свобод состоит не только в том, что они направлены на обеспечение автономии личности, ее защиту от внешнего вмешательства во внутренний мир человека, но и в том, что человек наилучшим образом защищен тогда, когда Конституция создает полный и исчерпывающий перечень прав и свобод.

Право формируется одновременно и параллельно с государством (а в определенном смысле и раньше государства). Их возникновение взаимосвязанно и взаимозависимо – каждый новый шаг в развитии государства (и цивилизации в целом) приводит к дальнейшему развитию правовой системы, и наоборот. Государство опекает право, использует его потенциал для достижения целей государственной политики. Но право обладает и собственной относительной самостоятельностью, собственными, внутренне присущими ему закономерностями формирования и функционирования, т.е. право имеет самостоятельное значение по отношению к государству, хотя и формируется при непосредственном участии государства. Государство обеспечивает охрану прав человека и господствующих правовых отношений; государственное принуждение – постоянный гарант, подкрепляющий права человека. Гражданин вовлечен в устойчивую политико-правовую связь с государством, состоящую из взаимных прав и обязанностей, и государство может наиболее полно обеспечивать права и свободы граждан.

С развитием мировой цивилизации, особенно с повышением культуры и ростом знаний людей, усложнением процессов организации производства, со становлением государства как истинно правового, права человека становятся более разнообразными и приобретают все более важное значение.

«Ценности – важнейшие компоненты человеческой культуры наряду с нормами и идеалами... Рождаясь в сфере экзистенциальной активности субъекта, ценности обретают статус общезначимых в процессе коммуникации»¹. Данный подход подтверждает философ Н.А. Бердяев, который сказал, что «человек есть большая ценность, чем общество, нация, государство, а лич-

¹ Культурология. XX век: Энциклопедия. СПб., 1998. Т. 2. С. 342.

ность не может быть частью общества, потому что она не может быть частью чего-либо, она может быть в общении с чем-либо»¹.

Исходная, первичная, основная форма существования ценностей – общественные идеалы, т.е. выработанные общественным сознанием и присутствующие в нем обобщенные представления о совершенстве в различных сферах общественной жизни. Каждый человек живет в определенной системе ценностей. В известном смысле можно сказать, что ценность выражает способ существования личности. Н.А. Бердяев писал, что «человек есть существо оценивающее, определяющее качество. Определение ценностей и установка их иерархии есть трансцендентальная функция сознания»². Нам представляется, что необходимо говорить не об общечеловеческих ценностях, а о ценностях самого человека, придавая приоритет всем его ценностям в равной мере. Каждая личность имеет свою индивидуальную ценность для настоящего и будущего, и надо только рассказать о ней без излишней скромности и предвзятости.

Ценности родились в истории человеческого рода как некие духовные опоры, помогающие человеку устоять перед лицом рока, тяжелых жизненных испытаний. Ценности упорядочивают действительность, вносят в ее осмысление оценочные моменты, отражают иные по сравнению с наукой аспекты окружающей действительности. Они соотносятся не с истиной, а с представлением об идеале, желаемом, нормативном. Ценности придают смысл человеческой жизни.

Вопрос о соотношении ценностей и прав человека возник в древности, когда античный мир стал осмысливать как проблемы прав человека, так и проблемы его бытия. Именно в Элладе с ее приверженностью к логическому анализу впервые был поставлен вопрос о происхождении некоторых общественных ценностей, например «свобода» и «право». Уже тогда некоторые философы осознали, что между стремлением к личной свободе и общественной целесообразностью может возникнуть определенное противоречие. Разными философскими школами это противоре-

¹ Бердяев Н.А. Философия свободного духа. М., 1994. С. 306-307.

² Лапин Н.И. Модернизация базовых ценностей россиян // Социс. 1996. № 5. С. 3.

чие решалось по-разному. Одни философы (последователи Платона) требовали полного подчинения личности интересам общества. Другие (так называемые киники), наоборот, отрицали всякую ценность общественной жизни в сравнении с жизнью свободного человеческого духа. Третьи пытались примирить оба эти начала, пытаясь вывести их из общей основы – добродетели, или справедливости, или общего блага. Спорили и о том, как соотносятся между собой права, провозглашаемые как нравственный императив, и права, обеспечиваемые законом. Эти споры неизбежно приводили к вопросу об источнике и природе прав – являются ли они лишь выражением воли законодателя или же носят высший и безусловный характер. Последней точки зрения придерживались Аристотель и стоики, противопоставившие законам и обычаям различных полисов единый «естественный закон», не зависящий от человеческих желаний.

Таким образом, мысль о том, что права человека неотчуждаемы и имеют в своей основе общечеловеческие ценности, не является для человечества совсем уж новой. Концепция индивидуальной свободы как ценности, причем не только духовной, но и социальной, в течение по крайней мере двух с половиной тысячелетий была предметом дискуссий среди философов, религиозных мыслителей, правоведов.

Формирование современного мышления в политической и правовой жизни общества имеет самое прямое отношение к проблеме прав человека в их практической реализации. Особое значение здесь имеет признание приоритета общечеловеческих ценностей, отход от конфронтации, учет опыта других государств в реализации прав человека, четкая позиция по вопросу об изначальном, главенствующем характере прав человека, что находит свое логическое развитие в принципе взаимной ответственности государства и личности.

Права человека в демократическом обществе глубоко укоренились в действующем законодательстве, в сознании людей и их повседневной жизни. Граждане, живущие в этом обществе, разделяют приверженность к демократической этике. Демократическая этика – это набор ценностей и взаимоотношений, необходимых для осуществления самоуправления. Ее можно определить как чувство терпимости и сотрудничества, уважения других и взаимо-

понимания. Демократическая этика признает, что люди могут иметь различные взгляды, и считает полезным открытое выражение своего несогласия в целях рассмотрения проблем с различных углов зрения и информирования общественного мнения.

Образование является необходимым и мощным инструментом в демократическом обществе; но инструментом общества, а не правительства, хотя правительство обязано дать образование каждому. Школы должны научить учеников тому, как работает демократия и как они могут участвовать в этом процессе, однако не должны даже пытаться контролировать или навязывать свое политическое мнение.

Истинная деятельность государства должна быть направлена на благо общества и его индивидов. Государство не может желать человеку другого состояния, кроме такого, при котором каждый отдельный человек, пользуясь полнотой свободы, может развить все свои задатки и способности.

Всякое стремление государства вмешиваться в частные дела граждан, если они ущемляют права других, неприемлемо и недопустимо. Располагая свободой, люди легче объединяются в общества, которые во многом помогают государству в выполнении его функций.

Права человека – это неотъемлемое, естественное свойство личности. Общечеловеческие ценности составляют духовно-нравственную основу прав гражданина. Важнейшей особенностью прав человека как феномена мировой культуры и цивилизации является то, что они воплощают в специфической форме высокие идеалы человеческой свободы и равенства, такие общечеловеческие нравственные принципы, как справедливость, гуманность. Права человека – это духовно-нравственный идеал, воплощенный в правовых нормах. Права человека – это гуманизм современной эпохи¹.

Общечеловеческое в основных правах и свободах человека подразумевает, что в них в наибольшей степени проявляется человеческое в человеке, то, что отвечает стремлениям всех людей и народов. Именно за эту общечеловеческую ценность в конеч-

¹ Лукашева Е.А. Правовое государство и обеспечение прав человека // Права человека: проблемы и перспективы. М., 1990. С. 67.

ном счете шла и идет борьба сил мира и демократии против сил войны и тоталитаризма.

Для общечеловеческих ценностей характерны понятия абсолютного добра и зла, красоты и т.д. К сожалению, отсутствие твердых моральных принципов мы наблюдаем повсюду. Мы пренебрегаем своим здоровьем и здоровьем окружающих, мы не уделяем должного внимания образованию и формированию тех свойств характера человека, которые необходимы ему для жизни в цивилизованном обществе.

Права человека, уважение к интересам любых меньшинств, приоритет личности в решении любых проблем социальной жизни — основа функционирования государства и законодательной системы.

Нам важно понимать, что борьба за достойное общественное существование, права человека, безусловное доминирование личности в общественной системе не является безусловным стремлением к индивидуализму. Напротив, смысл индивидуализированного развития состоит в том, чтобы создавать такие культурные традиции, которые, всячески поддерживая индивидуальность человека, способствовали бы ограничению и сдерживанию его эгоистических устремлений¹.

Следует констатировать, что «независимые» общечеловеческие ценности не существуют, они всегда связаны с конкретным носителем. В качестве общечеловеческих ценностей выступает народ или группа народов, объединенных едиными ценностями и поведенческим кодом, т.е. цивилизацией.

§ 3.2. Понятие и содержание концепции прав человека

Необходимо отметить, что настоящая работа ориентирована именно на концепцию прав человека, представления о правах личности. Обращение непосредственно к юридической проблематике, к правовым нормам также имеет место, но преимущественно как рассмотрение одного из аспектов проявления данно-

¹ Лукашева Е.А. Правовое государство и обеспечение прав человека. С. 140.

го феномена. Концепция – это учение, включающее в себя не только правовые феномены, но также и другие аспекты социальной действительности, а именно религию, философию, этические представления, культуру в целом.

Именно в силу того, что концепция прав человека представляет собой многогранный феномен, характер которого не только правовой, но и социальный, обусловленный нравственными представлениями общества, религиозными воззрениями, культурой, идеи и представления о правах личности остаются неоднозначным, спекулятивным вопросом.

Необходимо разграничивать нормы права о правах человека и доктрину, концепцию, идеи о правах и свободах личности. Часто эти явления смешиваются, умышленно либо неосознанно, что также может усложнить восприятие и оценку проблемы.

Концепция прав человека складывалась как реакция на потребности общественной жизни, необходимость уважения прав и свобод личности, для этико-политической реализации человека в сообществе представления о правах человека, по сути, явились «выражением исторически конкретных, реальных социальных проблем и одновременно определенным вариантом их снятия. Только при этих условиях возможно было как появление самого понятия “права личности” (или “права человека”), так и сохранение актуальности его трактовки в дальнейшем»¹.

Характерной особенностью современных теорий демократии является четкий акцент, который делается на проблемах развития личности и реализации прав человека. Четкое и ясное установление прав личности в ее отношении с государством и ограничение прав государства по отношению к личности и составляет наиболее существенную и значительную характеристику идеала правовой государственности, выработанного европейской цивилизацией.

Человек не может существовать и развиваться без социальных притязаний на определенный набор благ (материальных и духовных). «Эти притязания и выступают как права человека, являющиеся его “естественными”, “прирожденными” свойствами»². В этом и заключается один из основных тезисов концепции

¹ Бережнов А.Г. Права личности. Некоторые вопросы теории. М., 1991. С. 29.

² Теория права и государства / под ред. Г.Н. Манова. М., 1996. С. 218.

прав человека. Идея о том, что личность в силу своего рождения и человеческой природы обладает неотчуждаемыми правами и свободами, является краеугольным камнем идеи прав человека.

Однако концепция прав человека, преломляясь через призму конкретного общества, детерминируется характером экономического и политического строя, отношением социальных сил и уровнем культуры общества. В условиях определенной государственно-правовой организации общества эти притязания находят различное нормативное выражение в законодательстве.

Концепция прав человека – это продукт определенного исторического периода западной культуры и философии, эпохи Просвещения. Становление и развитие представлений о правах человека явилось следствием развития самосознания индивидов, социально-экономического прогресса общества и расширением политических свобод, которые были необходимы личности для осуществления своей роли в общественной жизни. Существующие права и свободы – это отражение «исторического процесса эмансипации»¹ человека, степень свободы, завоеванной человеком, и его место в государственном устройстве общества.

В настоящее время, в период глобализации и всеобщего мирового сотрудничества, концепция прав человека претендует на универсальное понимание, признание и применение во всем мире. Однако признание за правами человека универсальности требует строгого научного обоснования понятия и содержания данной категории, нахождения универсальных принципов, применимых ко всем культурно-национальным сообществам.

Данная область права весьма многоплановое явление. Генезис и становление концепции прав человека происходили наравне с развитием человека, и в какой-то мере права человека являются мерилем развития нравственного и интеллектуального облика человека. Это явление не ограничивается в своем содержании только лишь юридическими элементами, но состоит также из религиозных, моральных, культурных и философских составляющих, каждая из которых приобретает более веское значение «в зависимости от социальной позиции классов, заинтересованных в

¹ Philosophical foundation of human rights. UNESCO, 1986. P. 120.

обосновании сложившихся в обществе прав и обязанностей человека»¹.

Права человека неразрывно связаны с самим человеком, и это явление соотносится со всем, что касается индивида. Ограничителем здесь выступает лишь социум, т.е. сфера прав человека распространяется на общественного индивида, на личность в обществе, на степень возможности осуществления человеком своих интересов.

Права человека очень близко соприкасаются с моральными и культурными достижениями человечества, в то же время на современном этапе не являются таковыми (нравственными, моральными нормами). Концепция прав личности воплощает идеалы человечества, такие как свобода, равенство, справедливость, милосердие, гуманизм. Нравственность является одним из аспектов, с помощью которого можно определить права и свободы человека, закрепление прав человека в законодательных актах отражает принципы и нормы, общественные устои, определяющие порядок общественной жизни. Но с развитием общества многие отношения, которые ранее регулировались религией и моралью, не способны дальше обеспечиваться столь слабыми инструментами. Они остаются и занимают свое место в системе общественных отношений, однако такие явления, как достоинство, свобода совести, мысли, равенство вне зависимости от пола, расы, национальности и других обстоятельств, а также другие основные права и свободы нуждаются в более основательном обеспечении. Таким средством выступают юридически оформленные нормы о правах личности, поддерживаемые и охраняемые государственным принуждением.

В истории существовали случаи, когда гражданам предоставлялись те права, какие считало нужным предоставить государство. В связи с этим вряд ли можно согласиться с такой формулировкой: «Государство может либо уважать и гарантировать их, либо нарушать и подавлять, но отнять у человека присущие ему от рождения основные права и свободы оно не может»². Ограничиваясь примером истории нашего государства, мы видим, что

¹ Теория права и государства / под ред. Г.Н. Манова. С. 218.

² Права человека / под ред. А.Д. Гусева, Я.С. Яскевича. Минск, 2002. С. 47.

фактически Советский Союз признавал концепцию прав и свобод личности, что подтверждается не только подписанием международных актов в сфере прав человека, но и активным участием государства в разработке таких основополагающих документов о правах человека, как Всеобщая декларация прав и свобод человека, международные пакты. Однако внутри самого государства не только такие основные права, как свобода совести, достоинство личности, но и право частной собственности, и право на наследование были на какое-то время отменены государством.

Таким образом, представления о правах человека для своего реального воплощения в жизнь должны быть нормативно выражены и закреплены. Норма права же становится эффективной лишь тогда, когда для ее реализации возникают действительно социально необходимые основания, когда норма гармонично вытекает из концепции прав человека, сформировавшейся в данном сообществе.

Основой развития концепции прав человека служат такие неюридические институты, как религия, мораль и традиции. В том или ином виде представления о правах человека остаются в различных государственных режимах, более того, концепция о правах личности развивается. Следовательно, логично предположить, что концепция прав человека – явление не сугубо юридическое, но также культурное, традиционное, религиозное. Так, А. Тэргел отмечает: «...Современное изучение прав человека не должно главным образом рассматриваться как развитие прав человека в рамках социальных, политических, экономических и правовых сферах, но скорее как развитие в сферах культурных и религиозных»¹.

Концепция прав человека многие свои положения переняла из религии, причем религии христиан. Концепция прав человека зародилась и развивалась в западном обществе, где подавляющее большинство населения исповедует христианскую религию. Христианство является источником современных представлений о правах человека, несмотря на то, что во многих нормах о правах личности невозможно усмотреть ничего религиозного. Нормы

¹ Tergel A. Human rights in cultural and religious traditions. Uppsala, 1998. P. 50-51.

призваны решать определенный круг назревших вопросов. Если же мы обратимся к концепции прав человека, то увидим явное влияние христианства на становление и развитие основных положений концепции.

Основополагающий принцип концепции прав человека состоит в презюмировании достоинства человеческой личности. Христианство представляет человека как часть Бога, а следовательно, человек обладает достоинством в силу своего богоподобия. Концепция прав человека индивидуалистична, большинство прав и свобод ориентированы на отдельную личность. В христианстве каждый человек на божий суд предстает в одиночестве, ответственность за свои грехи несет сам. Из христианского восприятия человека, концепции личности происходят представления и идеи о правах и свободах человека.

Кроме того, при рассмотрении концепции прав человека нельзя оставить без внимания соотношение религии и права в силу того, что «свод религиозных канонов (предписаний, правил) представляет собой регулятивную систему, действующую в обществе с самых ранних этапов развития человечества. В античном мире религия, мораль, политика были тесно взаимосвязаны. Мировые религии — иудаизм, христианство, буддизм, ислам — оказали большое влияние не только на духовную, нравственную жизнь общества, но и на развитие правовых систем»¹. Каноны христианской религии, безусловно, оказали огромное влияние на жизнь человека, на формирование ценностей и норм жизни, продолжают оказывать влияние и по сегодняшний день. «В Библии, Коране, Талмуде, других священных книгах вместе с собственно религиозными положениями и канонами нашли выражение общечеловеческие нормы»².

Концепция прав человека близко соприкасается не только с религиозными учениями, но также и с этическими, моральными представлениями. Безусловно, право вообще и мораль — различные феномены общественной жизни. Многие нормы права далеки от моральной оценки, нравственного содержания. Нормы о пра-

¹ Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. / под ред. М.Н. Марченко. М., 1998. Т. 2. С. 72.

² Там же. С. 73.

вах и свободах личности, как и нормы права в иных отраслевых сферах права, не являются моральными и нравственными нормами, как утверждают некоторые авторы. Невозможно согласиться с утверждением, что права человека являются универсальными моральными правами, которые в равной степени принадлежат любому человеческому существу. Эти права отличны от юридических прав гражданина, которые признаются и законодательно защищаются государством¹. При этом концепция прав человека и нормы в сфере обеспечения и защиты прав и свобод личности представляют собой отрасль юриспруденции, наиболее тесно соприкасающуюся с нравственными представлениями общества.

При такой очевидной близости прав человека к таким феноменам, как религия и мораль, существует необходимость определения того, в чем будут выражаться различия между этими феноменами и правами человека. Если права человека не будут отражаться и формулироваться в нормативных документах и декларациях, то как их можно будет отличить от неюридических механизмов и средств, которые тем или иным образом влияют на положение человека в обществе? Для ответа на эти многочисленные вопросы необходимо определить, является ли концепция прав человека в том виде, в каком мы имеем ее на сегодняшний день, универсальной концепцией. Необходимо изучение различных культурных традиций и проблематики прав человека в различных правовых системах, выявление и анализ степени и содержания идей о правах личности в странах разных правовых семей. Также существует необходимость нахождения «действительно человеческого как общей основы для универсальной этики, применимой ко всем религиям»². В любом случае права человека предполагают поддерживаемый всеми культурами минимум ценностей применительно к важнейшим параметрам положения человека в обществе.

Представление концепции прав и свобод личности в качестве универсальной ценности влечет за собой утверждение о существовании перечня естественных прав и свобод человека, приме-

¹ См.: *Philosophy of Human Rights*. Morton E. Winston (Editor). Belmont, California. 1989. P. 7-9.

² Tergel A. *Human rights in cultural and religious traditions*. P. 344.

нимых в любом обществе вне зависимости от культурного своеобразия. На практике, как это мы увидим ниже в сравнении различных правовых систем, такого перечня не существует. Перед доктриной прав человека в качестве универсальной концепции стоит задача не просто отразить все многообразие ценностей, которые существуют в различных культурных и религиозных традициях, но создать некий синтез, на основе которого будет возможно объединение мирового сообщества для совместного сотрудничества.

На сегодняшний момент концепция прав человека не является универсальной, она явилась отражением политико-социального и культурного развития западного общества. Признание же за нормой права универсального характера в любой сфере права, в т.ч. и в сфере обеспечения и защиты прав и свобод личности, вообще выглядит абсурдным.

Права и свободы человека во многом зависят от уровня развития общества. Права человека, их обеспечение и гарантии, актуальные для одного общественно-культурного образования, могут быть чужды для другого общества. Интересы и потребности людей в значительной мере определяются условиями их существования. «Существующая в массовом сознании иерархия конституционных прав и свобод в целом обратно пропорциональна степени удовлетворенности населения уровнем их реализации. Чем меньше удовлетворена та или иная конкретная потребность, тем большее значение приобретает право, которое гарантирует ее удовлетворение»¹. Не только объем и степень обеспечения правами человека различаются в различных правовых системах, но и характер этого правового феномена различен в отдельных обществах.

Перечень охватываемых доктриной «права человека» вопросов и проблем поистине обширен. Права человека обеспечивают не только духовные ценности человека, поддерживают достоинство человека и физические параметры. Предполагается наличие минимального стандарта материальных благ и условий для человеческого существования. Неудовлетворение человеком базовых

¹ Права человека в массовом сознании. Проектная группа по правам человека / под ред. И.Б. Михайловской. М., 1995. С. 52.

потребностей, таких как обеспечение жилищем, одеждой, пищей, может вести к подрыву человеческого достоинства. Эти проблемы и призвана разрешить концепция прав человека.

§ 3.3. Правовая технология в концепции обеспечения прав человека

Говоря о проблеме обеспечения прав и свобод личности, необходимо отметить и тот факт, что в нашей стране идет форсированный процесс перехода от социалистического общественного устройства к капиталистическому. В результате этого ускоренного процесса нарушается закон естественно-исторического перехода от одного общественного строя к другому. И результатом этого нарушения, по нашему мнению, является образовавшийся вакуум в обеспечении жизнедеятельности общества. Пагубность ситуации состоит еще в том, что Россия вновь пошла по пути заимствования зарубежного опыта, а не выработки собственной концепции прав человека.

Термин «концепция» означает «систему взглядов на что-либо, основную мысль»¹. При этом правовая концепция, как считают исследователи, «это определенный способ понимания права и государства, их содержания, оснований, назначения, взаимоотношения с акцентом на избранные автором или авторами ценности»².

Концепция прав человека, как справедливо отмечает А.С. Мордовец, «...величайшая научная, теоретическая ценность, к которой нужно относиться бережно, так как именно в ней воплощена материальная и духовная культура, созданная предшествующими поколениями. Она подчинена социальной практике, дающей простор каждой личности в полной мере раскрыть свои способности, дарования, удовлетворить материальные блага. Основу идей о правах человека составляют принципы свободы, равенства, гуманизма, личной неприкосновенности и др. Проблема

¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 293.

² Рыбаков О.Ю. Личность и правовая политика в Российском государстве. Саратов: Саратовская гос. академия права, 2003. С. 12.

прав человека трансформируется в цели, устремления и жизнь людей. Ее значение измеряется не только и не столько гносеологическими, сколько социально-практическими ценностями»¹.

Отвечая на вопрос о том, какая концепция прав человека адекватна российской правовой культуре, В.Н. Синюков отвечает, что «Россия уже не раз воспринимала и меняла методологические подходы к вопросам правового статуса человека, соотношения его с государством, властью, обществом. Рецепция той или иной доктрины прав человека чрезвычайно ответственна: от характера этой доктрины во многом зависит методологическая ориентация законодательного регулирования важнейших областей общественной жизни и перспективы развития всей правовой культуры»².

О слабой развитости концепции прав человека в России говорил еще в 2004 г. В.П. Лукин. В частности, он отмечал, что «свой отпечаток на положение дел в области соблюдения прав и свобод человека в Российской Федерации накладывают также неразвитость гражданского общества, низкая правовая культура преобладающей части населения. Незнание закона, неуважение к нему, пренебрежение к правам и законным интересам граждан, в том числе и со стороны самих граждан, крайне отрицательно сказываются на состоянии общества в целом, порождают политическую апатию, цинизм, неудовлетворенность. Сегодня в России отсутствует всесторонне разработанная единая концепция защиты прав и свобод человека, которая разделялась бы и поддерживалась всеми ветвями власти, органами местного самоуправления, средствами массовой информации, обществом в целом. Проблематика прав и свобод человека не стала приоритетной для подавляющего большинства политических партий. Она редко находит свое отражение в избирательных программах кандидатов на выборные должности, оставаясь в основном второстепенной в ходе избирательных кампаний»³.

¹ Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. С. 4.

² Синюков В.Н. Российская правовая система. С. 235.

³ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 г. // Российская газета. 2005. 31 марта.

По нашему мнению, концепция прав и свобод личности представляет собой систему сложившихся в обществе отношений между государством и человеком, направленных на взаимовыгодное сотрудничество в целях развития государственных устоев, основанных на демократических принципах, и обеспечения благоденствия человека для развития его творческого и профессионального потенциала.

Для выработки концепции обеспечения прав и свобод личности в России мы предлагаем использовать пока еще слабо разработанный в теории государства и права и юридической науке в целом конструктивно-критический подход, в основу которого заложена теория правовой технологии¹. Основная идея этого подхода рассматривается А.К. Черненко применительно к проблемам конструирования правовой системы России.

В последние годы понятие «технология» все чаще используется в различных областях знаний. Обусловлено это, скорее всего, ростом числа технологических революций в большинстве развитых стран мира. Процессы технологического характера обусловили востребованность технологических познаний в сфере не только технических, но и общесоциальных наук. При этом понятие технологии связано с совокупностью производственных методов и процессов в определенной отрасли производства, а также

¹ Об этом подробнее см.: Черненко А.К. Правовая технология: Метод конструирования устойчивости правовой системы // Право и правовое регулирование в системе устойчивого социального развития. Новосибирск, 1995; Он же. Правовая технология и устойчивое социальное развитие: Опыт методологического анализа. Новосибирск, 1996; Он же. Философия права. Новосибирск, 1997; Он же. Концептуальные основы правовой технологии // Гуманитарные науки в Сибири. 1997. № 1; Он же. Правовые технологии как регулятор развития научного и образовательного процессов // Новые технологии в образовании. Новосибирск, 1998; Он же. Правовая технология как научная основа устойчивого развития и социального конструирования // Вопросы устойчивого и бескризисного развития. Новосибирск, 1999. Вып. 1; Он же. Теоретические проблемы формирования правовой системы. Новосибирск, 1999; Он же. Выбор модели правового государства: постановка проблемы, пути и методы ее решения // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск, 1999; Он же. Правовая технология как проблема общей теории государства и права // Современные проблемы юридической науки. Томск, 2000; Черненко А.К., Бобров В.В. Целевая составляющая и аксиологические основания правовой технологии (социально-философский аспект). Новосибирск, 2003.

с научным описанием способов производства¹. Кроме того, под технологией понимаются «обусловленные состоянием знаний и общественной эффективностью способы достижения целей, поставленных обществом»². По мнению В.Н. Иванова, сущность социальных технологий – это инновационная система методов выявления и использования скрытых потенциалов социального результата при наименьших управленческих издержках³.

Как видно из приведенных определений, они менее всего адаптированы к юридической специфике. Вместе с тем, по утверждению А.К. Черненко, «...основу правовой технологии составляет система методов, способов и средств эффективного и рационального конструирования правовых институтов и систем в соответствии с поставленными целями, которые детерминированы конкретно-историческими потребностями и интересами, закономерностями социального развития. Право в этом случае выступает как активное, деятельное начало в системе факторов изменения и развития общественных отношений»⁴.

Мы считаем, что некоторые направления правовой технологии могут послужить основой для системного исследования проблем обеспечения прав человека. Поэтому в нашем исследовании анализ правовой технологии призван выявить и обосновать конструктивную систему методов и процедур изменения и построения новой концепции прав человека.

Правовая технология – система методов, способов и средств, основанная на знаниях, умениях, навыках и процессах в области прав человека, направленная на разработку механизма обеспечения прав и свобод личности, а также совершенствование право-защитных институтов в соответствии с конкретно-историческими потребностями общества с учетом потенциального его развития.

Правовая технология как система анализа и конструирования механизма обеспечения прав и свобод личности позволяет прове-

¹ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 797.

² См.: Серафимов А., Айтшттейн В. К вопросу о принципах технологии // Высшее образование в России. 1995. № 2. С. 36.

³ См.: Иванов В.Н. Социальные технологии в современном мире. М., 1996. С. 4.

⁴ См.: Черненко А.К. Теоретико-методологические проблемы формирования правовой системы общества. Новосибирск, 2004. С. 178.

сти диагностику сложившейся в Российской Федерации ситуации и разработать концептуальные основы перехода на эффективные и рациональные методы ее формирования. С точки зрения правовой технологии в систему обеспечения прав и свобод личности, помимо нормативного компонента, включены и иные реальности, в т.ч. механизм государства, механизм действия права и т.д. При этом в предметное поле правовой технологии включаются и общественные институты.

В методологическую основу правовой технологии заложены два подхода. С точки зрения первого в рамках системного исследования имеется возможность получения знаний с помощью метода конкретного анализа, т.е. познания конкретной жизненной ситуации. Второй подход позволяет исследовать и применять методы и способы формирования и изменения механизма обеспечения прав и свобод личности и его элементов.

Говоря о концептуальной основе правовой технологии, следует подчеркнуть, что ее методологию нельзя сводить только к методам познания правовых явлений и процессов. Основной смысл правовой технологии заключается в конструктивно-прагматическом подходе, в методах изменения и формирования механизма обеспечения прав и свобод личности, придавая ему эффективность и рациональность.

Важно подчеркнуть, что данный методологический подход предполагает не радикальную смену политического режима или правовых институтов в государстве, а комплекс выверенных мер, последовательно апробированных на практике, позволяющий своевременно вносить изменения и преобразования.

Механизм обеспечения прав и свобод личности может быть понятен в том случае, если мы рассмотрим базовые методы его конструирования. Познание методов есть дальнейший шаг по пути изучения и применения правовой технологии в вопросах обеспечения прав и свобод человека.

С точки зрения правовой технологии, как отмечает А.К. Черненко, метод трактуется как действие, направленное на достиже-

ние определенной цели, и как способ формирования правовой системы¹.

В концепции правовой технологии метод следует рассматривать как средство конструирования и достижения поставленной цели.

Правовая технология включает такие методы, как поэтапное изменение и корректировка.

Метод поэтапного изменения основан на технологии, предусматривающей приемы, способы построения или изменения системы обеспечения прав и свобод личности. Данный метод опирается на закономерности развития природы, что позволяет исследователям ставить реально достижимые цели обеспечения прав человека, а не искать некий идеал.

Названный метод предполагает создание долгосрочных программ с расчетом на поэтапное их воплощение. Изменения в программы могут быть внесены с учетом того, что переходный период будет безболезненным для населения, без ущерба для личности, без нарушений ее прав и свобод. Долгосрочная программа должна быть стабильной и предельно понятной для граждан. Каждый этап развития системы для населения должен быть прозрачен, только в этом случае правосознание людей будет направлено на рациональное использование программы как в личных интересах, так и в интересах всего общества. Именно в этих условиях обеспечивается, с одной стороны, подконтрольность действий правительства и государственных чиновников, а с другой – в обществе формируется уверенность, спокойствие, т.е. создается созидательная атмосфера устойчивости и безопасности. Об этом же говорится в докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Так, он отмечает, что «исключительно важно, чтобы эти принципиальные реформы осуществлялись на основе строго научных разработок, без доминирования соображений сиюминутной политической целесообразности, чтобы не наносился ущерб конституционно закрепленным гаран-

¹ См.: Черненко А.К. Теоретико-методологические проблемы формирования правовой системы общества. С. 200-201.

тиям демократии в стране, политическим правам и свободам граждан»¹.

Эффективность правовой технологии определяется созданием какой-либо модели механизма обеспечения прав и свобод личности, которая в процессе практического воплощения проверяется на адекватность целям.

Метод корректировки позволяет быстро вносить изменения в не оправдавшие себя на практике нормативные правовые акты, формы и способы действия правозащитных институтов и т.д. И, что особенно важно, данный метод не предполагает глобальных преобразований, основанных на разрушении ранее существовавших механизмов и создании новых. В частности, Уполномоченный по правам человека в России подчеркивает, что «необходим постоянный диалог между властью и обществом о путях практического осуществления реформ, их возможного корректирования в случае, если необходимый баланс между управляемостью государственных исполнительных структур, с одной стороны, и конституционными правами граждан – с другой, окажется нарушенным»².

Существенную пользу методу корректировки призван оказать социально-правовой эксперимент³. Социально-правовой эксперимент – это создание определенной социальной ситуации локального масштаба, в которой анализируется действие специально разработанного для нее нормативно-правового акта (или их совокупности)⁴. Вообще же эксперимент – это попытка сделать, предпринять что-нибудь новое, ранее не испытанное⁵.

По нашему мнению, социально-правовой эксперимент – это апробирование в масштабах определенного пространства эффективности разработки новой программы в сфере социального, экономического, политического и иного развития общества, призванной изменить устоявшееся положение и при этом избежать

¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 г. // Российская газета. 2005. 31 марта.

² Там же.

³ Применительно к правотворчеству о нем говорит В.К. Бабаев. См.: Общая теория права: курс лекций. Н. Новгород, 1993. С. 307.

⁴ Там же.

⁵ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 908.

негативных последствий, способных привести к значительному ухудшению прав и свобод личности при широком внедрении нововведения. Именно в рамках социально-правового эксперимента есть возможность корректировать ход реализации предписаний, своевременно вносить изменения, тем самым решить вопрос о целесообразности применения тех или иных мер по реформированию определенной сферы общественных отношений.

Главная цель социально-правового эксперимента заключается в том, чтобы определить, какие условия и какая база должны быть созданы для эффективного действия новых экономических разработок. Это позволит своевременно выявить недостатки, скорректировать их и тем самым избежать просчетов в процессе масштабного применения экономической программы.

Из изложенного следует, что метод корректировки представляет собой систему мер организационного и процедурного характера, направленных на создание условий, способствующих недопущению грубых и массовых нарушений прав и свобод человека и гражданина, посредством апробирования различных вариантов преобразований и выбора наиболее оптимального из них.

Таким образом, на основе правовой технологии посредством использования методов каждый человек имеет возможность оценить реальное состояние действия разработанного механизма на каждом этапе. В этом случае механизм выступает не в качестве некой абстракции, он вполне реален, и люди соотносят план (модель) с реальной жизнью в обществе. Получается, что в каждом конкретном случае модель может выполнять свою роль только тогда, когда степень ее соответствия реальной жизни определена достаточно строго и точно. В случае несоответствия модель видоизменяется или отбрасывается, конструируется другая модель.

Истинная сущность современного государства должна выражаться в повышении роли человека.

В современном государстве особую роль приобретают юридическое выражение и обеспечение прав человека, которые должны получить значение особой, самостоятельной правовой реальности. С этим непосредственно связана их конкретизация в системе законодательства. Содержательный аспект конкретизации должен учитывать в человеке как субъекте права личностно-социальные свойства и закреплять их в правовых предписаниях.

При ином подходе (что и было при командно-административной системе) пренебрежение свойствами человека при формулировании различных статусов личности приводило к существенным дефектам правового механизма. В результате вне сферы правового регулирования оставались многие социальные, биологические, физиологические свойства людей, с которыми должен считаться законодатель. Между тем многие юридические институты базируются на этих свойствах и имеют особое значение для праворегулирующей деятельности. Именно человек как естественное и социальное существо должен стать предметом соответствующих рекомендаций для правотворческого процесса.

Проявление личностного начала в современном государстве во многом зависит от правовых форм свободы личности. В этих условиях необходимо провести такое обновление правовых механизмов, которое способствовало бы раскрепощению человека от многих запретов, препятствующих политической, экономической и духовной свободе личности.

Первоочередная обязанность государства по отношению к своим гражданам состоит в том, чтобы обеспечить их безопасное существование, оградить от каких бы то ни было посягательств на права и свободы. Только на этой основе возможно создание подлинного правового «комфорта» личности, придание нового качества правам российского гражданина и их гарантиям.

Поэтому системность требует знания структуры и функционирования всей совокупности прав в сочетании с иными ее элементами. Что, в свою очередь, подтверждает гипотезу о том, что сегодня нам нужна собственная российская концепция прав человека, основанная на системной выработке теоретических основ механизма государственно-правового обеспечения прав и свобод личности. Эта концепция должна остановить череду непродуманных, поспешных мер, нередко приводящих к существенным нарушениям прав и свобод личности, порождению негативных тенденций, связанных с обнищанием людей, ущемлению их чести и достоинства.

Именно концепция правовой технологии поможет планомерно, без поспешности, продуманно и апробированно создать систему последовательного преобразования российского общества, способного обеспечивать права и свободы человека и гражданина.

Раздел 4. Права человека в различных правовых системах

§ 4.1. Права человека в романо-германской правовой системе

Критерий, принимаемый за основу разграничения правовых семей, выбранный в данной работе, – идеологический, который с точки зрения Рене Давида является отражением религиозных, философских воззрений общества, его политической, экономической и социальной структуры. Изучение объективности и обоснованности указанного критерия лежит за рамками настоящей работы, а причины, по которым авторы останавливаются на идеологическом критерии разграничения правовых систем, состоят в том, что он (критерий) является до настоящего момента одним из сохранивших свою актуальность и обоснованность, а также органично отвечает целям данного исследования.

Важнейшей характерной особенностью романо-германского права следует считать «...его органическую связь с римским правом, его становление и развитие на основе римского права»¹.

Различают три основных периода развития романо-германской правовой системы. Первый период (до XIII в.) характеризуется отсутствием института уважения и защиты прав человека; инквизиция и религиозные войны за преобладание и господство повсеместно попирали нравственные постулаты, заложенные в религиозных учениях.

Второй период (XIII-XVIII вв.) развития романо-германского права характеризуется возрождением ценностей античности, в т.ч. и юридических ценностей. Обращение к институтам римского права было обусловлено, по словам Р. Давида, назревшей необходимостью общества в порядке и безопасности, которых «требует божественный замысел и которые необходимы для про-

¹ Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. С. 364.

гресса»¹. Средством для достижения поставленных целей могло стать только право.

На фоне фиаско религии в ее стремлении регулировать все сферы общественной жизни право становится субстанцией справедливости и упорядоченности жизни, средством, которое способствовало нормализации жизни общества. Рецепция римского права, его переосмысление и приспособление к новым, изменившимся условиям жизни характеризует второй, наиболее существенный в становлении правовой семьи, период развития.

Параллельно с этим развивается каноническое право, которое также имеет большое влияние на развитие представлений о правах человека. Каноническое право представляло собой «...совокупность решений церковных соборов, а также постановлений и других актов, исходящих от Папы Римского»². Кроме непосредственного регулирования религиозных, церковных отношений, каноническое право также оказывало влияние на регулирование семейных, брачных и имущественных отношений.

Третий период (XVII-XVIII вв. и по настоящее время) развития романо-германской правовой семьи кардинальным образом избавляет от отживших правовых институтов феодализма, и в основу новой жизни закладываются ценности естественно-правовой доктрины, «...являющиеся неотъемлемыми правами индивида, – право на собственность, свободу договоров, семью и наследование»³. Права человека обосновываются и приобретают законодательное выражение на основании идеалов Просвещения, философских воззрений таких видных мыслителей, как Локк, Руссо, Вольтер. Естественные, неотъемлемые и неотчуждаемые права личности, такие, как свобода совести, экономической деятельности, политические права должны обеспечиваться и гарантироваться со стороны государства.

Ярко выраженный и наиболее революционный характер идеи естественного права нашел свое отражение в праве французском.

¹ Давид Р. Основные правовые системы современности (сравнительное право). М., 1967. С. 57-58.

² Марченко М.Н. Курс сравнительного правоведения. М., 2002. С. 493.

³ Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: в 2 т. М., 1998. Т. 1. С. 118-119.

Другие государства романо-германской и англосаксонской систем права также ощутили влияние идей о естественных правах человека. «В эпоху формирования традиции права на Западе преобладала теория естественного права. По общему представлению, человеческий закон являлся производным от разума и совести, в итоге разумом и совестью и следовало его почитать. Согласно не только философии права того времени, но и самому действующему праву, всякий действующий закон, как утвержденный, так и обычный, должен соответствовать естественному праву, иначе ему будет недоставать законной силы и им можно будет пренебречь. Эта теория имела основу как в христианской теологии, так и в аристотелевской философии»¹.

В начале третьего периода развития романо-германского права наблюдалось значительное расширение прав и свобод человека. Наглядно это можно проследить по изменениям, происходившим в семейном праве. «Отцовская власть, которая в провинциях писаного права распространялась и на совершеннолетних, была отменена как несовместимая с правами человека. Ограничения канонического права в отношении браков были в значительной степени ослаблены. Требования к заключению браков, особенно согласие родителей, были сведены к минимуму. Сам брак рассматривался как “гражданский договор”. Это было неслыханно для того времени. Обоснование этого принципа говорит само за себя: “Право на развод вытекает из индивидуальной свободы, невозможность разорвать брачные узы будет означать ее потерю”»².

Однако продолжали существовать некоторые ограничения. Так, свобода браков все же ограничивалась заинтересованностью общества в сохранении патриархальных начал семьи. В частности, хотя согласие родителей как обязательное условие брака и было сведено к минимуму, законодатель устанавливал весьма сложный процедурный порядок регулирования несогласия родственников. Существовавшие консервативные представления и правовые установления продолжали еще какое-то время действо-

¹ Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. М., 1994. С. 29.

² Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: в 2 т. Т. 1. С. 128.

вать и оказывать влияние на революционные представления о естественных правах человека.

Примером консерватизма в семейном праве может служить Италия. В Италии семейное право и до настоящего момента остается жестко урегулированным. Большое влияние здесь оказывают нормы канонического права. В результате подписания Лютеранского соглашения в 1929 г. между Италией и Ватиканом произошло сближение и усилилось взаимодействие государства и католической церкви. Характер брака в Италии ярко выраженный канонический. «Брак не только может регистрироваться государственными органами, но может быть освящен и католической церковью. В последнем случае работник государственного органа обязан немедленно зарегистрировать брак, который с момента венчания в церкви имеет те же гражданско-правовые последствия, что и светский брак. В настоящее время в Италии число “канонических браков”, называемых также “конкордатными браками”, достигает 95% всех заключаемых браков»¹.

Кроме того, в Италии также ярко выражен религиозный характер отношения к разводам. Сложность процедуры развода направлена на возможно долгое сохранение брака. «Судья объявляет о расторжении брака, лишь когда уже нет надежды на то, что духовный и физический союз между супругами может быть сохранен или вновь восстановлен. Согласно закону, брак признается расторгнутым, если супруги жили раздельно по крайней мере в течении пяти лет и при этом судом доказано, что это произошло по обоюдному согласию»². Кроме того, в Италии достаточным основанием для развода считается попытка покушения на убийство одного из супругов или детей либо их истязание.

Важнейшим этапом развития концепции прав человека следует признать принятие во Франции во времена революционных изменений конституционного документа Декларацию прав человека и гражданина, одобренную 26 августа 1789 г. Несмотря на то, что документ разрабатывался в тяжелые времена перемен и в очень короткие сроки (9 дней), Декларация содержит основные

¹ Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: в 2 т. Т. 1. С. 163.

² Там же. С. 164.

положения концепции прав человека¹. В ней нашли отражение самые революционные и передовые воззрения на порядок и устройство общества. Так, в частности, провозглашались естественными и неотъемлемыми такие права, как свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению, свобода выражать свои мысли и мнения. Устанавливалось, что источником власти является нация, закон выражает общую волю и запрещает действия, вредные для всего общества. Также провозглашаются принципы презумпции невиновности, все, что не запрещено законом, то дозволено². Однако, каким бы мощным толчком развития демократических ценностей ни были указанные события, в дальнейшем развитии и распространении прав и свобод человека наблюдалась тенденция регресса.

Так, К. Цвайгерт и Х. Кейтц указывают, что принципы свободы и прав человека имели огромное влияние непосредственно после революционных потрясений. Но с течением времени и в ходе разработки Гражданского кодекса Франции, это влияние все более ослабевало и доминантой выступали консервативные воззрения. Идеи естественного права витали в воздухе и даже закреплялись на законодательном уровне, однако все это обрастало большими сложностями правоприменения, ограничения прав и свобод продолжали действовать по инерции.

В XX в. многие европейские народы провозглашают свою приверженность правам и свободам человека и гражданина. Так, преамбула французской Конституции 1946 г. подтверждает текст Декларации прав человека и гражданина 1789 г. и дополняет концепцию прав человека новыми принципами, новым поколением прав человека, которое к этому времени уже сформировалось. «Она [преамбула Конституции 1946 г.] отмечает равенство между мужчиной и женщиной и право на убежище, равно как и основные принципы, заложенные республиканским законодательством». В ней же записано, что «он [французский народ] провоз-

¹ См.: Конституционное право зарубежных стран / под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 2003. С. 446.

² См.: Международные акты о правах человека: сборник документов / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М., 2002. С. 30-32.

глашает, кроме того, как и особо необходимые в наше время... политические, экономические и социальные принципы»¹.

Большое значение в романо-германской правовой системе имеют так называемые «общие принципы права». Связано это с тем, что в отличие от англосаксонской правовой системы континентальное право регулирует группу отношений. При этом наиболее справедливое разрешение спора вытекает из соответствия не букве, а духу законов. Общие принципы права закрепляются на законодательном уровне, и здесь можно указать следующие важнейшие принципы: «приверженности правам человека»; «принципы национального суверенитета»; принцип выражения в законе общей воли; принцип признания «воспрещенными» лишь тех деяний, которые «вредны для общества»; принцип свободы действий, состоящий в предоставлении «возможности делать все, что не приносит вреда другому»; принцип установления в законе «лишь тех наказаний, которые строго и бесспорно необходимы»; принцип отчетности «каждого должностного лица по вверенной ему части управления» перед обществом и др.² Основными принципами также являются принцип равенства и свободы, права на частную собственность, принцип безопасности, сопротивление угнетению, принцип разделения властей как способ реализации и механизм защиты прав человека, свобода совести, права трудящихся, охрана семьи, права на образование, профессиональное обучение, культуру и т.д.

Таким образом, данным принципам отводилась основополагающая роль, они должны были стать общими нормами, в соответствии с которыми принимались законы и разрешались конкретные споры. Так, например, в основе французского ГК «...лежат также представления естественного права о существовании самостоятельного, не зависимого от религиозных верований принципа природы, в соответствии с которым может быть построена система правовых норм. И эти нормы, будучи систематизированы в ясную и стройную систему, могут служить фунда-

¹ Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. М., 1993. С. 26.

² Марченко М.Н. Курс сравнительного правоведения. С. 529.

ментом социального порядка рационально устроенного высоко-нравственного общества»¹.

Ф. Люшер отмечает, что «...конституционное значение приобретает не сам закон, устанавливающий принцип, а сам принцип»². Основные принципы, связанные с концепцией прав человека, имеют, безусловно, конституционное значение в странах романо-германской правовой системы.

Закон в странах романо-германской правовой системы, принципы, нашедшие отражение в законе, устанавливают общие нормы жизни, ценности и свободы, охраняемые им. В рамках этих законов и на их основании общество существует и развивается.

§ 4.2. Права человека в странах англосаксонской правовой системы

В англосаксонской правовой системе решающую роль играют высшие судебные инстанции. Судьи создают право. Судебные решения по самым различным вопросам составляют основу общего права и по сей день. Прецеденты, создаваемые судьями по конкретным делам, являются основополагающими нормами права.

Примечательно, что права и свободы человека в английской системе права считаются самоочевидными, в связи с чем права и свободы личности могут основными законами и не регламентироваться, а регулируются статутами, судебными прецедентами и даже обычаями. «Политические права и свободы (свобода слова, собраний, митингов, демонстраций) регулируются в основном обычаями. В статутах устанавливаются лишь некоторые требования для их реализации (например, порядок уведомления о предстоящем митинге)»³. В Великобритании вообще нет деления прав и свобод человека на конституционные и закрепленные текущим законодательством в силу отсутствия единой писаной конституции.

¹ Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: в 2 т. Т. 1. С. 136.

² Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. С. 52.

³ Григонис Э.П., Григонис В.П. Конституционное право зарубежных стран. СПб., 2002. С. 111.

В системе общего права находит свое яркое выражение принцип независимости судебной власти. Существующий круг профессиональных юристов оказывает огромное влияние на развитие политико-правовой сферы общества, на создание определяющих норм жизни. В данной системе концепция прав человека напрямую зависит от деятельности судебных органов, в связи с чем огромное влияние здесь уделяется моральному фактору. Нормы общего права должны соответствовать нормам морали, нравственности.

Значительную роль также играли религиозные установления. «С принятием в конце VII в. (696 г.) Англией христианства и постепенным превращением королевской власти в “высший источник правосудия и справедливости” все большее значение для англосаксонского права стали приобретать церковные акты, а также “судебные решения” и “законы короля”»¹.

Сложность процедуры судебного рассмотрения дел привела к тому, что в XV в. образовывается параллельная судебная система – право справедливости, которое формировалось из решений лорда-канцлера. Право справедливости отличал более простой процесс ведения и эффективность разрешения спорных вопросов в силу того, что лорд-канцлер обладал рядом средств и механизмов (наложение штрафных санкций за неявку в суд, угроза тюремного заключения за невыполнение решения суда) принуждения к исполнению решения. Кроме того, суд справедливости не был связан общим правом, а «...лорд-канцлер, принимая решения, действовал по собственному усмотрению. Поэтому в этих решениях был элемент религиозного субъективизма, характерного для высшего лица в церковной иерархии страны»². Лорд-канцлер в своих решениях выступал блюстителем королевской справедливости.

Помимо справедливости, лорд-канцлер при принятии решения руководствовался общими принципами, так называемыми «максимами». Среди них, например, такие: «тот, кто обращается к суду справедливости, сам должен иметь чистые руки»; «суд

¹ Марченко М.Н. Курс сравнительного правоведения. С. 637.

² Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: в 2 т. Т. 1. С. 284.

справедливости обращает прежде всего внимание не на форму, а на содержание дела»; «затягивание с рассмотрением дела разрушает справедливость»; «тот, кто обращается (с иском, жалобой) в Суд справедливости, сам должен быть справедливым», и т.п.¹

Если на континенте важнейшей движущей силой явились идеи просветителей, то в Англии философские и политико-правовые воззрения передовых мыслителей Просвещения не сыграли столь значительной роли. В Англии не было таких радикальных, революционных преобразований, которые происходили во Франции, а назревшая необходимость в изменениях реализовывалась посредством реформ и на основе существующих установлений с учетом опыта прошлого, в связи с чем теория естественного права органично находила свое отражение во вновь создаваемых прецедентах, принимаемых по новым вопросам решениями суда.

При этом передовые люди Англии были весьма недовольны консерватизмом английской правовой системы. В XVI-XVII вв. римское право угрожало системе общего права занять его место в той или иной степени. «Правда, не профессиональные юристы, а литераторы и интеллектуалы, восторгавшиеся идеями Ренессанса и гуманизма, часто клеймили “варварство” и “формализм” общего права и ратовали за введение более ясного и упорядоченного, по их мнению, гражданского права»².

Однако общее право не сдало свои позиции, но стало доминировать и преобладать в Англии. Вслед за победой в столкновении правовых культур система общего права, особенно что касается Англии, вошла на какое-то время в русло спокойного и размеренного развития. Английское право приспосабливалось к потребностям страны, учитывало вновь возникающие в общественной жизни тенденции.

Экспансия общего права за пределы Англии привела к развитию и обогащению права в области прав человека. Ярким примером здесь может послужить право Соединенных Штатов Америки. «Все лица, родившиеся или натурализованные в Соединенных

¹ См.: Марченко М.Н. Курс сравнительного правоведения. С. 649-650.

² Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: в 2 т. Т. 1. С. 259.

Штатах и подчиненные их юрисдикции, – как говорится в поправке XIV к Конституции, – являются гражданами Соединенных Штатов и того штата, в котором они проживают. Ни один штат не должен издавать или приводить в исполнение законы, ограничивающие привилегии и вольности граждан Соединенных Штатов; ни один штат не должен лишать кого-либо жизни, свободы или собственности без законного судебного разбирательства и не может отказать лицу, подчиненному его власти, в равной для всех защите закона»¹.

Правовая система Соединенных Штатов хотя и является системой общего права, однако формирование права на северо-американском континенте проходило под огромным влиянием немецких, французских, шведских, датских, испанских и иных правовых обычаев и традиций. Благодатная почва становления демократии и культивирование передовых идей Просвещения, а также культурное многообразие привели к становлению и развитию широкого перечня прав человека и гражданина.

Основополагающие черты американской концепции прав и свобод граждан сложились еще в колониальный период. На раннем этапе развития британских колоний в Новом Свете идеи прав и свобод личности приобретали религиозную окраску. Связано это было с тем, что многие переселенцы на американский континент были гонимы со своей родины по религиозным убеждениям. «Борьба за религиозную свободу в значительной степени обусловила приверженность американцев к защите прав и свобод вообще. В основе сложившейся на американской почве пуританской идеологии лежало представление о том, что источником гражданской власти является бог и что по его воле люди договариваются между собой о создании политико-правовых институтов. Лишь с годами идея добровольного соглашения людей относительно общественного устройства стала приобретать черты самостоятельного учения, не связанного с мыслью о божественном волеизъявлении»².

¹ Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / под ред. О.А. Жидкова. М., 1993. С. 43.

² США. Конституция и права граждан / отв. ред. И.А. Геевский. М., 1987. С. 7.

Идеи естественного права стали ключевым моментом в американской, да, пожалуй, и в целом в западной концепции прав человека. Теория естественного права утверждает «идею о всеобщем моральном законе, стоящем выше законов государства, и соответственно о неотчуждаемых естественных правах человека, которыми он обладает в силу того, что рожден человеком»¹.

В целом различные трактовки естественных прав человека сводятся к одному: права и свободы личности не зависят от воли государства, не оно дарует их людям, а человеку они присущи от рождения, в силу его человеческой природы. «В доктрине конституционного права можно встретиться с самыми различными попытками содержательно объяснить появление прав с момента рождения человека: концепциями религиозного плана; антропологическими теориями, согласно которым естественные права исходят из природы вещей; наконец из свойств человека как “социальной личности”»². Представляется весьма обоснованной концепция религиозного источника происхождения прав человека, т.к. западные страны, приверженные в основном христианству и в то же время являющиеся прародителями доктрины естественных прав человека, ключевым моментом естественных прав человека называют достоинство от рождения, о чем также говорит и христианская религия.

Примечательно, что «отцы-основатели» при составлении текста Конституции Соединенных Штатов обошли молчанием права и свободы человека. Американские историки отмечают, что составители «считали права личности “естественными”, а потому не нуждающимися в фиксации в тексте Основного Закона. Такое их перечисление могло быть якобы истолковано как исчерпывающий список всех прав и свобод, что привело бы к посягательствам на те права и свободы, которые в него не вошли»³. Вновь создаваемое американское общество не могло довольствоваться конституционным закреплением лишь некоторых, да и то в довольно размытой форме, прав и свобод человека (статья тре-

¹ Права человека в буржуазной доктрине и практике (статус, законодательство, механизм защиты) / под ред. В.М. Чхиквадзе. М., 1991. С. 3.

² Конституционное право зарубежных стран / под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. С. 84.

³ США. Конституция и права граждан / отв. ред. И.А. Геевский. С. 18.

твѣ предусматривает рассмотрение всех уголовных дел судом присяжных, статья четвертая запрещает дискриминацию при приеме на государственную службу на почве религиозной принадлежности и др.), поэтому уже в 1791 г. ратифицируются первые десять поправок к Конституции США, содержащие более подробный перечень прав и свобод человека, – «Билль о правах».

Основные права и свободы человека и гражданина в современных государствах западного права закрепляются в конституциях или конституционных актах. Что касается стран англосаксонской правовой системы, то в настоящее время почти повсеместно приняты конституции. Конституция является главенствующим законодательным актом страны и отражает принятую в государстве позицию в вопросах прав человека.

Англия, однако, как родина возникновения общего права, имеет ряд особенностей. В Англии отсутствует единая писаная конституция, а существует ряд актов (статутов), которые имеют конституционную силу. В ряд таких актов входят и нормативные акты, регулирующие правовой статус личности (сохраняющие свое значение как действующее право «Великая Хартия вольностей» 1215 г., «Билль о правах» 1689 г., законы о гражданстве 1948, 1964, 1981 гг.)¹. Данные акты не охватывают полный, с позиции западного права, перечень прав человека. Положения о правах человека могут быть изменены принятием других норм права. Институт прав и свобод личности в полной мере регулируется правилами прецедентного права. Даже в случае прямого закрепления в законодательном акте положений о правах человека норма начинает действовать только тогда, когда «она будет неоднократно применена и истолкована судами, и в той форме, а также в той степени, какую установят суды»². Закон, согласно традиционной для Англии теории права, «не считается нормальной формой выражения права, а всегда является инородным телом в системе английского права»³.

¹ См.: Конституционное право зарубежных стран / под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. С. 400.

² Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 1996. С. 260.

³ Там же.

В праве Великобритании отсутствует принятая классификация прав и свобод личности на личные, политические, экономические, социальные права. «Для англичан права и свободы – это прежде всего индивидуальные права, ограничиваемые государством в силу общественного договора и вытекающие из принципа: каждый может делать то, что не запрещено правовыми нормами»¹. Главной гарантией прав человека является не формальное их закрепление в конституционном акте, а эффективные судебные средства их защиты.

Австралийская конституция также не содержит перечня основных прав и свобод человека. Высшая судебная инстанция Австралии – Высокий суд не может признать недействительным закон лишь на том основании, «что по своему содержанию он затрагивает права гражданина, защищаемые конституцией»². Вообще же Австралию из всех крупнейших стран англосаксонского права признают наиболее близкой к английскому праву.

Характерной чертой британской традиции права являются прагматизм и практичность. Декларативность концепции прав человека не присуща родоначальнице системы общего права. «Надеюсь, меня правильно поймут, если я скажу, что британцы по складу ума более склонны к конкретным вещам. Это явно просматривается в конституционных документах, к которым мы обращаемся чаще всего... обе палаты парламента не хотели никаких изменений. Они считали себя приверженцами “*существующих* законов и законодательных актов, прав и свобод”. Что придает “Великой Хартии вольностей” и “Биллю о правах” значимость (а они действительно имеют большое значение), так это традиция, которая закреплялась ими и которая ими же и была создана. Та самая традиция, которая в течение последующих столетий лишь укреплялась и расширялась»³.

Однако Великобритания приобрела статус самой свободной страны в мире к XVIII в. И это несмотря на то, что развитие представлений о правах человека в это же время во Франции и

¹ Конституционное право зарубежных стран / под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. С. 409.

² Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: в 2 т. Т. 1. С. 334.

³ Тетчер М. Искусство управления государством. С. 282-283.

США порождают весьма радикальные документы: Декларацию независимости США, Конституцию США и «Билль о правах» 1789 г., а также французскую Декларацию прав человека и гражданина 1789 г. В то же время, несмотря на всю претензионность формулировок «...невежество, забвение прав человека или пренебрежение ими являются единственной причиной общественных бедствий и испорченности правительств...» (французская Декларация 1789 г.), «Мы исходим из той самоочевидной истины, что все люди созданы равными и наделены их Творцом определенными неотчуждаемыми правами...» (Декларация независимости США 1776 г.)¹, в указанных странах продолжали существовать вещи, несовместимые с принятой ими же концепцией прав человека. В Америке вплоть до второй половины XIX в. продолжал существовать на законных основаниях институт рабства. Ситуация изменилась лишь с принятием XIII поправки к Конституции США. Во Франции жесточайшие расправы в период революции с людьми, имевшими какое-то отношение к политическим кругам, также нивелировали весь смысл принимаемых документов в области прав человека. «Парадоксально, но чем более грандиозными и широкими оказывались замыслы в отношении естественных прав, тем более вероятной была потеря свобод в конце»².

§ 4.3. Права человека в мусульманской правовой семье

Остановливаясь на рассмотрении мусульманской правовой системы с позиций обеспечения прав человека, необходимо обратить внимание на то, что мусульманское право – это не только одна из старейших и одна из наиболее распространенных в мире религиозно-правовых систем, но также это и весьма значительная часть мировой правовой культуры.

В исламских государствах отсутствует правовой механизм защиты и гарантий прав и свобод человека. Причина кроется в

¹ См.: Международные акты о правах человека / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М., 2002. С. 20, 30.

² Тетчер М. Искусство управления государством. М., 2003. С. 284.

том, что исламские государства убеждены, что принципы исламской концепции – шариат – это единственное, на что следует ориентироваться в вопросе определения прав человека.

Необходимо сделать оговорку, что существуют различия в понятиях исламского и мусульманского государства. Исламские государства – те государства, которые официально объявили ислам государственной религией или в которых религия ислам формально является источником права (Саудовская Аравия, Египет, Малайзия, Иран, Марокко и др.). Мусульманские государства – это и исламские государства, а также страны, в которых мусульмане составляют большую часть населения, но которые не утвердили на официальном уровне ислам государственной религией или основой правовой системы (Джибути, Сенегал, Турция). В данной работе большее внимание будет уделено первой категории государств, т.к. именно здесь встречаются наиболее острые вопросы по правам человека.

Мусульманское право как система норм в своей основе сложилось в эпоху становления феодального общества в Арабском халифате в VII-X вв. и основано на мусульманской религии – исламе. Ислам исходит из того, что существующая система правил поведения, установлений и правовых норм пришла от Аллаха, который даровал человеку истинное право, не нуждающееся в пересмотре и изменениях под влиянием изменяющихся социальных условий жизни. Мусульманское право, в отличие от романо-германской и англосаксонской правовых систем, не является самостоятельной отраслью науки, оно лишь одна из сторон религии ислама.

Мусульманские юристы в сравнительно-правовых исследованиях указывают на то, что мусульманское право в широком теоретически-категориальном понимании представляет собой не систему собственно юридических норм, а все предписания фикха и даже шариата в целом – как регулирующие все аспекты внешнего поведения мусульман, так и составляющие основу внутренней мотивации их поступков. На правоведение в мусульманском праве «возлагалась задача разработки практических путей достиже-

ния общих целей ислама, теоретически сформулированных бого-словием»¹.

При этом следует обратить внимание на тот факт, что несмотря на вековую приверженность неизменным нормам и консерватизм в мусульманском праве, в исламской доктрине существуют такие механизмы, как обычай, соглашение сторон, административные регламенты, при помощи которых возможно, не изменяя самого права, вводить положения, удовлетворяющие потребности современного общества. «Мусульманское право неизменно, и в то же время оно полно возможностей. Наряду с его неизменностью следует отметить и его гибкость. Между этими двумя чертами нет никакого противоречия»².

Сопоставляя особенности мусульманской правовой системы и особенности концепции прав человека, рассмотрим, каким образом и в каком виде существуют идеи прав человека в странах мусульманской правовой системы. Не затрагивая вопроса предпосылок и причин генезиса и развития концепции прав человека в мусульманской правовой семье, будь то внешнее влияние либо внутреннего назревшая необходимость признания данной категории, обратимся к содержанию этого правового явления на Востоке.

В основных источниках мусульманского права – Коране и Сунне – существуют направленные на защиту прав человека изречения: «И почему вам не подвизаться в битвах за путь Божий, и для защиты слабых из мужчин, женщин, детей, которые говорят: Господи наш! Выведи нас из этого города, жители которого беззаконны; поставь нам от Себя защитника, поставь нам от Себя покровителя»³. Э. Мейер отмечает, что хотя исламская правовая мысль не имела развитой теории прав человека, это не означает, что в традиционных обществах мусульманского мира государство создавалось по репрессивному образцу. В прошлом такие неправительственные институты, как устоявшиеся традиции, клан и община, играли более важную роль как факторы, влияющие на свободы индивидов, чем правительства. Не существовало условий, вызывавших постоянные конфликты между государ-

¹ Сюкияйнен Л.Р. Мусульманское право. М., 1986. С. 14.

² Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 1988. С. 392-393.

³ Коран, 4:77 // Коран в переводе И.Ю. Крачковского. М., 1990.

ством и правами индивидов, именно тех факторов, которые в настоящее время вызывают наибольшее беспокойство¹.

Необходимо помнить о том, что при анализе состояния дел в области прав человека в исламских странах многие исследователи оценивают его с позиции существующих международно-правовых документов в этой области, которые разработаны без учета специфики и ценностей исламской цивилизации. Исламская концепция прав человека основывается на других источниках и разработана с учетом других ценностей, в связи с чем она в какой-то мере не соответствует западным представлениям о правах человека, а иногда, учитывая то, что проблема прав человека в последнее время приобретает политическую окраску и используется для давления и вмешательства во внутренние дела других государств, исламская концепция противоречит интересам Запада. Для объективного рассмотрения идеи прав человека в мусульманской правовой системе необходимо учитывать своеобразие и ценности исламского мира.

Необходимо обратить внимание на краеугольный камень мусульманской правовой системы – религиозность. «Верующие мусульмане не способны ни понять, ни принять какой-либо системы, которая исключала бы религию. Для них религия наполняет все стороны жизни, и никакая система прав, игнорирующая эту фундаментальную аксиому, недостойна того, чтобы ее принять и привести в исполнение»². Поэтому обращение к религиозному опыту необходимо не только для того, чтобы утвердить концепцию прав человека в мусульманских государствах, но также ислам служит богатым и ценным источником и для содержательной стороны этого вопроса.

«Для мусульманина отрицание или сомнение в Божественном откровении всегда было куда более ужасным грехом, чем неспособность ему следовать. Поэтому ему казалось более предпочтительно уверять в своей приверженности незыблемому шариату как единственному закону, обладающему абсолютным авторите-

¹ См.: Mayer A.E. The Dilemmas of Islamic Identity // Human Rights and World's Religions. Ed. by L.S. Rouner. 1988. P. 94-95.

² Абдулахи А. Ан-Каим. Предпосылки религиозных прав человека в исламе // Права человека и религия: хрестоматия / сост. и науч. ред. В. Новик. М., 2001. С. 309.

том, и прощать отклонения от многих его требований на практике, апеллируя к детерминизму, – вместо того, чтобы сделать какую-либо попытку приспособить закон к обстоятельствам и потребностям жизни»¹. Крайне осторожное отношение общей массы мусульман к изменениям, вносимым в правовую доктрину ислама, препятствует развитию идей о правах человека. Раз и навсегда установленное Божественное слово имеет неопровержимый авторитет и не нуждается в модификации. Для приспособления мусульманского общества к современной жизни целесообразно использовать приемы, находящиеся за пределами ислама, но не противоречащие ему. Представляется, что это единственная возможность для развития идей о правах человека при сохранении культурной самобытности и традиций мусульманских государств.

До сих пор в некоторых исламских государствах в основных законах подчеркивается, что государство обеспечивает публичные и индивидуальные права и свободы только в рамках шариата. «Основной закон Катара устанавливает принцип равноправия граждан вне зависимости от их вероисповедания (ст. 9), вместе с тем предусматривает, что государство стремится к внедрению в общественную практику “правильных исламских религиозных принципов” (п. “б” ст. 7)»². Апеллируя к принципам демократии, свободы, равенства и социальной справедливости, исламское право гласит, что все это должно реализовываться так, как это предписано исламом.

Классическая исламская доктрина разработала комплекс норм, которые определяют правовой статус личности в зависимости от его отношения к исламу. Право мусульманских стран не устанавливает обязанность вероисповедания ислама. Однако выбор религии либо вообще отказ от нее влечет за собой определенные последствия. Мусульманское право признает три статуса существования человека. Если человек делает выбор в пользу ислама или если он родился и воспитывался как мусульманин, то он будет иметь в каком-либо исламском государстве все гражданские права и соблюдать обязанности, предписанные исламом. Это

¹ Абдулахи А. Ан-Каим. Предпосылки религиозных прав человека... С. 312.

² Сюкияйнен Л.Р. Мусульманское право. С. 142.

«правоверные». Однако в случае если мусульманин становился вероотступником, т.е. тем, кто отказался от своей веры в ислам, его ждали тяжелые последствия, вплоть до приговора к смерти, конфискации имущества, признания брака недействительным и лишения других гражданских прав. Вероотступничество в исламе и по сей день считается одним из самых тяжких грехов. И хотя смертная казнь за вероотступничество отменена в странах мусульманской правовой семьи, общественное мнение и правосознание, сформировавшееся под влиянием ислама, по-прежнему осуждает вероотступничество, и такой шаг может сильно повлиять на социальный статус бывшего мусульманина.

Правовое положение «покровительствуемых» (мусульмане их называют «зимми» – т.е. приверженцы других религий, узаконенных Священным Писанием – иудеи, христиане) в основных чертах было определено уже Кораном: «...сражайтесь с теми, кто... не подчиняется религии истины – из тех, которым ниспослано писание, пока они не дадут откупа (джизия) своей рукой, будут уничтоженными»¹. Среди различных мусульманских религиозных школ и отдельных знатоков шариата, а также в зависимости от эпохи существуют различия в характере и степени ограничений гражданских прав и социального статуса данной категории лиц. Они не могут совершать действия, направленные против мусульманской религии и оскорблять чувства ее сторонников. В более ранние времена не могли вступать в брак с женщинами-мусульманками, строить дома выше домов мусульман, носить мусульманскую одежду, не могли ездить на лошадях, а только на мулах и целый ряд других ограничений. В любом случае «зимми» обязаны почитать мусульман, т.к. они не имеют полного гражданского равенства с мусульманами.

Если человек не является ни «правоверным», ни «зимми», тогда он считается «неверным». Правовой статус в этом случае ограничивался максимально, вплоть до запрета постоянного проживания на территории исламского государства на положении свободного человека. Проживание могло быть разрешено «неверным», но по специальному охранному свидетельству. Теоретически неверующим должна быть предоставлена возможность

¹ Коран, 9:29.

принять ислам, а если они отказывались от этого, то они традиционно могли быть убиты в сражении или обращены в рабство, или в случае попадания в плен их могли освободить за выкуп¹. Так как ислам в мусульманских странах считается откровением и абсолютной истиной, существует запрет на изменение своей веры. На Западе данная концепция интерпретируется как ограничение права человека на свободу совести, в то время как в исламе она рассматривается как мера защиты и сохранения единства верующих. Право на свободу вероисповедания неприемлемо в исламском обществе, где человек не может исповедовать какую-либо иную кроме ислама веру.

Много противоречивых вопросов возникает по характеру предоставляемых прав в мусульманских странах мужчине и женщине. Тогда как на Западе борьба женщин за свои права достигла апогея в предыдущем столетии и увенчалась по крайней мере формальным признанием равенства полов, то на Востоке согласно религиозным традициям права женщины значительно уже прав мужчины-мусульманина. Характерно, что в воспитании женщин в духе ислама вопрос о признании женщин обладательницами равного объема гражданских и социально-экономических прав не стоит так остро, как в западном обществе.

Существуют две противоположные точки зрения по вопросу о соотношении прав мужчины и женщины в странах мусульманской правовой системы. «Одна группа ученых, в большинстве своем представленная немусульманами, утверждает, что женщины в мусульманском мире фактически бесправны. Другая же группа, преимущественно состоящая из мусульман, говорит о равенстве мужчины и женщины в своих правах, установленном в Коране и подтвержденным реальным жизненным опытом. Примечательно, что одинаковые места Корана трактуются ими по-

¹ См.: Абдулахи А. Ан-Каим. Предпосылки религиозных прав человека в исламе. С. 316; Журавский А.В. Христианство и ислам. М., 1990. С. 83-84; Хомушов Х.С. Ислам и международное право. Анализ исламской доктрины международного права. М., 2000. С. 80-82.

разному в зависимости от их убеждений и наличия разного рода фактов, подтверждающих конкретную трактовку»¹.

Так или иначе, но такие факты, как существование в течение долгого времени в среде мусульманских теологов спора о наличии души у женщины, разрешенная для мужчин полигамия и ряд других явлений позволяют говорить о различном объеме прав, предоставляемых мужчине и женщине.

Также дискуссии вызывают меры наказания в мусульманском праве за преступления. Наказания за воровство, нарушение принципов ислама, прелюбодейние кажутся западному человеку чрезмерно жестокими и фанатичными. Однако необходимо помнить, что они применяются не так часто и при наличии нескольких факторов. Мусульманские же юристы объясняют, что «в исламе важно не наказание человека, а предупреждение преступления. Жесткие законы шариата эффективно воздействуют на психику человека, сокращают желание совершить противоправный поступок. Тысячелетний опыт мусульманской юриспруденции доказывает высокую действенность исламских мер наказания именно в целях профилактики преступлений, независимо от того, нравятся эти меры кому-то или нет»².

Государство в мусульманской правовой системе не играет сколько-либо значительной роли в создании закона. Только Аллах, согласно мусульманской доктрине, имеет законодательную власть. Право как совокупность определенных норм сформировалось за первые два века существования ислама. Мусульманское право – автономная правовая система, основанная на Коране – система, совершенно независимая от других правовых систем.

Необходимо добавить, что в традиционных мусульманских странах, где ислам сохраняется в качестве официальной идеологии, и даже в «мусульманских» республиках СНГ (Узбекистан, Азербайджан, Киргизия, Таджикистан и др.), где религия отделена от государства, очень сильно проявляется тенденция взаимосвязи ислама со всеми структурами государственного строя. Многие руководители этих стран придерживаются мнения, что

¹ Цмай В.В., Боер В.М., Гинц А.А. Мусульманское семейное право. СПб., 1998. С. 16.

² Там же. С. 85.

ислам, в сущности, не противоречит социальному прогрессу и его необходимо использовать в создании нового общества¹.

Подобная почва не очень благоприятна для развития и укрепления такой правовой категории в мусульманской правовой семье, как права человека. Большую роль здесь также играет правосознание населения. В большинстве мусульманских стран массовые нарушения прав человека происходят не по инициативе государственной власти, а в самом обществе. Традиционные формы социальной организации часто оказываются несовместимыми с теми фундаментальными принципами, которые заложены в важнейших международных документах по правам человека. Более того, государство мусульманской правовой системы выступает более прогрессивным, чем само общество.

В целом можно сделать вывод, что исламский подход к правам человека имеет очень сильное отличие от западного понимания. Мысль о том, что права человека включают в себя потенциально разделяемую всеми универсальную моральную ответственность, была отвергнута некоторыми делегатами на Конференции ООН по правам человека в Вене в 1993 г., на Всемирном форуме женщин в Пекине в 1994 г. и на Встрече по проблемам бедности в 1996 г. Противники этой концепции заявили, что они не обязаны поддерживать «западные» идеи прав человека, т.к. они способны разрушить социальное, культурное, а иногда и религиозное своеобразие их стран².

Сегодня исламское общество в целом «поставлено перед необходимостью жесткого выбора: или ислам и шариат, или демократия и права человека. При этом не дается никаких объяснений, почему вообще должен быть сделан какой-то выбор, и в особенности, почему должен быть сделан именно этот выбор»³.

Если смотреть с современной точки зрения на права человека, шариатская система вызывает возражения не только потому, что она ограничивает свободу и для мусульман, и для немусульман,

¹ См.: Керимов Г.М. Шариат. Законы жизни мусульман. М., 1999. С. 258.

² См.: Макс Л. Стакхаус. Права человека и социальное богословие // Права человека и религия / сост. В. Новик. С. 135.

³ Абдулахи А. Ан-Каим. Предпосылки религиозных прав человека в исламе. С. 314.

но также из-за ее концепции гражданских и политических прав, основанной на религиозном признаке. Сам факт того, что главным преступлением здесь считается вероотступничество, является не только нарушением свободы совести и права свободного вероисповедания или изменения своих убеждений, но также это может быть использовано для наказания тех мусульман, которые выражают неортодоксальные взгляды.

Маджир Хадури, ведущий исламский правовед, выделил пять наиболее важных принципов исламских прав человека: «1) достоинство и братство; 2) равенство всех членов мусульманского общества, без разделения по признакам расы, цвета кожи или социальному положению; 3) уважение к чести, репутации и семье каждого человека; 4) презумпция невиновности; 5) личная свобода»¹. При ближайшем рассмотрении этих принципов оказывается, что они являются если не условными, то, по крайней мере, относительными. Деление на категории и дискриминация на основе религиозной принадлежности или убеждений являются фундаментальными характеристиками традиционного шариатского права. Подобными правами в мусульманском обществе могут пользоваться лишь полностью правоспособные люди, т.е. свободные взрослые мужчины мусульманской веры.

Безусловно, что в мусульманских странах существуют проблемы в области прав человека, однако ряд проблем по обеспечению и защите прав и свобод личности не решены и в западных странах. Для их решения необходимо не просто следовать общепризнанным нормам, но также учитывать культурные и категориальные особенности и различия. В противном случае, принимая во внимание тот факт, что мусульмане составляют значительную часть населения Земли, «не учитывать их подхода к правам человека при выработке общих стандартов означало бы дискриминацию на религиозной основе народов, исповедующих ислам. В общие стандарты должны включаться и элементы ислам-

¹ Цит. по: Арц Д. Религиозные инакомыслящие в классическом и современном исламском праве // Права человека и религия / сост. В. Новик. С. 331.

ского подхода к правам человека, равно как и элементы других цивилизаций»¹.

§ 4.4. Права человека в иудейском праве

Иудейское право, так же как и мусульманское, является одной из древнейших правовых систем современного мира. М.Д. Грубарг полагает, что иудейское право является самобытным и независимым, культура еврейского народа и его религия, а также различные учения, такие, как каббала, находят приверженцев в различных странах мира и которые сохраняются значимыми с древнейших времен зарождения данной культуры. «Юридические нормы Торы и Талмуда, на которых основывалось, в частности, еврейское судопроизводство, таким образом, были сформулированы и существовали независимо от государства, задолго до его появления у евреев, до первых царей – Саула, Давида, Соломона»². Отсюда вытекает объяснение того, почему «находясь большую часть своей истории под юрисдикцией нееврейской государственности, евреи сохранили свое право вплоть до настоящего времени», тогда как «те или иные древние народы лишались государственности, их правовые системы постепенно теряли свою силу и исчезали»³.

Основными источниками еврейского права являются Тора и Галаха. Галаха включает в себя нормативную часть Талмуда – законы, повеления, заповеди, обычаи, религиозные предписания, а также запреты и ограничения – весь комплекс вопросов, определяющих отношения между людьми⁴. Тора же – первые пять книг Библии (Пятикнижие) – считается основным источником еврейского права, имея божественное происхождение.

¹ Шестаков Л.Н. Ислам и права человека // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11: Право. 1997. № 5. С. 62.

² Грубарг М.Д. Основные элементы учения иудаизма о государстве и праве // Государство и право. 2002. № 5. С. 93.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 290.

Иудейское право не пострадало от того, что народ находился в изгнании. Основные жизненные ценности, нормы и правила регулирования частных случаев полностью сохранились и продолжали развиваться в диаспоре в рамках еврейской автономной общины.

М.Д. Грубарг полагает, что в подавляющем большинстве государств закреплён приоритет государства перед правом. В странах иудейской правовой системы существенным отличием является то, что «право и закон первичны, а государство и власть вторичны. Согласно иудаизму, право и закон, дабы быть справедливыми, должны иметь божественное происхождение, должны быть от Бога»¹.

В государстве Израиль отсутствует писаная конституция. При создании государства была принята Декларация Независимости Израиля, обнародованная 14 мая 1948 г.² В указанном документе говорится, что государство Израиль зиждется на основах справедливости и мира, в соответствии с идеалами еврейских пророков. Оно осуществляет полное общественное и политическое равноправие всех своих граждан без различия религии, расы и пола. Оно обеспечивает свободу вероисповедания и совести, право пользоваться родным языком, право образования и культуры. Кроме того, Верховный Суд Израиля установил в ряде своих решений, что равенство перед законом всех людей, свобода слова и печати, свобода выбора рода занятий и другие подобные свободы являются незыблемыми и основополагающими, на них базируется государственный строй.

Еврейское религиозное право на сегодняшний день остается неотъемлемой составной частью правовой системы современного Израиля. Иудейское право регулирует не только сферу персональных прав иудеев, личный правовой статус евреев, но, кроме того, дух и традиции еврейского религиозного права можно проследить во многих законодательных актах Израиля. Именно поэтому, как не без оснований отмечается некоторыми исследователями, было бы «трагическим разрывом со всем прошлым ев-

¹ Грубарг М.Д. Основные элементы учения иудаизма о государстве и праве // Государство и право. 2002. № 5. С. 93.

² См.: Менахем Элон. Еврейское право. Иерусалим, 1989. С. 7.

рейского народа, если бы Израиль провозгласил себя чисто светским (*purely secular*) государством и отказался от иудейского права». По их мнению, будущее «еврейского государства во многом зависит от способности сохранения им культурной самобытности (*identity*) и от непрерываемой религиозности избранных людей»¹.

В силу исторических обстоятельств отсутствия у евреев единого государства, ощущение «инородности» государства в жизни иудеев было преодолено лишь с помощью признания необходимости установления государства. Главным аргументом сторонников признания института царской власти в Израиле была ссылка «на то, что отсутствие государства есть еще большее зло, чем те издержки, которые связаны с его функционированием, ибо без государства народ уже не может обойтись: отсутствие государства приводит к общему беспорядку, произволу, социальному хаосу, и поэтому есть зло»².

Однако установление власти и государственности не повлекли за собой идеализацию этих институтов, как это происходило в других правовых системах. Государство и правитель оставались в умах евреев делом рук человеческих, возникающих по воле, инициативе и желанию самих людей. Правители евреев оставались простыми смертными людьми.

Таким образом, в основе иудейского права заложен принцип равенства всех его членов, и даже царственные особы ничем не отличаются от остальных членов общества. Принцип теократии и те нормы, которые устанавливались еврейским правом, оставались главенствующими в иудейской правовой системе. Право же устанавливал сам Яхве. Он устанавливал те законы, которые регулировали отношения членов еврейского общества и которых никто не смел ослушаться или изменить.

В сегодняшнем государстве Израиль многие положения иудейской правовой системы продолжают действовать и регулировать общественные отношения. Израильская государственность опирается на нормы права, берущие свое начало в религии

¹ Менахем Элон. Еврейское право. С. 919.

² Грубарг М.Д. Основные элементы учения иудаизма о государстве и праве. С. 94.

озно-этических предписаниях, отражающих принципы справедливости и неприкосновенности прав личности.

Так как государство Израиль не имеет конституции, самые главные вопросы государственного регулирования регламентируются основными законами¹. Однако «израильский метод разработки конституции уникален и отличается определенным отсутствием логики»². В разряд, регулируемый основными законами, попадают такие отношения, как государственная собственность. В то же время такие отношения, как равноправие женщин, возвращение граждан, основными не считаются.

Несмотря на то, что Израиль является «молодым» государством, к тому же приверженность религии даже на государственном уровне очень сильна, существуют значительные результаты в сфере защиты и обеспечения прав человека в Израиле, в первую очередь связанные с развитием вопроса прав и свобод личности в конце 80-х и начале 90-х гг. Результаты эти, однако, не освобождены от специфики иудаизма.

В 1992 г. Кнессет (законодательный орган Израиля) принял два закона относительно защиты и обеспечения прав и свобод человека, которые явились первыми нормативными документами в Израиле в сфере прав личности. Этот период развития законодательства и концепции прав человека в Израиле называют «конституционной революцией»³. Действительно, до этого момента положения о правах человека существовали только в международных документах, подписанных Израилем, обычаях и судебных решениях, которые оказывали и продолжают оказывать большое влияние в сфере обеспечения и защиты прав и свобод личности.

Итак, в 1992 г. Кнессетом Израиля были приняты следующие законы, послужившие так называемой «конституционной революцией» в Израиле, а именно: Основной закон о профессиональной свободе (принят 3 марта 1992 г., внесены поправки в 1994 г.),

¹ Подробнее о политико-правовом устройстве Израиля см.: Хачим Ф.И. Конституционное право стран Ближнего Востока. М., 2001. С. 53-80.

² Конституционное право зарубежных стран / под общей ред. М.В. Баглай, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтин. С. 805.

³ Подробнее см.: Воробьев В.П. Правовой статус личности в государстве Израиль: его основы, особенности и специфика. М., 2001. С. 48-79.

Основной закон о достоинстве и свободе личности (принят 17 марта 1992 г., внесены поправки в 1994 г.)¹.

Эти законы охватывают лишь некоторые права и свободы концепции прав личности. Так, Основной закон о профессиональной свободе гарантирует каждому гражданину государства Израиль свободу в выборе профессиональной деятельности, профессии и ремесла (ст. 3). Основной закон о достоинстве и свободе личности закрепляет право на жизнь, здоровье, гарантирует достоинство человеческой личности (ст. 2, 4), право собственности (ст. 3), гарантирует свободу и защиту от ограничения свободы различными способами (ст. 5), право на свободный выбор места жительства, свободу покидать государство Израиль и возвращаться в страну (ст. 6), закрепляет право на свободу и неприкосновенность частной жизни, жилища, бесед, записей и заметок личности (ст. 7). При этом характерно, что в самих законах делается четкий акцент на то, что данные законы приняты в целях сохранения чести, достоинства и свободы личности в соответствии с ценностями государства Израиль как *еврейского* и демократического государства. Такой четкий акцент на национальную принадлежность очевидно противоречит общепринятым представлениям идеи прав человека, однако национальная нить вообще присуща иудейскому праву и праву государства Израиль.

Большую роль в признании в Израиле концепции прав личности играл и продолжает играть судебный орган власти. Правоприменительная практика признавала статус прав и свобод личности в израильской системе права. «Верховный Суд был правомочен во многих случаях развивать прецедентное право, отстаивая эти свободы столь же эффективно, как если бы в стране существовала декларация прав человека. В результате его решения и постановления защищают основополагающие ценности израильской правовой системы. Во многом благодаря этому израильтяне почти в полной мере пользуются теми же гражданскими правами, что и граждане других демократических государств. Правоприменительная практика Верховного Суда в области прав человека объясняет, что в той мере, в какой Израиль стремится

¹ Текст законов см.: Воробьев В.П. Правовой статус личности в государстве Израиль. С. 60-62, 65-66.

быть демократическим государством, основные права и свободы человека и гражданина, тесно связанные с самим понятием демократии, должны признаваться в качестве правовых принципов»¹.

Верховный Суд Израиля рассматривает жалобы граждан на действия государственных органов и должностных лиц, обладая при этом эффективным в исполнении судебных актов и доступным для лиц, чьи права нарушены, механизмом. В 1981 г. Судом было принято постановление, в котором устанавливается его право вмешиваться во внутреннюю деятельность израильского парламента. Верховный Суд Израиля является действительно эффективным средством (а продолжительное время он оставался и единственным) обеспечения прав и свобод личности в Израиле.

Имея ярко выраженный религиозный характер, еврейское право является в то же время сугубо национальным, и его развитие связано исключительно с творчеством еврейского народа. Этим еврейское право отличается от других религиозных систем, таких, например, как католическое и мусульманское право, которое создавалось и развивалось не представителями одного народа, а католиками и мусульманами разных наций.

Иудейское право четкий акцент делает именно на евреев, а не на граждан Израиля – израильтян. Даже основные законы в сфере прав человека в Израиле подчеркивают свою приверженность ценностям еврейского государства, о чем уже упоминалось выше. Закон о возвращении 1950 г. прямо связывает право на получение израильского гражданства и свободный въезд в страну на постоянное место жительства с национальной принадлежностью. Закон о гражданстве 1952 г. провозглашает, что «Государство Израиль существует с целью предоставления очага евреям всего мира»².

Кроме того, на практике, даже если закон предусматривает равные права и возможности для всех граждан Израиля, еврей и араб оказываются в неравном положении. Так, например, несмотря на закон о службе в Армии обороны Израиля, который предусматривает обязанность прохождения воинской службы для всего взрослого гражданского населения Израиля, фактически в израильской армии служат евреи, что впоследствии дает им ряд

¹ Воробьев В.П. Правовой статус личности в государстве Израиль. С. 7.

² Государство Израиль. Справочник. М., 1986. С. 135.

преимуществ и льгот (пособия, социальная помощь). Таким образом, в Израиле наблюдается дискриминация по признаку национальности, что с позиции концепции прав человека является нарушением одного из основных прав и свобод человека.

Положение человека в обществе зависит от набора его прав и обязанностей. Понятия «права» и «обязанности» биполярны, они не могут существовать отдельно и безотносительно друг от друга. Каждому набору прав одного человека соответствует комплекс обязанностей другого или группы лиц. Право – это требование должного, а обязанность – это необходимость выполнить это требование.

Рассматривая право иудеев вообще, мы увидим, что исследуемая правовая система есть система обязанностей. «Четкого эквивалента нашему понятию “право” в классическом иврите нет, но несомненные эквиваленты понятию “обязанность” есть. В литературных источниках нормативной еврейской традиции постоянно упоминаются “заповеди” (mitsvot) и “обязанности” (hovot). Что касается “прав”, то здесь ближайшим аналогом будет слово “разрешение” (reshut). Но “разрешения” относятся к тем действиям, о которых еще нет суждения закона и которые поэтому оставлены на личное усмотрение»¹.

Круг обязанностей в первую очередь предусматривает выполнение религиозных предписаний. Здесь главнейшими выступают верность и почитаемость Бога, соблюдение религиозных праздников, ритуалов. Соблюдение обязанностей сопровождалось поощрительными или принудительными санкциями. Причем в случае уклонения от исполнения обязанностей ожидаемые кары очень велики: «Если же не послушаете Меня, и не будете исполнять всех заповедей сих, и если презрите Мои постановления и если душа ваша возгнушается Моими законами, так что вы не будете исполнять всех заповедей Моих, нарушив завет Мой; то и Я поступлю с вами так: пошлю на вас ужас, чахлость и горячку, от которых истомятся глаза и измучится душа, и будете сеять семена ваши напрасно, и враги ваши съедят их... И сломят гордое упорство ваше... и земля ваша не даст произрастений своих...

¹ Новак Д. Религиозные права в еврейских текстах // Права человека и религия: хрестоматия / сост. и науч. ред. В. Новик. С. 231-232.

пошлю на вас зверей полевых, которые лишат вас детей, истребят скот ваш, и вас уменьшат, так что опустеют дороги ваши... наведу на вас мстительный меч в отмщение за завет... города ваши сделаю пустынею, и опустошу святилища ваши... опустошу землю вашу, так что изумятся о ней враги ваши, поселившиеся на ней. А вас рассею между народами, и обнажу вслед вас меч, и будет земля ваша пуста и города ваши разрушены... оставшимся же из вас пошлю в сердца робость в земле врагов их, и шум колеблющегося листа погонит их, и побегут как от меча, и падут когда никто не преследует... и погибнете между народами, и пожрет вас земля врагов ваших. А оставшиеся из вас исчахнут за свои беззакония в землях врагов ваших, и за беззакония отцов своих исчахнут»¹.

Таким образом, еврейское право есть право предписывающее, регламентирующее жизнь иудейского народа. Такой подход человеку с западным мировоззрением может показаться странным, антигуманным и недемократическим. Однако такая позиция не отражает действительности. В связи с этим было бы уместно отметить, что каждый еврей обладает священным правом требовать от Бога правосудия. Это право перекрывает и компенсирует все предписания и обязанности. Это священное право красной нитью проходит через Писание и раввинистическую литературу.

Можно отметить, что общественное благо в еврейском праве превалирует над благом индивидуальным. В этом оно кардинальным образом отличается от западно-правовой концепции прав человека. Еврейский закон изобилует обязанностями, выполнение которых требуется от каждого отдельного человека. Большинство из них носит официальный юридический характер, т.е. отказ их выполнять влечет за собой принудительные меры. Порой общество лишает своих членов каких-то прежних прав. Такое лишение всегда оправдано соображениями общего блага, берущего верх над интересами отдельной личности².

¹ Библия. Книги Священного писания Ветхого и Нового Завета. Канонические. М., 1991. С. 137-138.

² Там же. С. 238.

Тора, главнейшая книга иудеев, адресует свои заповеди как всему обществу в целом, так и отдельным его членам. «И общество, и каждый человек в отдельности обязаны поощрять взаимные права (zekhut), выполнять как можно больше заповедей Торы»¹.

Израильское государство во многих нормативных документах признает равные права не только за своими гражданами, но и за иностранцами: право на неприкосновенность личности, собственности, жилища и другие личные права, а также конституционные свободы и их юридические гарантии. Более того, иностранцам предоставлено право участвовать в выборах в органы местного самоуправления. Таким образом, Израиль гарантирует и обеспечивает основные права и свободы не только своим гражданам, но также и подданным иностранных государств.

Интересен тот факт, что в праве Израильского государства наличие израильского гражданства не только наделяет граждан дополнительными политическими правами, как то: право быть избранным в Кнессет, право состоять в политических партиях и общественных организациях, участвовать другими способами в политической жизни страны, получать посты на государственной службе, но наличие израильского гражданства также влечет для граждан Израиля более суровую уголовную ответственность за совершение государственных преступлений, поскольку неотъемлемой частью правового статуса израильского гражданина является выполнение его долга перед своим отечеством².

Еврейская религия в своей основе содержит тезис, что человек создан по образу и подобию Божьему. Отсюда, как следствие, нерушимое достоинство человеческой личности и равного достоинства всех людей. Поэтому бытует мнение, что еврейская религия и религиозные права евреев – это средоточие и основа всеобщих прав человека. Евреи считают, что стих из книги Бытия, гласящий, что человек был сотворен по образу Божьему, задает основу межличностным отношениям и является важнейшим в силу

¹ Библия. Книги Священного писания Ветхого и Нового Завета. С. 239.

² См.: Конституционное право зарубежных стран / под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. С. 808.

того, что все несут в себе образ Божий, значит, все имеют право на уважение к своему достоинству¹.

В силу того, что человек создан по образу и подобию Божьему, он должен следовать Божьим путем, подражать Богу, жить в соответствии с заложенной в каждого человека частичкой Божественного. «Эхо этого представления мы слышим в предписании Пятикнижия: “Святы будьте, ибо свят Я, Господь, Бог ваш”»².

Таким образом, в иудаизме фундаментальной предпосылкой правам индивида служит вера в абсолютную и бескомпромиссную ценность человеческой жизни. Эта вера основана на уникальной ценности человека как Божественного создания. Вследствие того, что человек имеет высшую ценность, его права должны быть признаны и уважаемы. Положения, издаваемые Верховным Судом Израиля, гласят, что любая дискриминация на почве расовых, половых, религиозных, политических и идеологических различий запрещена законом, и это правило лежит в основе конституционной системы Израиля. В случае сомнения, пробела или неясности в законодательстве суды должны отдавать предпочтение такому решению вопроса, которое учитывает принцип всеобщего равенства перед законом. Различными законами декларировано равенство мужчин и женщин, принцип равной оплаты за равный труд, отмена привилегии мужа в вопросах собственности. Работодатели не имеют права отказывать в найме на работу на основании половой принадлежности, семейного статуса и наличия детей³.

Как и в любой религиозной правовой системе, в иудейском праве особое место в концепции прав человека занимает свобода вероисповедания. Иудейская правовая система предусматривает возможность исповедовать свою религию либо не исповедовать никакой. В ряде случаев свобода совести нарушается системой раввинатских судов, которые свои решения выносят в пользу

¹ См.: Котлер И. Еврейские неправительственные организации (ЕНО) и религиозные права человека // Права человека и религия: хрестоматия / сост. и науч. ред. В. Новик. С. 242.

² Бергер М., Липштадт Д. Положение женщин в иудаизме с точки зрения прав человека // Права человека и религия: хрестоматия / сост. и науч. ред. В. Новик. М., 2001. С. 270.

³ См.: Конституционное право зарубежных стран / под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. С. 808-809.

иудаизма. Кроме того, Уголовный кодекс Израиля содержит положения, которые вообще вступают в противоречие с общепринятыми стандартами свободы совести, а именно: предусмотрена уголовная ответственность за переход гражданами еврейского государства из одной религии в другую. В случае так называемого подстрекательства перейти в другую религию или искушения такого перехода предусмотрена уголовная ответственность как для лица, склоняющего принять иную религию, так и для лица, поддающегося уговорам.

Свобода совести влечет за собой запрет оскорбления религиозных чувств. Кроме того, иудейская правовая система предусматривает обязанность граждан относиться с терпимостью к лицам, исповедующим иную религию. Свобода слова в данном случае также ограничивается свободой вероисповедания и терпимости к другим религиям.

Сильное влияние религии в Израиле выражается не только в действующем иудейском праве, но также и в оказываемом на законодательство влиянии религиозных кругов. Под их влиянием с целью обеспечения религиозных догм законодательный орган принимает такие нормативные акты, в которых содержится запрет работать в субботние дни – дни Шаббата, запрет на разведение свиней и продажу свинины¹.

Также следует остановиться на положении женщин в иудейской правовой системе. Существуют некоторые различия в правах и правовом статусе женщины согласно религиозной правовой системе. Так, например, согласно источникам религиозного еврейского права женщина не может выступать в качестве свидетеля в уголовном процессе, а также занимать должность судьи.

Наибольшее различие в статусе мужчины и женщины мы наблюдаем в области ритуального закона. «Согласно Мишне, женщина свободна от всех позитивных заповедей, выполнение которых зависит от времени. Это касается большинства законов о праздниках, если только особое толкование не вменит женщинам соблюсти

¹ Подробнее см.: Воробьев В.П. Правовой статус личности в государстве Израиль. С. 91.

обязанности. Это освобождение было широкомасштабным»¹. Связано это было с тем, что женщина в иудаизме – блюстительница домашнего очага, на нее возложены все семейные обязанности, в силу чего в любой момент она могла понадобиться мужу и детям, а следовательно, в интересах семейной стабильности от многих общественных обязанностей она была освобождена в форме запрещения совершать такие общественные обязанности.

Традиции иудаизма сильны в еврейском обществе и в настоящее время, несмотря на то, что Израиль признает западные стандарты демократии, прав и свобод человека, развитие государства в целом идет по западному пути.

Некоторые аспекты иудаизма противоречат международным, западным нормам о правах личности. Прежде всего, это свобода вероисповедания, дискриминация на основе национальности. Религиозное право, хотя сфера его действия ограничена, все же продолжает регулировать некоторые аспекты общественной жизни и является источником права наравне с основными законами, судебными решениями.

В отличие от западной концепции прав человека для иудейской правовой семьи характерен приоритет обязанностей членов общества над правами. Также доминантой выступает общественное благо над благом индивидуальным.

Таким образом, концепция прав человека в иудейской правовой семье приобретает своеобразие, обусловленное сильным влиянием иудаизма, еврейской самобытности и культурными традициями.

¹ Бергер М., Липштадт Д. Положение женщин в иудаизме с точки зрения прав человека. С. 272.

Раздел 5. Генезис идеи прав человека

§ 5.1. Права и свободы человека в Древнем мире

Права и свободы личности являются достижением человеческой цивилизации. Под правами личности принято понимать единый комплекс прав и свобод, представляющих собой установленные национальными законами и международно-правовыми нормами юридические возможности граждан, принадлежащие человеку в результате его рождения, отражающие общечеловеческие моральные нормы, в которых приоритет отводится справедливости, равенству и свободе. Права и свободы человека и гражданина, по своей сути, являются фундаментальными общечеловеческими ценностями, ключевым моментом которых следует считать принцип равного достоинства всех людей, признание за человеком принадлежащего ему высшего свойства обладать разумом, волей и чувствами.

Но прежде чем приступить к рассмотрению вопроса о правах человека вообще, целесообразно, на наш взгляд, обратившись к истории, проследить генезис их становления. Известно, что с момента зарождения человеческой цивилизации прогрессивных мыслителей древности беспокоили вопросы о свободе, равенстве, о принципах устройства справедливого общества. Как на заре древности, так и сейчас на институт прав и свобод человека и гражданина оказывали и оказывают большое влияние факторы государственного устройства общества, политического режима, экономики и культуры. В условиях рабовладельческого строя идея равенства от рождения была невозможна в силу известных отношений, существовавших в тот период, основанных на попрании свободы одних людей другими, где человека можно было купить, продать, безнаказанно лишить жизни. Но даже в пору таких отношений были люди, которые выступали против эксплуатации одних людей другими, считая всех равными от рождения.

Уже в условиях родовой общины, всецело зависимой от природы, человек стал воздействовать на природный процесс, приобретая опыт и знание, оказывающие влияние на его жизнь. Условия прогресса теоретического мышления складывались не-

равномерно в силу специфических обстоятельств, которые ускоряли или замедляли его развитие. Появление права было обусловлено возникновением государств. Так, первыми государственными образованиями принято считать государства Ближнего Востока, в которых впервые были кодифицированы законы, устанавливающие справедливость во взаимоотношениях между людьми. Их политико-правовая мысль была основана на мифологических представлениях о порядке, справедливости и власти, что давало возможность политически организовать человеческое общество. Правители древности настойчиво подчеркивали божественный характер своей власти. Эти представления нашли отражение в древнем правовом памятнике XVIII в. до н.э. – законах Хаммурапи, в которых сказано о том, что данные законы ниспосланы верховным богом Мардуком для обеспечения справедливости среди людей. Во введении к законам говорится: «Мардук направил меня, чтобы справедливо руководить людьми и дать стране счастье, тогда я вложил в уста страны истину и справедливость и улучшил положение людей»¹.

Древнейшие культуры Ближнего Востока имели контакты с Китаем, где развитие правовой мысли протекало относительно самостоятельно. Начало китайского философского мышления, подобно тому, как это было на Ближнем Востоке, уходит своими корнями в мифологическое мышление. Фундаментальную роль во всей истории политической и этической мысли Китая сыграло учение Конфуция (551-479 до н.э.). Мысли Конфуция в форме его бесед с учениками сохранились в книге «Лунь юй» (Беседы и суждения). На протяжении многих лет эта книга оказывала влияние на мировоззрение и образ жизни китайцев². Конфуций сосредоточил свое внимание на воспитании человека в духе уважения и почтительности по отношению к окружающим и обществу. Порядок, по его представлению, устанавливался благодаря идеальной всеобщности, отношению человека к природе и, в частности, отношениям между людьми.

¹ Хрестоматия по истории Древнего Востока: в 2 ч. / под ред. М.А. Коростовцева, И.С. Кацнельсона, В.И. Кузицина. М., 1980. Ч. 1. С. 153.

² История политических и правовых учений: учебник / под ред. В.С. Нерсесянца. М., 1998. С. 27.

Греческая античная философия, сформировавшаяся в VII-VI вв. до н.э., своим характером и направленностью содержания отличавшаяся от древневосточных философских культур, явилась, по сути, первой попыткой рационального постижения окружающего мира. Древнегреческие философы, выйдя за рамки мифологического менталитета, попытались научно обосновать первоосновы мира и вплотную занимались изучением основ натурфилософии. В процессе развития античной философии и в связи с происходившими изменениями в общественных отношениях появился новый тип мыслителей, которые обратили внимание на проблематику, связанную именно с политической жизнью гражданина греческого полиса. Поиски естественных основ права и закона в самой природе человека были сформулированы и развиты софистами, которые в своих воззрениях отмечали тот факт, что все люди равны от рождения и имеют одинаковые права, обусловленные природой естественного права. Гражданин одного города – такой же, как гражданин другого города, а представитель одного класса равен представителю другого класса, ибо по своей природе один человек равен другому человеку¹. Принципы равноправия находились в центре внимания как старших, так и младших софистов, которые перенесли предмет философии от изучения начала мира к изучению и познанию природы человека, первоисточников его поступков и дел, его образа жизни и мышления. Главный принцип софистов был сформулирован Протагором, который гласил: «Человек есть мера всех вещей»². Таким образом, был сделан существенный поворот от изучения принципов натурфилософии к субъективно-человеческому осмыслению личности. Подобный поворот считается великой исторической заслугой софистов, оказавших большое влияние на возникновение и развитие прав человека.

Отрицая неравенство людей по природе и выступая с критикой рабовладельческого строя, заметно опережая свое время, выступал древнегреческий философ Ликофронт. Он говорил, что

¹ Луковская Д.И., Козлихин И.Ю. Право, государство, политика // Политико-правовое устройство реформируемой России: планы и реальность. СПб., 1995. С. 118.

² Лосев А.Ф. Словарь античной философии. М., 1997. С. 404.

«все люди рождены свободными, и природа никого не сделала рабом». Ликофронт отрицал привилегии от рождения, а также считал, что по своей природе нет никакого различия между эллинами и варварами. Развивая концепцию Антифона о равенстве всех людей по природе, Ликофронт утверждал, что у эллинов и варваров, благородных и простых, одни и те же естественные потребности. По его мнению, неравенство людей происходило и происходит из человеческих законов, а не из их природы¹. Подобные воззрения для того времени были более чем прогрессивными и заложили прочный фундамент концепции естественных прав человека. Именно деятельность софистов, релятивизировавшая всякую истину, положила начало поискам новых форм достоверности знаний. Эти поиски продолжил великий афинский философ Сократ (469-399 гг. до н.э.), сперва ученик софистов, а затем их критик, человек, которого еще при жизни признали мудрейшим из всех людей. В дискуссиях с софистами Сократ воспринял ряд их идей и по-своему развил начатое ими изучение естества природы человека.

Философский интерес Сократа сосредоточился на вопросе о человеке и его сознании. «Познай самого себя» – его любимое изречение, которое было написано на стене храма Аполлона в Дельфах, в месте, где Сократ проводил свои беседы с учениками. И это познание человеком самого себя явилось основополагающим в учении Сократа, который рассматривал человека не как отдельно взятого индивида, а как члена развитого общества в тесной взаимосвязи с государством. Согласно его учению, интересы отечества выше и дороже отца и матери, именно они являются для граждан высшими родителями, воспитателями и повелителями.

В вопросах устройства государства Сократ считал, что государством должны править знающие люди. Это требование резюмирует его идеальное представление о государстве и разумно-справедливых началах государства и права. Подобный политический идеал правления «знающих» критически расходился с принципами как демократии, так и родовой аристократии, олигархии и тирании. Особенно резко Сократ критиковал тиранию.

¹ Основы политической науки. М., 1993. С. 132.

Идеал государства Сократ видел в правлении знающих людей, компетентных в вопросах управления государством.

Жизнь Сократа, его учение и смерть произвели большое впечатление на его современников и учеников, он явился ознаменованием нового периода классической философии, положившей начало высшим достижениям политико-правовой мысли.

Учение Сократа о справедливости и праве было продолжено его учеником Платоном (427-347 гг. до н.э.). В молодости он был учеником Сократа, оказавшим на его мировоззрение огромное влияние. После смерти Сократа Платон много путешествовал, изучая разного рода науки, и по возвращении в Афины основал знаменитую Академию, которая пережила его на целое тысячелетие.

В отличие от Сократа, Платон оставил множество трудов, его воззрения изменялись на протяжении долгого творческого пути. Особого внимания заслуживает учение Платона об идеальном государстве, в котором власть распределена по достоинству для достижения общего блага. Во главе государства, по его мнению, должны стоять достойные и знающие люди-философы, которые должны править на основе разума. На страже государства должны стоять мужественные и самоотверженные люди-воины, подчиненные правителям. И третье сословие Платон видел в ремесленниках и земледельцах, занятых созидательным трудом. Основываться государство должно на принципе справедливости, который состоит в том, чтоб каждое сословие занималось своим делом и не вмешивалось в чужие дела. Платон выступал против любой формы крайности, богатства и бедности, ратовал за умеренность и средний достаток. Тем самым Платон хотел преодолеть раскол государства на богатых и бедных, чтобы предупредить противоречия, неизбежно возникающие на социально-экономической почве. Особенно прогрессивным для его времени было уравнивание женщин в идеальном государстве в правах и возможностях с мужчинами, а также отмена рабства.

Выдвинутая Платоном идея о верховенстве закона легла в основу принципа демократического государства. Большое значение он придает разработке теории закона. «Ведь из всех наук более всего совершенствует человека, ими занимающегося, наука о за-

конах»¹. На страже законов, как считал Платон, должно стоять правосудие. Всякое государство, замечает Платон, перестает быть государством, если суды в нем не устроены надлежащим образом. К общему отправлению правосудия должны быть, по его мнению, причастны все граждане государства. Творчество Платона и многие положения его учений о праве и законе оказали большое влияние на последующее развитие правовой мысли. Образ мысли Платона и выдвинутая им теория об «идеальном государстве» вошли в основу представлений людей о правовом государстве.

Дальнейшее развитие античной философии и политико-правовой мысли связано с именем Аристотеля, который родился в 384 г. до н.э. в городе Стагире. В 17 лет под влиянием молвы об Академии Платона переезжает в Афины, где становится учеником Платона. В Академии он в течение 20 лет развивал свои творческие способности. Однако спустя десять лет пребывания в Академии он самоопределяется и занимает критическую позицию по отношению к позиции академиков. Покинув Академию, Аристотель, так же как Платон, много путешествовал и, вернувшись в Афины, основал свою школу в афинском Ликее. Аристотель предпринял попытку всесторонней разработки науки о политике. Политика как наука у него тесно связано с этикой. Научное понимание политики предполагает, по Аристотелю, развитые представления о нравственности и знание этики. Объектами политической науки является прекрасное и справедливое. Этика предстает как начало политики, введение к ней. Основным итогом этических исследований, существенных для политики, является положение о том, что политическая справедливость возможна лишь между свободными и равными людьми.

В своем учении Аристотель разделял право на естественное и условное. Он считал, что в процессе принятия законов установленное право должно исходить из естественного права, проистекающего из природы человека.

Существенным составным моментом политического качества закона является его соответствие политической справедливости и праву. «Всякий закон, – пишет он, – в основе предполагает своего

¹ Нерсисянц В.С. Философия права. М., 1997. С. 411.

рода право». Следовательно, это право должно найти свое выражение, воплощение и соблюдение в законе. Отступление закона от права означало бы, согласно концепции Аристотеля, отход от политических форм к деспотическому насилию.

Предложенное Аристотелем устройство государства и общества, основанное на равном участии в государственных процессах политически свободных граждан, впоследствии заложило основы концепции правового государства, в основе которого лежит свобода граждан, частной собственности и семьи. Фундамент государства, считал он, коренится в присущей природе человека естественной любви к себе. Себялюбие трактуется им как весьма ценная добродетель: «Каждый человек сам себе более всего друг и должен любить более всего себя самого». Но Аристотель против корыстолюбия, чрезмерного обогащения и т.п. Его позиция состоит в том, что собственность должна быть частной, а пользование ее плодами – общим¹.

Наиболее правильной организацией политического устройства общества, при которой граждане могут чувствовать себя в безопасности и быть счастливыми, Аристотель считал такое государство, в котором имеет место верховенство закона. В полисе, считал он, должно господствовать право, а не люди. Государство, на его взгляд, продукт естественного развития, в основе которого лежат потребности людей. Аристотелю принадлежит знаменитое определение человека как «политического животного», т.к. в самой природе человека заложена потребность в консолидации с себе подобными, в объединении с равными людьми на основе справедливого закона.

Мыслители Древней Греции внесли существенный вклад в теоретическую разработку понятий государства и права. Философия эллинического периода заложила основы понятия свободы личности, свободы, трактуемой не только как социально-политической, но и духовной.

¹ Нерсисянц В.С. Философия права. М., 1997. С. 419.

§ 5.2. Роль христианства в формировании концепции прав человека

Как известно, христианство возникло в I-II столетии в восточных провинциях Римской империи. Время его возникновения характеризовалось глубоким кризисом рабовладельческого строя, сопровождавшимся усилением эксплуатации народов Римской империи. Попытки изменить общественные условия терпели поражение, оставалось лишь верить и надеяться на чудо, на помощь «божьего спасителя» и его сверхъестественные силы. Эту веру принесла новая религия – христианство, которая провозгласила равенство всех людей без различия на сословия, нации, происхождение: «Нет уже иудея, ни язычника; нет раба, ни свободного; нет мужского пола, ни женского»¹.

Официальная римская религия не могла бороться с распространением христианства, т.к. с одной стороны, она была тесно связана с римским деспотическим государством, законодательно оформившим положение власть имущих, гнёт бедноты и эксплуатацию рабов, а с другой стороны, всё большая притягательность новой христианской религии, с ее пафосом отрицания старого, дискредитировавшего себя порядка, с ее страстной верой в скорый приход божественного спасителя побуждала всё новые и новые группы населения искать опоры и утешение в христианской религии. Первоначально христианство складывалось как движение недовольных масс, рабов, вольноотпущенников и бедноты. Оно выражало протест угнетённых и одновременно давало им надежду на лучшее будущее. Его главной чертой стала вера в мессию, призванного разделить страдания народа. Сильно развитые мистические верования того времени как нельзя лучше способствовали религиозным поискам интеллигенции и народных масс античных городов. Вобрав в себя идеи иудаизма, сплавленные с идеями античной, главным образом стоической, философии, наделенное чертами популярных народных культов, это религиозное течение оказалось лучшим претендентом на роль новой мировой религии. Монотеистический характер христианства как нельзя лучше соответствовал и уровню религиозных запро-

¹ Нерсисянц В.С. Философия права. М., 1997. С. 231.

сов, и форме объективной организации общества. Первые христиане подвергались большим гонениям и насилию. Официальные круги Римской империи, не имея возможности идейно противостоять распространению христианства, объявив её религией вне закона, пытались силой запретить её, поэтому первых христиан называли апологетами. В условиях постоянных преследований первые христиане продолжали вести борьбу за распространение христианства, нередко проявляя самоотверженность и самопожертвование, сознательно обрекая себя на страдания и мученичество, проявляя высокие морально-волевые качества. Наряду с обеспечением нормального функционирования христианских организаций и ведением миссионерской деятельности, христианские апологеты уделяли много внимания разработке теоретического обоснования своего вероучения. В борьбе против языческих верований апологеты на основе Евангелия пытались обосновать первостепенные философские вопросы. Они были первыми христианскими богословами, которые пытались приспособить философские учения к потребности собственных концепций. К христианству постепенно вследствие политического бесправия также стали приходить состоятельные слои римского общества из рядов римской аристократии, богачей, купцов, зажиточных ремесленников. Социальная структура христианских общин, состоявших сначала лишь из рабов и бедноты, начала меняться, и в конечном итоге христианство распространилось на всём средиземноморском побережье. Во время правления императора Константина Великого христианство было признано официальной государственной религией. На долгие века христианская доктрина стала основополагающей в общественно-политической жизни Европы.

Крупнейшим христианским мыслителем и основоположником церкви был Аврелий Августин, разработавший основные положения христианской философии. Философия Августина возникает как симбиоз христианских и древних доктрин. Учение Августина оказало влияние на всю христианскую Западную Европу, достигнув такого уровня, который стал определяющим фактором средневекового мышления. В его философии высшей сущностью всего выступает Бог, который является наиважнейшим предметом познания. Бог выступает в то же время и причиной познания,

он вносит свет в человеческий дух и человеческую мысль, помогает людям находить правду. Бог является высшим благом и причиной блага. Направленность к Богу для человека естественна, и единственно через соединение с ним человек может достичь счастья. Таким образом, философия Августина пронизана теоцентризмом, сосредоточенном на Боге как едином, совершенном, абсолютном бытии. В своей работе о «Граде Божьем» он говорит, что Бог создал человека свободным и наделил его волей, предоставив возможность жить по-человечьи и по-божьи. Способность жить по-человечьи порождает испорченная грехом природа человека, а возможность жить по-божьи рождает благодать Божья: «И все, что делаете, делайте от души, как для Господа, а не для человека»¹. Смысл человеческой жизни Августин видел в освобождении души от земного, низменного и в стремлении достичь Царства Божьего. Подобная двойственность природы человека является важнейшей чертой всего христианского мировоззрения. Взгляды Августина на человеческую природу и человеческую историю в целом отличались от предшествовавших представлений. Так, согласно христианскому учению, Бог сотворил человека не вместе со всеми существами, а отдельно, тем самым выделив и вознеся его над другими творениями, определив ему высокий статус венца творения и господина на земле. В целом христианство в своём мировоззрении впервые затронуло вопрос о личности. Обосновывая положение человека как наместника Бога на земле, философия христианства внесла большой вклад в вопрос о статусе человека, его уникальности и неповторимости, возвышенной и преисполненной благим духом личности. «Важнейшим вкладом христианства в нашу цивилизацию, – пишет Ф. Роде, – является концепция личности. Только религия с её идеей о Боге, идеей возвышенности и глубокой личной идеей, о Господе, который принимает на себя заботу о каждом человеке, который знает каждого по имени, могла породить концепцию личности»². Религия, которая провозгласила идеи равенства, справедливости, че-

¹ Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997. С. 246.

² Роде Ф. Роль христианства в европейской цивилизации // Европейский альманах: История. Традиции. Культура. М., 1993. С. 92.

ловеколюбия, милосердия и братства, по своей сути явилась первоосновой сегодняшней концепции о правах человека.

Важный вклад в развитие христианского богословия внес доминиканский ученый-богослов Фома Аквинский (1226-1274 гг.), чьи труды вошли в основу всей схоластической теологии. Фома Аквинский, определяя соотношение науки и веры, считал, что задачи науки сводятся к объяснению закономерностей мира, но постичь разумом всю область христианских догм невозможно. Область таинств христианской веры остается, по его мнению, вне философского разума и познания. Однако между наукой и верой, как считал он, нет противоречий, христианская истина стоит выше разума, но она не противоречит разуму, истина может быть только одна, исходящая от Бога, и с позиции человеческого разума не познаваема, он объяснял это границами человеческого сознания. На его взгляд, философия должна служить вере, подтверждая религиозные истины и опровергая аргументы противников веры, тем самым он отводил философии место орудия в руках теологии.

В своих научных исследованиях Аквинский много внимания уделял изучению античной философии, беря на вооружение учения древних философов и подкрепляя религиозные догматы естественно-научными учениями. Значительное влияние на мировоззрение Фомы Аквинского оказала философия Аристотеля, которую он пытался сочетать с ортодоксальной религиозно-этической концепцией¹. Мир он представлял как систему, согласно которой все разделено по иерархическим ступеням, вершиной которой, первой абсолютной причиной, смыслом и целью всего сущего предстает Бог. К наиболее изученным вопросам творчества Фомы Аквинского относятся рассуждения о человеке и его месте в обществе, в семье, отношения человека с государством. Он считал, что объединение людей в политически организованное общество продиктовано природой человека. В этом он перенимал мысль Аристотеля о том, что человек есть «политическое животное». Стремление человека к объединению, к обеспечению лучших условий жизни изначально заложено в человеке. В рамках семьи

¹ Иванов В.Т. История этики Средних веков. Л., 1984. С. 360-361.

индивид не может найти полное удовлетворение материальных и духовных потребностей. Поэтому в силу естественной склонности и возникает государство. Цель государственности – это создание условий для обеспечения материальных и духовных потребностей. Необходимым элементом любого государства Фома считал закон, определяя его как известное правило и мерило действий, которым кто-либо побуждается к действию или воздерживается от него¹. Рассуждая о законе, Аквинский подчеркивал, что закон должен выражать общее благо, служить интересам всех членов общества. Он подчеркивал естественный характер законов, который отождествлял с божественной справедливостью. Нормы естественного права, полагал он, установлены Богом и направлены на обеспечение велений физической и нравственной природы человека.

Однако, несмотря на всю прогрессивность и государственное оформление, идеи христианства не получили практического воплощения. «Христианская идея, – пишет А. Леруа-Болье, – ни в одну эпоху не была истинной госпожой и повелительницей мира. Мир, который мы, быть может неточно, называем христианским, управлялся другими силами: то римским владычеством, то завоеваниями и анархией варваров, то феодализмом и господством меча, то великими современными монархиями и бюрократической централизацией. Никогда дух христианства не был вполне свободным, не был повелителем мира. Если бы все евангельские зерна могли расти в совершенно христианской атмосфере, то уже давно бы равенство и демократия возникли бы из Евангелия и христианства, в формах, далеко не похожих на современные»². Возникнув как религия свободы, обращенная ко всем людям, без различия национальностей и сословий, религия, в которой все равны перед Богом, религия, в которой был выражен основной протест угнетенных, постепенно утратила свой демократизм. Сблизившись с государством и получив официальное признание в качестве государственной религии, христианство заняло позицию нетерпимости ко всякого рода инакомыслию и принялось

¹ Нерсисянц В.С. Философия права. М., 1997. С. 439.

² Леруа-Болье А. Христианство и демократия. СПб., 1906. С. 18.

отстаивать свои взгляды с позиции силы, преследуя представителей иных воззрений.

Поворот от первоначально революционно-демократического духа ярко прослеживается в словах апостола Павла, которые на многие века стали главным правилом отношений христиан с властью имущими: «Всякая душа да будет покорна высшим властям; ибо нет власти не от Бога, существующие же власти от Бога установлены. Посему противящийся власти противится Божию установлению; а противящийся сами повлекут на себя осуждение. Ибо начальствующие страшны не для добрых дел, но для злых. Хочешь ли не бояться власти? Делай добро и получишь похвалу от неё; ибо начальник есть Божий слуга, тебе на добро. Если же делаешь зло, бойся, ибо он не напрасно носит меч: он Божий слуга, отмститель в наказание делающему злое. И потому повиноваться надобно не только из страха наказания, но и по совести»¹.

Духовное и культурное преобразование Западной Европы приходится на XIV-XV вв. Новая культура имела, прежде всего, «гуманистический» характер и несла в себе естественно-научную направленность. После долгих лет учения церкви о подчиненности человека существующей власти в центре внимания оказался человек – как фигура, свободная от оков церкви и государства. В процессе выработки своего мировоззрения деятели Возрождения и Реформации постоянно обращались к духовному наследию античности, черпая из богатого источника культуры представления о праве и государстве, человеке и его месте в сообществе людей. Основой их учения выступала мысль о необходимости утверждения самоценности личности, признании достоинства, обеспечения условий для свободного развития человека.

На протяжении XV в. многие прогрессивные богословы обосновывали необходимость коренных изменений в жизнедеятельности церкви. Начало активному периоду Реформации положил монах Мартин Лютер, ставший лидером и основателем нового религиозного течения в христианстве. Лютер отверг всё, посредствующее в деле человеческого спасения: церковь, священную иерархию и ряд таинств. В его концепции христианства не

¹ Курбатов Г.Л., Фролов Э.Д., Фроянов И.Я. Христианство: Античность, Византия, Древняя Русь. М., 2000. С. 102.

нашлось места посредникам и святым. Только Богу, существу совершенному и абсолютному, должны повиноваться и служить люди. «Никто из людей не имеет превосходства над себе подобными: клир ничем не отличается от мирян, все сословия одинаковы»¹. Тем самым в деле спасения Лютер поставил между Богом и человеком только личную веру и способность каждого христианина самому толковать и изъяснять Писание, выводя человека и его веру за рамки религиозных стереотипов, предоставляя человеческой природе независимость и индивидуальность в вопросах веры и личной жизни. В своей концепции государства М. Лютер предусмотрел, что в сфере естественного права в границах мирских отношений светской власти следует руководствоваться практической целесообразностью, реальными интересами, определяемыми человеческим разумом. Это является важным фактором понимания теоретического значения данной концепции. Властвует же целесообразно, управляет разумно тот монарх, который употребляет власть не как привилегию, а отправляет ее как бремя, возложенное на него Богом. Вообще христианский «управитель должен считать себя слугой, а не господином народа»².

Таким образом, мировоззрение Мартина Лютера явилось основой в развитии Реформации и заново вернуло к жизни гуманистические принципы христианства, обратив взгляды верующих к истокам христианства, к идеям равенства всех людей перед Богом; считая, что судьба человека должна определяться не его занятостью, званием или происхождением, а исключительно его личной добродетелью, его общественной полезностью и бескорыстностью в служении общему благу.

§ 5.3. Права человека в исламе

Общеизвестно, что ислам, или мусульманство, является одной из самых распространенных современных мировых монотеистических религий. Рождение ислама относится к первой четверти VII в. в северо-западной Аравии, в районе Хиджаза. История ис-

¹ История политических и правовых учений: учебник / под ред. В.С. Нерсесянца. С. 171.

² Там же. С. 172.

лама вплетена в историю арабов, а затем всех народов мусульманского мира как её часть и является как бы опосредованным отражением в сознании его социально-экономической и духовной истории. До возникновения ислама арабские народы жили преимущественно племенной организацией общества, поэтому индивидуум ощущал себя в первую очередь членом своего племени. Состояние войны было непрерывным делом, а кровная месть считалась религиозным долгом. Таким образом, основу сознания доисламских бедуинов составлял дух рода, основанный на диких родоплеменных обычаях.

И в эпоху подобных социальных условий возникает религия справедливости мира и любви, ознаменовавшая собой значительный переход от состояния родоплеменной дикости к могущественному и централизованному государству. Подобный прогресс в истории Аравии и всего мусульманского мира связан с именем пророка Мухаммада, являющегося основоположником последней мировой религии, который выступил со строгой идеей единобожия, отвергая всякого рода идолопоклонство, возвещая людям волю Божию: «Расскажи же, как тебе приказано, и отвернись от многобожников». «Мухаммад, – указывает академик В.В. Бартольд, – положил начало не только религии, но и государству, и ислам при жизни своего основателя пережил процесс развития, который пережил буддизм от Шакья-Муни до Ашоки, христианство от Христа до Константина Великого»¹.

Он оставил последующим поколениям чисто монотеистическую религию; из хаоса он создал государство с высокой дисциплиной, и вместо войны всех против всех дал мир; он установил гармоническое равенство между вечным и преходящим, между мечетью и крепостью; он оставил новую законодательную систему, обеспечивающую беспристрастный суд, когда даже глава государства и обычный гражданин равны перед законом, где религиозная терпимость была столь велика, что немусульманское население мусульманских стран пользовалось полной правовой и культурной автономией².

¹ Бартольд В.В. Сочинение. М., 1966. С. 81.

² La Martin Historie la Turguie. Paris, 1854. V. 2. P. 276-277.

В части государственных доходов Коран установил принципы формирования государственного бюджета, одним из главных принципов стал принцип помощи бедным гражданам. Доходы государства были объявлены не принадлежащими его главе на правах частной собственности. Кроме всего прочего, пророк Мухаммад дал всем благородный пример воплощения в жизнь своего учения¹. Таким образом, через Священный Коран и Сунну Мухаммад оставил универсальное наследие, касающееся всех областей человеческого общежития, регулирующее как политическую систему государства и права, так и систему жизни отдельно взятого человека в его повседневной, духовной и социально-экономической жизни. Священный Коран и учение Мухаммада определяют эти необходимые мероприятия и устанавливают образец, который строит многозначимую веру². Сам смысл веры способствует проникновению ислама глубоко и созидательно в каждую сферу жизни. Согласно исламу, истинная вера оказывает значительное влияние на духовную и материальную судьбу человека, на его личное и общественное поведение, а также на его политическую позицию и финансовую деятельность.

В своем стремлении уклониться от формализма ислам связывает этические ценности с любовью к Аллаху и к людям. В Коране сказано: «То, что вы поворачиваетесь лицом на восток или на запад, это еще не означает, что вы совершаете благодеяние. Благодетелем тот, кто верит в Аллаха, в Последний день, в ангелов и Коран, в пророков, и благодаря своей любви к Аллаху раздает часть своего имущества своим близким, сиротам, оказавшимся в беде, путешественникам, бедным, пленным. Тот, кто соблюдает намаз, тот, кто соблюдает договоренности, терпеливо сносит невзгоды во время беды и на поле брани»³.

Бог является абсолютным и единственным властителем людей и Вселенной. Он – полновластный Правитель, Крепитель и Хранитель, Сострадательный, чья милость хранит все существа. Он дал каждому человеку человеческое достоинство и честь, вдохнул в него свой собственный дух, следовательно, объеди-

¹ Селимбейли Ш.А. Ознакомление с исламом. Баку, 1997. С. 124.

² Абдуллахи Ахмед Ан-Наим. На пути к исламской реформации. М., 1999. С. 22.

³ Коран / пер. и коммент. И.Ю. Крачковский. 2-е изд. М., 1986. С. 21.

ненные в Нем и через Него, несмотря на мелкие человеческие различия, люди, по существу, одинаковы и не могут разделяться на основе национальности, цвета кожи и расы. Из этого следует, что каждое человеческое существо связано со всеми другими, и все они входят в одну братскую общность и объединены служением Властителю Вселенной. От этой божественной веры ислама в исключительную мощь Бога непременно следует концепция о единстве человеческой природы и братстве между людьми¹. Если исходить из учения ислама, истинная суть различий между людьми состоит в их способностях и дарованиях и обусловленности этими факторами различиях по способности прилагать усилия, проявлять усердие, приобретать знания и придерживаться достойных нравственных качеств, а также в возможности зарабатывать себе на жизнь. Однако ислам ни в коем случае не связывает эти различия с национальной принадлежностью или знатностью семьи, или унаследованной властью. Таким образом, различия между людьми определяются только различиями в их характерных особенностях.

Истинная справедливость, провозглашаемая законоположениями Корана, состоит в том, что каждый человек должен иметь столько же обязанностей, сколько он имеет прав, что же касается всего прочего, то люди равны между собой, а различия между ними определяются их достоинствами, совершением добрых дел и степенью богобоязненности: «О люди! Мы создали вас мужчиной и женщиной и сделали вас народами и племенами, чтобы вы знали друг друга. Ведь самым достойным из вас перед Аллахом является наиболее благочестивый»².

В соответствии с этими представлениями различия между людьми не определяются ни их происхождением, ни цветом кожи, ни местом жительства, ни языком, поскольку равенство является одним из составляющих принципов верования, которое серьезно исповедует мусульманин, и верования, которому он искренне предан. Для мусульманина Аллах един и универсален, Он создатель всех людей, перед ним все равны и являются братьями друг другу. Это значит, что нет превосходства одного человека

¹ Мухаммад Абу Закарийя. Взгляд на ислам. М., 1998. С. 31.

² Коран / пер. и коммент. И.Ю. Крачковский. С. 399.

над другим и нет превосходства одной нации над другой. Таковы основные принципы, составляющие ценность равенства в исламе.

В целом учение ислама заложило основы универсальных, фундаментальных прав человека, обязательных для всех, которые следует соблюдать и уважать при любых обстоятельствах. Исламское законодательство весьма четко регулирует отношения, возникающие в этой сфере, провозглашая человеческую жизнь неприкосновенной, данной от Бога и, стало быть, священной: «Убийца одной души не в отпущение за другую погубленную душу или за злодеяние, совершенное в стране, должен считаться убийцей человечества в целом»¹.

Настолько высоко положения Корана ценят жизнь человека, что отождествляют убийство одного человека с уничтожением всего человеческого рода. Еще по одному высказыванию пророка можно судить о важности неприкосновенности жизни и собственности: «Ваша жизнь и ваша собственность не существуют для других, пока не встретите вашего хозяина в день Воскресения».

Касаясь положений собственности, ислам разработал соблюдение целого ряда условий, обеспечивающих справедливость в отношениях между людьми. Человеку дозволено совершать те или иные действия, касающиеся собственности, такие как приобретение, распоряжение, отчуждение и др., но при этом он должен соблюдать права других и не причинять им никакого вреда. Если же он нарушит какой-нибудь из этих принципов, то понесет ответственность за свои поступки и должен будет возместить нанесенный ущерб. Основой для этого служат приводимые в Коране слова Аллаха: «Не присваивайте незаконно имущество друг друга»², а также слова пророка: «Не допустимо (причинять) вред ни (без причины), ни (причинять) вред (в ответ)»³. И для защиты неприкосновенности собственности ислам установил наказание за кражу, что зафиксировано в Коране, и запретил насильственное присвоение имущества. В подлинном смысле этого слова ис-

¹ Коран / пер. и коммент. И.Ю. Крачковский. С. 362.

² Там же. С. 23.

³ Сады праведных / пер., примечания и указатели Владимира (Абдуллы) Михайловича Нирша. М., 2001. С. 683.

лам предоставил людям свободу, гарантируя ее не только мусульманам, но и представителям иных конфессий.

Понятие свободы, исходя из норм ислама, применяется ко всем видам добровольной деятельности человека во всех сферах жизни. Так, например, ислам гарантировал свободу слова, и каждый мусульманин может свободно выражать свое мнение при условии того, что оно используется для пропаганды добродетели и правды, а не зла и порока. Также ислам гарантировал свободу общения, предоставляя людям право свободного общения и образования партий и организаций. Гарантируема также свобода совести и убеждений, в Коране сура 2 аят 256 сказано: «Нет принуждения в религии», что гарантирует людям свободу вероисповедания. Ислам проповедует такую точку зрения потому, что религия зиждется на веровании, желании и обязательстве. Все это было бы лишено смысла, если бы насаждалось силой¹. Наряду с выбором вероисповедания ислам гарантировал возможность неисповедания религии вообще: «Пусть кто стремится, верует, и пусть кто не хочет, не верует»².

Ислам гарантировал защиту личной свободы, провозглашая принцип, что никто не может быть заключен в тюрьму, пока не доказано, что он виновен, на открытом судебном заседании. Арестовать человека лишь на основании подозрения без необходимой судебной процедуры или без предоставления возможности подходящей защиты недопустимо.

Свобода – естественное право человека, духовная привилегия, моральная прерогатива. В рамках этого понятия свободы в исламе нет места религиозным преследованиям, классовым конфликтам или расовым предрассудкам. Право личности на свободу – священно, как священно его право на жизнь; свобода – эквивалент самой жизни³.

Наряду с защитой личной свободы законоположения ислама обеспечивают защиту чести и достоинства. Священный Коран повелевает: «Не допускайте, чтоб люди насмеялись друг над

¹ Хаммудах Абдалати. Ислам какой он есть. Баку, 1999. С. 69.

² Коран / пер. и коммент. И.Ю. Крачковский. С. 220.

³ Хаммудах Абдалати. Ислам какой он есть. С. 69.

другом. Не позорьте друг друга. Не обижайте друг друга прозвищами. Не злословьте и не говорите плохо друг о друге»¹.

Подчеркивая государственный характер ислама, мусульманское право всегда стояло в центре его учения и воспринималось не только как система норм, но не в последнюю очередь как универсальная политико-правовая доктрина².

Интересно отметить, что когда пророк Мухаммад дал своему народу государственный организм, он создал основной закон для этого государства. Он касался разнообразных вопросов, например, прав и обязанностей правителя и его подданных, законодательства, работы судов, организации обороны, обращения с подданными-немусульманами, социального обеспечения на основе взаимопомощи и других вопросов. Таким образом, данный правовой документ является первым основным законом в истории государства и права.

Наряду с Кораном и Сунной в исламе сложилась гибкая система законодательства, именуемая шариатом. Шариат состоит из восемнадцати разделов, регламентирующих основные общественные отношения. В спектр отношений, регулируемых шариатом, входят такие вопросы, как семейно-брачные отношения, торговое право, наследственное право, гражданское право, преступление и наказание, судебный процесс и многие другие. С одной стороны, нормы шариата являются незыблемыми, т.к. происходят от Бога, а с другой – нормативные акты по своей сути не одинаково значимы, т.к. одни из них носят обязывающий характер, другие рекомендательный, а третьи предоставляют широкую возможность выбора для каждого человека.

Таким образом, власть в исламском государстве подчинена закону и не может его изменять. В своей основе законы незыблемы, но при этом активно применяется институт толкования. Но право толкования законов в исламе не является монополией властного органа. Толковать законы могут только признанные ученые-богословы, достигшие высшего уровня учености. Необходимо отметить, что законодательство в части вновь возникающих вопросов способно развиваться в соответствии с текстом

¹ Коран / пер. и коммент. И.Ю. Крачковский. С. 399.

² Сюкияйнен Л.Р. Мусульманское право. С. 57.

Священного Писания. История показала, что законотворчество в исламе являлось прерогативой признанных ученых, не имеющих отношения к государственной службе, а стало быть, независимых в своей деятельности. Подобное законотворчество не может испытывать на себе влияние текущей политики, служить интересам частных лиц, даже если это касается вопросов главы государства. Данная система государственного устройства позволила обеспечить подлинное равенство между людьми, в основу которого были заложены принципы верховенства закона, неотвратимости наказания, механизм гарантий прав и свобод человека и гражданина и т.д. Принципы, которые принято именовать правовыми и демократическими, были заложены основателем исламского государства еще в VII в. нашей эры человеком, который вознес правовые идеи, в т.ч. и идеи прав человека, на государственный уровень, чем обеспечил их обязательную реализацию. Таким образом, мусульманское право, начиная с законов государства и заканчивая предписаниями в отношениях между людьми, пропитав все сферы общественной жизни, показало пример первого в мире государства, в котором были гарантированы права и свободы не только его граждан, но и представителей различного рода общин.

Раздел 6. Становление международных стандартов обеспечения прав человека

§ 6.1. Возникновение международного права прав человека

Определенные блага и условия жизни (материальные и духовные) исторически определяются положением индивида в классовой структуре общества, в системе материального производства и условно могут быть названы правами человека¹. Говорить о возникновении международного права прав человека можно также с определенной долей условности. Применительно к различным общественно-экономическим формациям и цивилизациям необходимо определять общие закономерности возникновения и оформления прав человека и механизма их защиты и охраны. В этой связи период возникновения международного права прав человека можно разделить на две составляющие, касающиеся древних и средневековых государств соответственно.

Считается, что зарождение идеи прав человека произошло в VI-V вв. до н.э. в древних полисах (Афинах, Риме). Тогда же получил распространение и принцип гражданства². Особую роль в процессе оформления прав человека сыграла форма рабовладельческого государства, отличавшаяся разнообразием³.

1. Древняя Греция

Специфической разновидностью рабовладельческого государства была полисная форма (Греция), которая выступала в виде рабовладельческой демократии, тирании, аристократии. Основу всех правовых представлений того периода составляло учение о полисе как о самодовлеющей единице, членами которой являются только свободнорожденные отечественные граждане. Лишь они пользуются всей полнотой прав, но зато в равной мере несут и ответственность за судьбу своего государства (полиса). В гре-

¹ Права человека: учебник для вузов / под ред. Е.А. Лукашевой. С. 13.

² Там же. С. 13-14.

³ История государства и права зарубежных стран / под ред. О.Л. Жидкова, Н.Л. Крашетниковой. Ч. 1. С. 21.

ческих государствах (полисах) периодически проводились проверки гражданства, его «чистоты», вплоть до третьего колена¹. Такие меры вызывались общим представлением о негреках как о варварах, не подчиненных правовым нормам.

Полис представлял собой объединение только его граждан, а иностранцы долгое время не пользовались никакими правами. Они могли быть в любое время выселены из государства (ксенолазия). Применялась и депортация – насильственное переселение целых народов². Такое положение вещей препятствовало развитию нормальных торгово-экономических отношений между полисами и вызвало к жизни институт проксенов³. Проксения выступала одним из первых механизмов обеспечения (защиты) прав человека, не имеющего правовой связи с определенным полисом, т.е. гражданства. Первоначально проксения носила личный характер, не была подкреплена правовыми нормами, а основывалась на моральных и религиозных нормах. Государство допускало, что в суде и других органах полиса с защитой интересов иностранца (метека) выступал отечественный гражданин. Впоследствии институт проксении получил юридическое, в т.ч. международное договорное закрепление.

Институт проксении, определяя правовое положение иностранцев, формулировал также основные права и обеспечительные механизмы для самих проксенов⁴:

- 1) неприкосновенность и безопасность проксена и его имущества во время войны (асилия);
- 2) право первоочередного рассмотрения дел в суде и право обращения в суде без простата (покровителя);
- 3) право выступления в Народном собрании и Совете;

¹ Утченко С.Л. Политические учения Древнего Рима. М.: Наука, 1977. С. 39.

² Так в 429 г. до н.э. поступили Афины с гражданами Потидеи, а спустя три года Спарта – с мессинцами. См., напр.: Геродот. История в девяти книгах. Л.: Наука, 1972. С. 527.

³ Баскин Ю.Я., Фельдман Д.И. История международного права. М.: Междунар. от-ния, 1990. С. 25.

⁴ Никитина И.П. Институт проксении в межгосударственных отношениях Древней Греции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1977. С. 8.

4) внеочередное право испрашивать мнение оракула в Дельфах и Делосе;

5) право принесения жертв без простата;

6) право занимать почетные места во время церемоний и зрелищ;

7) право быть приглашенным к торжественной трапезе (проедия).

В некоторых случаях проксен пользовался также правом почетного гражданства (полития), освобождения от пошлин (ателия), правом пользования пастбищами (эпонимия), мог владеть правом собственности на дом и земельный участок.

Особому правовому регулированию подвергались случаи, когда граждане полиса покидали его. Они сохраняли ряд прав, не становясь иностранцами и не утрачивая правового статуса гражданина. Однако большинство политических прав становились недоступными, к примеру, право занимать государственные должности у себя на родине.

Правило о неприкосновенности личности и имущества служило особым условием механизма обеспечения прав проксена. Схожее правило применялось в отношении личности и имущества греческих послов. Норма о их неприкосновенности была общепризнанной, а ее нарушение считалось недопустимым и воспринималось как крайне враждебный акт¹. Правило о неприкосновенности распространялось и на глашатаев, или вестников (герольдов).

Распространенным средством обеспечения прав человека выступал суд², а в ряде случаев и третейское разбирательство³. Третейские суды получили широкое распространение для разрешения как внешнеполитических проблем, так и частноправовых споров. В качестве судей могли выступать отдельные лица или полисы (в лице своих представителей)⁴.

¹ Плутарх. Избранные биографии. М.; Л.: Соцэкгиз, 1941. С. 397.

² Там же. С. 25, 26.

³ К примеру, во время войны Самоса с Милетом «афиняне приказали им прекратить войну и разрешить спорные вопросы третейским разбирательством». См.: Плутарх. Избранные биографии. С. 94.

⁴ Баскин Ю.Я., Фельдман Д.И. История международного права. С. 28.

2. Древний Рим

В Риме существовали определенные нормы, характеризующие правовое положение иностранцев. Иностранцы делились на несколько категорий, каждая из которых обладала своим набором прав и обязанностей. К первой категории относились жители городов Лациума, не добившиеся после войны 340–338 гг. до н.э. прав полного римского гражданства, но получившие ряд льгот¹. К коренным гражданам эта категория была приравнена в 90 г. до н.э. Во вторую категорию иностранцев входили граждане союзных государств. Третью категорию составляли собственно иностранцы. Они не имели ни личных, ни имущественных прав и должны были становиться под покровительство патрона-римлянина. Постепенно права иностранцев были расширены, во многом благодаря брачному и торговому праву².

Римлянами признавался и реализовывался принцип дипломатической неприкосновенности, который объяснялся тем, что послы находились под охраной богов. Религиозные нормы выступали важной гарантией обеспечения прав послов.

3. Древняя Индия

Древней Индии свойственен не рабовладельческий строй, а родо-племенной уклад. Права человека в Древней Индии рассматривались как категория, не связанная напрямую с гражданством, но вытекающая из природы вещей, из человеческой природы, и нуждающаяся в защите как таковой.

В Древней Индии применялось правило о неприкосновенности послов. Личной неприкосновенностью пользовались в равной степени послы и гонцы, а также культовые учреждения и служители культа. Неприкосновенными считались и некоторые другие категории населения (хранители мостов и колодцев). В период ведения войн начинали действовать особые механизмы обеспечения прав человека, неизвестные государствам Запада (Греции, Риму). Недопустимым считалось убийство стариков, женщин и детей, а также парламентаров и сдавшихся в плен. К особо защи-

¹ Тацит К. Соч.: в 2 т. Л.: Наука, 1969. Т. 1. С. 281.

² Баскин Ю.Я., Фельдман Д.И. История международного права. С. 38.

щенным относились раненые в зависимости от характера и тяжести ранения (Законы Ману).

4. Древний Китай

Традиционность Китая накладывала существенный отпечаток на все социальные нормы. Многовековая традиция о следовании принципу жень («чего не хочешь себе – не делай другим»)¹ переносилась и на права человека и их обеспечение в виде отказа от причинения вреда другому. Однако гуманность правовых норм была избирательна и практически не касалась простых людей в силу классовости китайского права.

В Древнем Китае нередко прибегали к суду как способу защиты прав человека. Наибольшее распространение получили арбитражные суды, а также всевозможные формы посредничества. Изначально они использовались как способы разрешения межгосударственных споров, затем приобрели частноправовую окраску.

6. Средневековье

Переход от античного права к средневековому занял несколько веков и включает несколько знаковых событий: распад Римской империи, разделение христианских церквей на Западную и Восточную (1054 г.), заключение Верденского договора о разделении государства Карла Великого (843 г.), коронование Оттона римским императором (962 г.), превращение папы, избираемого кардиналами, в самостоятельного государя (1059 г.).

В период феодализма сословное деление внутри общества отражалось на правовой системе государства. Наиболее традиционными и устойчивыми оказались правовые нормы, характеризующие правовое положение отдельных категорий граждан, в частности нормы посольского права. Нарушение посольской неприкосновенности влекло суровую кару, которая иногда заменялась большим выкупом. Нормы посольского права начинают включаться в тексты межгосударственных договоров. Оскорбление или убийство посла рассматривалось не только как нарушение права народов (международного права), но и как посягательство на людей, состоявших под особым покровительством церкви. По-

¹ Баскин Ю.Я., Фельдман Д.И. История международного права. С. 46, 48.

этому виновные, помимо светского наказания, подлежали отлучению от церкви¹.

Получают развитие институты личной неприкосновенности и экстратерриториальности помещений, однако еще не получило закрепления правило о неподсудности послов и их иммунитета от местного правосудия.

Возник и получил развитие институт консулов. Нормы, регулирующие деятельность консулов, возникли из практики организаций купцов и мореплавателей. По аналогии со статусом послов, консулы обладали неприкосновенностью. Однако в отличие от послов консулы были призваны отстаивать частноправовые интересы своих сограждан, они имели право автономного управления и суда.

К особо защищенным категориям населения относились рыцари, крупные сюзерены и короли. Во время пленения указанных лиц им гарантировалось хорошее обращение и возможность выкупа вплоть до освобождения под честное слово. Большинство обычных людей, попавших в плен, ожидал выкуп или обмен на пленных противника, в редких случаях – рабство или смерть.

В государствах арабского Востока существовало правило о запрете пленения женщин и детей до 15 лет, что явилось существенной предпосылкой оформления специальных норм об обеспечении прав женщин и детей. Под особой защитой находились больные, калеки и убогие².

В период феодализма расширились предметы договоров, к которым были отнесены специфические сферы, такие, как брак (прежде всего с иностранцами), завещание, усыновление, покровительство³. Начал формироваться институт сервитута, из которого развилось право иностранных подданных беспрепятственно передвигаться по территории другого государства.

Широко применявшимся способом обеспечения прав человека оставался суд. Стали появляться специализированные судеб-

¹ Nys E. *Lea origins du droit international*. Bruxelles, Paris, 1894. P. 339.

² Коран, 9.2, 24.60. См. также 24.61 и 48.17.

³ Wielers M. *Zwischenstaatliche Beziehungsformen im fruhen Mittelalter*. Münster, 1959. S. 10.

ные органы, например морской суд острова Олерон близ Бордо¹. Большой популярностью продолжали пользоваться третейские суды, которые разрешали одновременно частноправовые и публично-правовые споры.

В заключение следует отметить, что ведущую роль в возникновении и становлении прав человека сыграла полисная система². Вклад в развитие гражданских свобод внесли римляне, которые ввели разделение властей, приняли и разработали идеи естественного права. Период Средневековья, в свою очередь, положил основание идеям равенства, основанном на общности религии.

§ 6.2. Влияние буржуазных революций на развитие международного права прав человека

Буржуазные революции XVII-XVIII вв. стали решающим этапом в развитии прав человека³. Их результатом стал не только широкий набор прав человека, но и принципы свободы и формального равенства, ставшие основой универсальности прав человека⁴.

Для развития международно-правовых норм особое значение имеют не только буржуазные революции, но и Тридцатилетняя война (1618-1648 гг.) и Вестфальский мир. Оба события изменили политическую карту Европы, сформулировали новые принципы и институты международного права, в т.ч. права прав человека, изменили ряд уже существовавших норм (например, нормы дипломатического права, нормы о режиме иностранцев).

1. Результаты Английской буржуазной революции

Одним из завоеваний английской революции стала Петиция о праве 1628 г., возлагавшая на короля определенные обязанности, которые призваны были защищать подданных от произвола ко-

¹ Баскин Ю.Я., Фельдман Д.И. История международного права. С. 59.

² Карташкин В.А., Колесова Н.С., Ларин А.М. Общая теория прав человека. М.: Норма, 1996. С. 46-47.

³ Саблин Д.А. Права человека: учебное пособие. Оренбург: ОГУ, 2004. С. 4.

⁴ Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. С. 12.

ролевской администрации. Дальнейшим шагом на пути обеспечения прав человека явился Хабеас корпус – акт 1678 г., который ввел понятие «надлежащая процедура», установил гарантии неприкосновенности личности, принцип презумпции невиновности и другие важнейшие для защиты прав личности положения¹. Важнейшим документом следует считать Билль о правах 1689 г., отводивший значительную роль парламенту, запрещавший без его согласия приостанавливать действие законов, взыскивать налоги и сборы в пользу короны, содержать постоянную армию в мирное время. Билль внес неоценимый вклад в развитие прав человека, установив свободу слова и прений в парламенте, свободу выборов в парламент, право обращения подданных с петицией к королю. Акт об устройении 1701 г. учредил верховенство парламента в сфере законодательства, принцип несменяемости судей, запрет королевским министрам быть членами парламента. Названные правовые акты прочно закрепили за Англией статус пионера в области основных прав и свобод человека и разделения властей, чему способствовало интенсивное развитие буржуазных отношений, положившее начало ограничению феодального произвола и абсолютизма.

Буржуазно-демократическая революция оказала влияние на развитие юридической науки, выразившееся в формировании и поддержке взглядов видных ученых того времени – Г. Гроция, Х. Вольфа, Э. де Ваттеля, Б. Спинозы, Т. Гоббса, Д. Локка и др. Учение естественного права было развито Т. Пейном и Т. Джефферсоном в борьбе за утверждение демократической государственности и за защиту неотъемлемых естественных прав человека в США. Существенным результатом такой борьбы стала Декларация независимости 1776 г., провозгласившая: «Мы исходим из той самоочевидной истины, что все люди созданы равными и наделены Творцом определенными неотчуждаемыми правами, к числу которых относятся жизнь, свобода, стремление к счастью. Для обеспечения этих прав людьми учреждаются государства, черпающие свои законные полномочия в согласии управляемых»².

¹ Саблин Д.А. Права человека. С. 9; Права человека: учебник для вузов. С. 18.

² Права человека: учебник для вузов. С. 19-20.

2. Результаты Французской буржуазной революции

Французская буржуазная революция 1789 г. оказала большое влияние на формирование новых правовых институтов и категорий, основанных на естественно-правовой доктрине прав человека – институтов коллективных прав, прав народа как единого целого.

Среди многочисленных актов, принятых в дни французской революции, следует отметить «Предложение», внесенное депутатом Вольнеем на заседании Национального собрания 18 мая 1790 г.¹, а также проект Декларации международного права, представленный Конвенту аббатом Грегуаром 23 апреля 1795 г. Оба документа составили своеобразный кодекс международного права: постепенно принципы и идеи, в них сформулированные, получили международное признание, а в XIX в. составили стержень международного права.

В первой статье «Предложения» Вольнея торжественно заявлялось, что Национальное собрание «рассматривает весь человеческий род как составляющий одно единое общество, целью которого является мир и счастье всех и каждого из его членов»². Во второй статье говорилось, что «в этом великом обществе народы и государства, рассматриваемые как личности, пользуются теми же естественными правами и подчиняются тем правилам правосудия, как и личности в отдельных обществах»³. Правосубъектность индивидов и государств была поставлена на одну ступень, что соответствовало господствовавшим в то время идеям естественной школы права.

Декларация аббата Грегуара состояла из 21 статьи. Некоторые из них существенно дополняли «Предложение» Вольнея. В статье 1 говорилось, что народы находятся между собой в естественном состоянии, связывает их всеобщая мораль. Центральное место в Декларации занимала ст. 6, в которой подчеркивалось, что народы взаимно независимы и суверенны, каковы бы ни были численность населения и размеры территории, которую они занимают. Многие из положений Декларации Грегуара вошли в другие государственные и внешнеполитические акты революции.

¹ Оно стало затем декретом от 22-27 мая 1790 г. и частично гл. VI Конституции от 3 сентября 1791 г.

² Баскин Ю.Я., Фельдман Д.И. История международного права. С. 109.

³ Там же.

Одним из выдающихся документов французской революции являлась Декларация прав человека и гражданина¹. Декларацию международного права аббат Грегуар предложил как раз в дополнение к ней.

Первое место среди всех принципов, провозглашенных Французской буржуазной революцией, принадлежит признанию народного суверенитета. Об этом свидетельствуют обе декларации Вольнея и Грегуара, Декларация прав человека и гражданина 1789 г. и Конституция 1791 г. Впоследствии принцип народного суверенитета был воспринят многими конституциями. При этом буржуазная доктрина наряду с принципом народного суверенитета выдвигала и принцип естественных и неотъемлемых прав человека. И тот и другой принципы выводили из «естественного закона», который ставит предел и народному суверенитету.

19 ноября 1792 г. Конвент принял декларацию, в которой провозглашалось: «Национальный конвент объявляет от имени французской нации, что сочтет все народы братьями и окажет помощь всем народам, которые хотели бы отвоевать свою свободу, и поручает исполнительной власти дать генералам нужные приказания, дабы оказать помощь этим народам и защищать граждан, которые подверглись или могли бы быть подвергнуты преследованиям за дело свободы»².

Понятие народного суверенитета тесно связано с принципом народного самоопределения и народной свободы в выборе формы политического уклада. Предполагается, что в ситуации, когда народ желает политического самоопределения в любой форме, для него не должно быть в этом препятствий. Свидетельством осуществления названных принципов должно служить проведение плебисцита как обязательной предпосылки любых территориальных изменений. В якобинской Конституции 1793 г. по этому поводу говорилось, что «территория принадлежит нации», что Французская республика «торжественно отказывается от присо-

¹ См.: Советское государство и право. 1989. № 7.

² Декларация французского национального Конвента от 19 ноября 1792 г., предложенная депутатом Ларевьером-Депо и опубликованная по постановлению Конвента «на всех языках». См.: Ключников Ю.В., Сабанин А. Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. Ч. 1: От Французской революции до империалистической войны. М.: Литиздат, 1925. С. 18.

единения иностранных областей к своей территории, если это не происходит на основе выраженного желания населения»¹. Именно посредством плебисцита к Франции были присоединены Авиньон (14 сентября 1791 г.), Савойя (27 ноября 1792 г.), Ницца (15 сентября 1793 г.) и т.д.

Сам институт плебисцита, согласно воззрениям французских революционных деятелей, опирался на принципы народного суверенитета, территориального верховенства, невмешательства во внутренние дела других государств².

Французская революция внесла свой вклад в развитие международного права прав человека как зарождающейся и постепенно оформляющейся отрасли международного права. Идеи естественных неотчуждаемых прав человека, развитые в доктринах Руссо, Гроция, Локка, Монтескье, стали мощным фактором Великой французской революции, создавшей неоценимый по своей исторической значимости правовой акт – Декларацию прав человека и гражданина 1789 г., в которой утверждалось: «Лишь невежество, забвение прав человека и пренебрежение к ним являются единственными причинами общественных бедствий». Среди наиболее важных положений Декларации ст. 1 («Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах») и ст. 2 («Цель каждого государственного союза составляет обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека. Таковы свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению»). Признавалось (ст. 3), что источником суверенитета является лишь сама нация, что «свобода состоит в возможности делать все, что не приносит вреда другому» (ст. 4).

Декларация провозгласила, что люди рождаются свободными и равными в правах, цель всякого политического союза – обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека – свободы, собственности, безопасности и сопротивления угнетению. Декларация провозгласила также презумпцию невиновности, свободу

¹ Баскин Ю.Я., Фельдман Д.И. История международного права. С. 113.

² Волова Л.И. Плебисцит в международном праве. М.: Международные отношения, 1972. С. 6.

совести, свободное выражение мнений, свободу печати, гарантии личных и иных прав граждан¹.

Ряд положений Декларации прав человека и гражданина были впоследствии, через 150 лет, включены во Всеобщую декларацию прав человека, утвержденную Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Достаточно упомянуть ст. 1, говорящую о том, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства, и ст. 3, предусматривающую, что каждый человек имеет право на жизнь, свободу и на личную неприкосновенность.

Значительное внимание в документах французской революции уделялось статусу иностранцев. В Конституции Франции 1791 г. прямо говорится: «Иностранцы, независимо от того, имеют ли они оседлость во Франции, наследуют своим родственникам, иностранцам или французам. Они могут заключать договоры на имущества, находящиеся во Франции, и принимать таковые и располагать ими на равных началах с французскими гражданами всеми теми способами, которые разрешены законами. Иностранцы, которые находятся во Франции, подчиняются тем же уголовным и полицейским законам, что и французские граждане»².

В конституциях периода революции и в международных договорах немаловажное место уделялось праву убежища, ранее не получавшему оформления. Право убежища, провозглашенное французской революцией, коренным образом отличалось от существовавшего в эпоху феодализма. Оно стало подлинным правом политического убежища. Законодательные акты революции не только выделили его политический характер, но и признали политические мотивы единственным основанием для его предоставления. Речь шла о предоставлении права убежища «борцам за дело свободы», и поэтому оно носило прогрессивный, общедемократический характер. «Французская республика предоставляет убежище иностранцам, изгнанным из своего отечества за дело свободы, и отказывает в нем тиранам» (Конституция 1793 г.).

¹ Саблин Д.А. Права человека. С. 10-11.

² Ключников Ю.В., Сабанин А. Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. С. 30.

При этом в международных договорах в вопросах предоставления убежища предусматривался принцип взаимности. Так, ст. 22 мирного договора между Францией и Республикой Соединенных Провинций (1795 г.) гласила, что Республика Соединенных Провинций обязуется не давать убежища ни одному французскому эмигранту. Как следствие этого, Французская республика не даст убежища никому из эмигрантов – приверженцев Оранского дома.

Все вышеуказанное свидетельствует о том, что вопросы международно-правовой защиты прав личности на основе демократического принципа всеобщего политического равенства заняли видное место в годы революции. Основным обеспечительным механизмом в этот период выступала сама концепция естественного права и идеи равенства при использовании стандартных правозащитных механизмов (в частности, суда).

§ 6.3. Становление международного права прав человека в конце XIX – XX в.

Конец XIX – начало XX в. ознаменованы целым рядом существенных событий, внесших вклад в формирование международного права прав человека. Среди них международные конгрессы (Венский 1814-1815 гг., Парижский 1856 г. и Берлинский 1878 г.), конференции мира (1899 и 1907 гг.), Великая Октябрьская социалистическая революция 1917 г., Вторая мировая война и принятые после ее окончания международно-правовые документы – Уставы военных трибуналов, Устав ООН, Всеобщая декларация прав человека 1948 г.

1. Международные конгрессы и конференции мира

Большинство историков сводят влияние Венского конгресса 1814-1815 гг. на международное право лишь к ссылкам на статьи Заключительного акта конгресса, запрещающие торговлю неграми¹. Декларация держав о прекращении торговли неграми была принята 8 февраля 1815 г. как «противная законам и человеколюбия, и общей нравственности», как ответ на «общее мнение всех

¹ Мартенс Ф.Ф. Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами. СПб., 1876. Т. 3. С. 497.

образованных народов». В ней отмечалось, что представители государств, собравшиеся на конгресс, выражают «усердное желание, чтобы был положен конец источнику бедствий, столь долго опустошавших Африку, обычно постыдному для Европы и оскорбительному для человечества». Однако в ней не было точно указано время, которое каждая держава «почтит приличнейшим для окончательного торга неграми», и, следовательно, «определение срока, к коему сия ненавистная торговля должна быть прекращена повсюду, остается предметом переговоров между дворами»¹.

Венский конгресс дополнил господствовавший с середины XVII в. принцип политического равновесия принципом легитимизма. Продолжением решений Венского конгресса был договор между Россией, Австрией и Пруссией о создании Священного союза. Вместо невмешательства, провозглашенного французской революцией в качестве принципа международного права, на первое место выдвигалась интервенция для осуществления реакционных целей Священного союза, что нивелировало свободу народов, их равные возможности для собственного развития.

Принятый на Берлинском конгрессе 1878 г. трактат не сказал нового слова в международном праве, не образовал новых международно-правовых институтов, если не считать коллективного признания независимости Сербии, Черногории и Румынии. Однако ст. XXVI Берлинского трактата предусматривала обязательство обеспечивать защиту прав человека от дискриминации. Статья XXXV трактата подчеркивала, что «в Сербии различие в религиозных верованиях и исповеданиях не может послужить поводом к исключению кого-либо или непризнанию за кем-либо правоспособности во всем том, что относится до пользования правами гражданскими и политическими, доступа к публичным должностям, служебным занятиям и отличиям или до отправления различных свободных занятий и ремесел в какой бы то ни было местности...»².

Гаагские конференции мира 1899 г. и 1906-1907 гг. в основном были направлены на урегулирование отношений между государствами мирными средствами, на искоренение войн и защиту

¹ Мартенс Ф.Ф. Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами. Т. 3. С. 500.

² Там же. Т. 8. С. 668.

населения от их бедствий. Гаагские конвенции подытожили развитие буржуазного международного права в период промышленного капитализма (хотя и были приняты уже в XX в.).

2. Российская международно-правовая наука о правах человека

Идеи естественного права в начале XIX в. наиболее четко проявились в трудах директора Царскосельского лицея А.П. Куницына. Он полагал, что «взаимные права и должности народа определяются или по общим началам права, или по условиям и договорам, каковые народы заключают между собой. На сем основывается разделение права народного на естественное и положительное»¹. В дальнейшем право народное А.П. Куницын делил на безусловное и условное, относя к первому именно те права и обязанности, которые проистекают из природы вещей, т.е. из самой сущности государства как «лица нравственного». Отсюда вытекали право каждого народа (государства) на самостоятельность, ограниченную тем, что при этом «не нарушаются права других народов»; независимость (право «употреблять его имущество для достижения произвольных целей» без вмешательства других народов) и право на оборону. В дальнейшем идея естественного права в России утрачивает свою популярность и появляется вновь лишь к концу столетия, одновременно с формированием теории «возрожденного естественного права»², наиболее ярким сторонником которой был Л.А. Камаровский. Другим видным сторонником естественно-правового направления был М.Н. Капустин.

Позитивное (историко-позитивное) направление в русской науке международного права утвердилось в 40-е гг., просуществовав в ряде вариантов до Великой Октябрьской социалистической революции. В середине XIX в. среди его сторонников выделялись Т.Ф. Степанов, Д.И. Каченовский и В.А. Незабитовский. Среди позитивистских направлений интересна позиция Н.А. Захарова, т.к. приверженность позитивизму дополняется близкими Л.И. Петражицкому психологическими идеями. Признавая, что

¹ Русские просветители (от Радищева до декабристов). М.: Мысль, 1966. Т. 2. С. 337.

² Полякова А.В. «Возрожденное естественное право» в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1987. С. 5-15.

международное право есть совокупность договорных и обычных норм, Н.А. Захаров видит их источник в правосознании христианских народов¹. Иным был подход к сущности и задачам международного права у революционных демократов, которые часто обращались к проблемам международных отношений и международного права, их философским и общественно-политическим аспектам. Особенно большой интерес проявлял к ним Н.Г. Чернышевский. Представители этого направления боролись за реальное осуществление национального суверенитета и права всех, больших и малых, наций на государственную самостоятельность, против юридического узаконения вмешательства в дела других государств, равно как и против попыток установления мировых монархий. Идеи национального освобождения они связывали с освобождением социальным².

3. Великая Октябрьская социалистическая революция

Революция 1917 г. стала переломным событием в мировой истории и имела огромное значение для развития международного права прав человека. Важнейшим результатом революции был Декрет о мире. В нем предлагалось «всем воюющим народам и их правительствам начать немедленные переговоры о справедливом демократическом мире»³. Декрет провозгласил принцип самоопределения наций. Отсюда следовало, что формы устройства и границы государства должны определяться свободным волеизъявлением каждой нации в соответствии с принадлежащим ей правом на самостоятельное государственное существование. С Декретом о мире оказались органически связаны такие документы, как Декларация прав народов России от 2 ноября 1917 г., обращение «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока» от 20 ноября 1917 г., постановление Совета Народных Комиссаров о признании государственной независимости Финляндии от 18 декабря 1917 г., декрет о «Турецкой Армении» от 29 декабря 1917 г., декрет от 29 августа 1918 г. об отказе от договоров о разделе Польши и др.

¹ Захаров Н.А. Курс общего международного права. Пг., 1917. С. 14.

² Баскин Ю.Я., Фельдман Д.И. История международного права. С. 138.

³ Тункин Г.И. Международно-правовое значение Декрета о мире // Вестник Московского университета. Серия: Право. 1967. № 5. С. 3.

4. Результаты Второй мировой войны

Вторая мировая война привела к новому соотношению сил на международной арене во всей системе международных отношений и в международном праве. Качественные сдвиги, произошедшие в международном праве в это время, были довольно существенны. Ярчайшим событием послевоенного времени стало подписание 8 августа 1945 г. соглашения между Великобританией, СССР, США и Францией, к которому впоследствии присоединились и другие государства, предусматривавшего учреждение Устава международного военного трибунала. Этому предшествовало решение Берлинской конференции о том, что «военные преступники и те, кто участвовал в планировании или осуществлении нацистских мероприятий, влекущих за собой или имеющих своим результатом зверства или военные преступления, должны быть арестованы и преданы суду. Нацистские лидеры, влиятельные сторонники нацистов и руководящий состав нацистских учреждений и организаций и любые другие лица, опасные для оккупации и ее целей, должны быть арестованы и интернированы». Большое значение имела принятая в Ялте Декларация об освобожденной Европе, в которой три державы подтвердили свою решимость «создать в сотрудничестве с другими миролюбивыми нациями построенный на принципах права международный порядок, посвященный миру, безопасности, свободе и всеобщему благосостоянию человечества»¹.

Доктрина международного права прав человека послевоенного периода характеризуется рядом новых направлений исследований. Обращает на себя внимание творчество Г. Кельзена, считающегося основателем нормативизма в международном праве. Он отрицал концепцию соглашения (слияния воли). Основа обязательности правовой нормы не может, по мнению Кельзена, лежать вне самого права, «основой обязательности норм может быть только норма»². Такой нормой применительно к международному праву для него (как и для Д. Анцилотти) стал принцип *pacta sunt servanda*. Долгое время идеи нормативизма разделял А. Фердросс. В дальнейшем его взгляды эволюционировали в сто-

¹ Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941-1945 гг. Крымская конференция руководителей трех держав – СССР, США и Великобритании (4-11 февраля 1945 г.): сб. документов. М.: Политиздат, 1984. Т. 4. С. 249.

² Kelsen H. Problem der Souveranität and die Theorie des Völkerrechts. Berlin, 1928. S. 105.

рону возрожденного естественного права в его религиозной интерпретации. А. Фердросс полагал, что право основано на общечеловеческих моральных ценностях, а порядок объединения должен обеспечивать основные человеческие права всех членов общества... основанные на идее «нравственного сообщества»¹. Во Франции видным сторонником естественно-правовой доктрины был Л. Лефюр, в ФРГ – Р. Лаун, Г. Коинг и др. Р. Лаун писал, что позитивное международное право должно основываться на праве естественном, которое можно было отождествить с нравственностью².

После Второй мировой войны был принят ряд международно-правовых актов, которые внесли заметный вклад в развитие международного права прав человека, прежде всего Международный Билль о правах, включающий Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах, Факультативный и Второй протоколы к Международному пакту о гражданских и политических правах.

Разработка Всеобщей декларации прав человека 1948 г. проходила в сложной дипломатической борьбе, а ее принятие было итогом рассмотрения и согласования различных мнений и точек зрения³. Во Всеобщей декларации говорится о таких категориях, как «свобода», «справедливость», «принципы справедливости», «политический, экономический и социальный прогресс», «равноправие и равенство» и т.д. Всеобщая декларация содержит широкий перечень как гражданских и политических, так и социально-экономических и культурных прав. Признавая естественный характер прав человека, она в первой же статье, автором которой был известный французский ученый Р. Кассен, провозгласила, что «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и в своих правах».

¹ Фердросс А. Международное право. М.: Изд-во иностр. лит., 1959. С. 35.

² Баскин Ю.Я., Фельдман Д.И. История международного права. С. 169.

³ Подробно о работе с декларацией см.: Мовчан Л.П. Международная защита прав человека. М., 1958. С. 41-145; Островский Я.Л. ООН и права человека. М., 1965. С. 40-122; Карташкин В.Л. Всеобщая декларация и права человека в современном мире // Советский ежегодник международного права. 1988. М., 1989. С. 39-50.

Всеобщая декларация была принята в виде резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, носящей рекомендательный характер. Однако провозглашенные в ней основные права и свободы рассматриваются в настоящее время подавляющим большинством государств в качестве юридически обязательных обычных норм. Конституции многих стран мира ссылаются на этот документ и включают целый ряд его положений.

Возникнув в эпоху буржуазных революций, проблема прав человека прошла огромный путь, и сейчас ее регулирование превратилось в самостоятельную отрасль международного права. Широкое взаимодействие государств по международно-правовой защите прав человека и основных свобод началось лишь с середины 40-х гг. XX столетия. Теперь, когда сложилась новая система международных отношений и качественно изменилось само международное право, разграничение между внутригосударственным и международно-правовым аспектами требует, чтобы национальные законодательства и административные правила были приведены в соответствие с международными обязательствами и нормами.

Раздел 7. Формирование и развитие прав человека в России

§ 7.1. История развития института прав человека и гражданина

Сколько потребовалось человеческих жертв, чтобы перейти из мрачных подземелий, пыток и казней в светлый чертог правды и разума. Таков уж характер человеческой истории: железная пята эволюции придавливает тысячи людей к земле. Можно сказать, что каждое рациональное правило правильного суда покупалось ценою бесчисленных страданий. Оно выковывалось молотом истории, дробившей черепа и кости несчастных жертв темноты и злобы¹.

Эволюция развития общества происходит благодаря социальным нормам и обеспечению человека правовым положением.

В правах человека сконцентрированы все важнейшие социальные нормы и принципы – не только правовые, но и моральные, политические, религиозные, философские, которые в различные эпохи придавали им своеобразную окраску в соответствии с экономическим строем и культурой того или иного общества². Прогресс общества невозможен, если с каждой новой ступенью развития человек не получает все больший объем свободы. Античный раб свободнее первобытного дикаря, средневековый крепостной свободнее античного раба, а наемный рабочий буржуазного общества свободнее средневекового крепостного.

Человек не может существовать и развиваться без социальных притязаний на определенный набор благ (материальных и духовных). Эти притязания и выступают как права человека, являющиеся «естественными», «прирожденными» свойствами. Вместе с тем они зависят от характера экономического и политического строя, соотношения социальных сил и уровня культуры

¹ Цит. по: Трунов И.Л. Защита прав личности в уголовном процессе. М.: Юриспруденция, 2005. С. 3.

² Байтин М.А. О современном понимании права // Журнал российского права. 1999. № 1. С. 99-100.

общества¹. В условиях государственно-организованного общества эти притязания находят юридическое закрепление в законодательстве.

Права и свободы человека являются определенным нормативным измерением его социальной и культурной деятельности и выступают как одна из культурных величайших ценностей.

Методологическую основу социокультурной характеристики прав человека составляет исторический подход. «Всемирная история, – писал Гегель, – это прогресс в сознании свободы, прогресс как в смысле познания объективной истины, так и внешней объективации достигнутых ступеней познания свободы в государственно-правовых формах»².

Права человека как определенные требования (притязания) необходимого минимума условий нормальной жизнедеятельности возникли еще при первобытно-общинном строе. Эти притязания опирались на выработанные практикой обычаи, традиции, ритуалы и ставили своей целью обеспечить взаимодействие членов первобытного общества (рода, племени и т.д.). В то время отсутствовала дифференциация прав и обязанностей, и действующие нормы воспринимались как равные для всех и необходимые для организации человеческого общежития.

С расколом общества на классы предоставляемые людям права стали соразмеряться с их имущественным положением. Уже на этой стадии возникает гражданская идея, т.е. идея определенного комплекса прав и обязанностей гражданина.

Феодальное общество строилось на отношениях господства и подчинения (никто в нем не свободен полностью, каждый имеет своего господина). Период феодализма был эпохой, в ходе которой осмысливались и получали формулировки отдельные принципы, права и свободы.

В ходе гражданской войны принцип естественных прав в отношениях с государственной властью стал компонентом антифеодального сознания английского общества. Оно прониклось идеей неотчуждаемости прав, принадлежащих человеку от рожде-

¹ Миронов О.О. Быть патриотом // Завтра. 2001. № 34.

² Гегель Г.В.Ф. Сочинения / под ред. А. Деборина, Д. Рязанова. Л.: Соцэкгиз, 1935. Т. 8. С. 98-99.

ния. К ним относятся право на жизнь, собственность, свобода передвижения, вероисповедания, мысли, а также право народа на восстания против власти, узурпировавшей естественные права граждан.

Большой научный вклад в определение прав человека внес философ, экономист и политический мыслитель Д. Локк (1632-1704). Догосударственное естественное состояние людей понималось им как состояние полной свободы. «Волевые действия людей в этот период независимы, сдерживаются лишь голосом природы, требующим не навредить друг другу»¹. Локк полагал, что из естественного состояния люди выходят из-за чувства страха, вследствие недостаточной обеспеченности своих прав. Локк значительно продвинул познания частной собственности как права, стоящего в одном ряду с правом на жизнь и личную свободу, и считал их основополагающими. Он отстаивал неприкосновенность прав человека для государства и законов, которые оно издает, утверждал, что полной свободой люди пользуются, когда могут располагать свободно своей особой, своими действиями, своим имуществом согласно законам, под действием которых живут.

В России в XVIII в. крепостнические общественные отношения были основательно потрясены крестьянской войной под руководством Емельяна Пугачева 1773-1775 гг. Это крестьянское движение показало, насколько велик потенциал народных масс к социально-политическому творчеству, к формулированию прав и свобод личности. Крестьянская война в России, как и войны в Западной Европе, стихийно отразила потребность в изменении общественных условий существования крестьянства и рабочих людей.

В XIX в. сформировалось первое поколение прав человека. Таковыми стали традиционные либеральные ценности, сформулированные в процессе буржуазных революций, а затем конкретизированные в законодательстве демократических государств: свобода слова, совести и религии, право каждого гражданина на участие в государственных делах, равенство перед законом, пра-

¹ Локк Дж. Два трактата о правительстве // Сочинения: в 2 т. М., 1967. Т. 2. С. 173.

во на жизнь, свободу и безопасность, свобода от произвольного ареста, задержания или изгнания, право на гласное и с соблюдением всех требований справедливости рассмотрение дела независимым и беспристрастным судом и ряд других.

Н.Г. Чернышевский связывал свои надежды на изменение положения человека в России с падением крепостного права и самодержавия и внедрением суда присяжных в стране.

М.А. Бакунин решал вопрос о правах человека на основании собственного понимания общества будущего, именуемого «анархией». Его идеи были популярны в рабочем и крестьянском движении 60-70-х гг. XIX в. Революционное переустройство России, по его убеждению, заключалось в отмене классов и государства и всего, что называется юридическим правом, которое «перманентно отрицает все человеческое право»¹.

При всем разнообразии социалистических движений XIX в. они сходились в стремлении к расширению сферы человеческой свободы. Для России, в отличие от других стран, вопрос о правах человека не был разрешен на уровне политических и ряда личных прав ни в революции 1905-1907 гг., ни в период Февральской революции. В указанный период деятелями первой Государственной Думы, крупными юристами Л.И. Петражицким и П.И. Новгородцевым был внесен серьезный вклад в теоретическую разработку национального законодательства.

Л.И. Петражицкий считал, что «...нельзя задерживать столь важный, сколь и необходимый акт, как закон о неприкосновенности личности, связывая с ним весьма обширную законодательную работу, как пересмотр судебных уставов. Это дело особого законодательного проекта, которое мы тоже надеемся взять в свои руки».

Разделяя буржуазно-демократические идеи прав и свобод, Л.И. Петражицкий выступил в Думе основным докладчиком по предложению о признании за женщинами политических прав. Это должно было выразиться в равноправии в области наследственных прав, образования, допуска к государственной службе, а главное — в равном с мужчинами избирательном праве.

¹ Бакунин М.А. В Первом Интернационале. М., 1928. Т. 3. С. 330.

Л.И. Петражицкий указывал на необходимость равноправия ино-родцев.

В целом русская юридическая мысль, направленная на разви-тие и охрану прав человека, находилась на уровне общих про-грессивных стремлений современников.

Природа социальных прав такова, что только постоянно сози-дательная деятельность государства способна их гарантировать. В конце XX в. государство не могло не стремиться к тому, чтобы стать социальным. Эта закономерность современного государ-ственного развития, нашедшего закрепление в Конституциях в ФРГ, Испании, Франции и других, включая Конституцию России, которая в ст. 7 провозглашается социальным государством¹.

В современном мире действуют международно-правовые до-кументы, устанавливающие общепризнанные стандарты прав и свобод личности, определяющие ту планку, ниже которой госу-дарства не могут опускаться. Права и свободы человека перестали быть только внутренним делом государства, теперь это объект внимания всего международного сообщества.

Принятие таких международно-правовых актов, как Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (1966 г.) внесло коренные изменения правового положения личности². Человек стал субъек-том международного права. Все международно-правовые акты определили универсальный набор прав и свобод, который спосо-бен обеспечить нормальную жизнедеятельность индивида. Этот каталог формировался в ходе тысячелетней борьбы за свободу и социальный прогресс, и в нем закреплены права человека первого и второго поколения.

После Второй мировой войны стало формироваться новое по-коление прав человека. Их можно характеризовать как права чело-века и права народов. «Право на мир, на здоровую окружающую

¹ Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органа-ми внутренних дел. Волгоград, 1997. С. 13.

² Там же. С. 9.

среду, на социально-экономическое развитие принадлежит как каждому человеку, так и каждому народу и даже человечеству в целом»¹. Особенность этих прав состоит в том, что они являются коллективными и могут осуществляться не отдельным человеком, а какой-то общностью. Например, право на здоровую окружающую среду принадлежит индивиду, а право народов на развитие или самоопределение является коллективным, человек принимает участие в реализации таких прав, но это связано не с его личным статусом, а с принадлежностью к какой-либо общности.

Индивидуальные и коллективные права неразрывно связаны, хотя и различны по своей природе. Право индивида – это естественное право, присущее ему от рождения, коллективные права формируются по мере становления интересов в той или иной общности. Коллективные права не могут ранжироваться выше индивидуальных, а должны находиться с ними в гармонии, проверяться ими на «качество».

Этот подход не просто реализовать в жизнь. Противоречия, возникающие между правами человека, правами государства, народа, нации, национальных меньшинств, иногда трудно разрешимы. В межнациональных конфликтах каждая из сторон выдвигает свои доводы, отстаивает свое право на суверенитет, свои притязания на пересмотр границ. Национальная идея, призванная быть катализатором возрождения нации, становится разрушительной силой. На передний план выдвигаются коллективные права нации, их стремятся реализовать любой ценой, даже ценой массового истребления своего и чужих народов. По мнению Н.А. Бердяева, национализм – это «злое эгоистическое самутверждение, презрение и даже ненависть к другим народам», является «источником войн», создает «атмосферу войны», порождает шовинизм и ксенофобию. «Национализм гораздо более связан с ненавистью к чужому, чем с любовью к своему»².

В современных теориях прав человека наблюдается тенденция относить к новому поколению права человека, конкретизирующие индивидуальные права первых двух поколений (право на отличие, право на тишину и покой), а также некоторые новые

¹ Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991. С. 30.

² Бердяев Н.А. Судьба России. М., 1990. С. 316-317.

коллективные права (право на солидарность, право на международное общение).

Нет сомнения в том, что права человека и права коллектива будут развиваться и дальше, отражая развитие общественных отношений, возрастание притязаний личности, что наверняка потребует принятия новых международных документов, включающих более широкий перечень прав человека.

§ 7.2. Развитие прав человека в дореволюционной России

Эволюция правового положения человека в России имеет богатую историю и прослеживается через все этапы ее государственно-правового строительства. Всегда шла борьба двух сил – стремящихся к свободе и реакционно настроенных.

Крестьянская война в России, как и войны в Западной Европе, стихийно отразила потребность в изменении общественных условий существования крестьянства и работных людей.

В XIX в. наиболее значительным до отмены крепостного права было вооруженное выступление декабристов в 1825 г. Это была попытка изменить общественное и политическое устройство России на основе утверждения справедливости и прав человека¹.

В Уставе Союза благоденствия (1813 г.) говорилось: «Союз старается также укрощать и искоренять властолюбие и презрение прав человеческих... и убедить всякого в истине, что общее благо народа требует непременно частного, и что каждый человек, какого бы он сословия ни был, вправе им пользоваться»².

В целом вся система личных прав и свобод, провозглашенных в таких странах, как Англия, Франция, США, признавалась всеми участниками декабристского движения, поэтому и в основе вооруженного выступления лежало правовое основание.

Идеи Декларации прав человека и гражданина 1789 г. в борьбе против царизма и крепостничества использовали также члены

¹ История государства и права России: учебник / под ред. Ю.П. Титова. М.: Проспект, 2001. С. 167.

² Избранные произведения декабристов. М., 1952. Т. 2. С. 245.

революционного кружка петрашевцев, деятели русского демократического движения.

Б.Н. Чичерин (1829-1904), сочетая в своих трудах подходы Канта и Гегеля, с либерально-индивидуалистических позиций отстаивал свободу, равенство и права людей.

Идеи русских социалистов были созвучны борьбе с капитализмом XIX в. Вместе с тем для деятелей России особой проблемой были права крестьян. Отмену крепостного права А.И. Герцен расценивал как торжество «человеческих прав»¹. Утверждение свободы мысли, печати, преподавания, равноправие мужчин и женщин А.И. Герцен считал неотъемлемой частью подлинной цивилизации.

Защита естественно-правовых идей свободы и прав личности занимает центральное место в творчестве П.И. Новгородцева (1866-1924). Его правовые взгляды находились под заметным влиянием кантианства и естественного права, необходимость возрождения которого является стержневой идеей всей его юридико-теоретической позиции.

Идеи свободы, справедливости, равенства и прав людей получили глубокую разработку и защиту в творчестве В.С. Соловьева (1853-1900). При этом он трактовал взаимосвязи естественного и положительного права как соотношение разумной сущности права и ее реального проявления в действующем праве².

Свобода личности была основной и главной проблемой всего творчества Н.А. Бердяева (1874-1948). Себя он называл «сыном свободы» и подчеркивал: «Я основал свое дело на свободе»³.

В своем учении о свободе человека Бердяев отличает личность от индивида. Индивид есть категория натуралистическая, биологическая, социологическая, а личность – категория духовная. «Личность, – подчеркивал Бердяев, – есть свобода и независимость человека в отношении к природе, к обществу, к государ-

¹ Герцен А.И. Письма издаека. М., 1984. С. 331.

² Там же.

³ Бердяев Н.А. Экзистенциальная диалектика божественного и человеческого // Бердяев Н.А. О назначении человека. М., 1993. С. 254.

ству, но она не только не есть эгоистическое самоутверждение, а как раз наоборот»¹.

Личность должна совершать самобытные, оригинальные творческие акты, и только это делает ее личностью и составляет ее единственную ценность. Если индивид более детерминирован и поэтому в своем поведении «больше подчинен общеобязательному закону», то «личность иррациональна», она «должна быть исключением, никакой закон не применим к ней»².

К началу XX в., несмотря на отмену крепостного права и проведение императором Александром II судебной, земельной, военной и ряда других либерально-буржуазных реформ 1860-1870 гг., в России сохранялся режим полицейского государства, который характеризовался отсутствием свободы слова, собраний, образования союзов, а также строгой цензурой над печатью, учреждением надзора за «неблагонадежными» лицами, жестким подавлением инакомыслия, выделением судебных органов для рассмотрения политических дел, укorenившимся чиновничьим бюрократизмом и т.д.

Между тем происходили и значительные позитивные процессы. Бурно развивался капитализм на фоне становления единого рынка, ускорения промышленного производства, роста производительности труда, укрепления рубля. В результате столыпинской аграрной реформы интенсифицировалось сельское хозяйство.

Высочайшим Указом от 6 августа 1905 г. было утверждено «Положение о выборах в Государственную Думу»³, вскоре появился известный царский Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка»⁴ от 17 октября 1905 г., в котором обещалось даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов, предоставить «дальнейшее развитие начала общего избирательного права».

¹ Бердяев Н.А. О рабстве и свободе человека. Опыт персоналистической философии // Бердяев Н.А. Царство Духа и царство Кесаря. М., 1995. С. 21.

² Бердяев Н.А. О рабстве и свободе человека. С. 14, 22.

³ Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права: учебное пособие. М., 1998. С. 271.

⁴ Там же. С. 274.

Революционные события 1905-1907 гг., обострение обстановки в связи с Первой мировой войной, мощное наступление реакционных сил привели к роспуску I и II Государственных Дум или малоэффективности III и IV Государственных Дум. Поводом к разгону II Думы послужило сфабрикованное МВД и органами юстиции обвинение социал-демократической фракции в подготовке вооруженного восстания. В Манифесте от 3 июня 1907 г. «О роспуске Государственной Думы, о времени созыва новой Думы и об изменении порядка выборов в Государственную Думу»¹ Николай II указывал, что она «не оправдала его ожиданий».

Февральская революция 1917 г. положила конец самодержавию и дала новый импульс буржуазно-демократическому развитию России. Временное правительство в Декларации о его составе и задачах от 3 марта 1917 г. провозгласило полную и немедленную амнистию по всем делам политическим и религиозным; свободу слова, печати, союзов, собраний и стачек с распространением политических свобод на военнотружущих; отмену всех сословных, вероисповедных и национальных ограничений; подготовку к созыву Учредительного собрания на началах всеобщего, равного, тайного и прямого голосования².

Первая Конституция РСФСР 1918 г. в качестве ведущего раздела включала «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа», в которой устанавливались права на пользование землей, участие в выборах, участие в рабочем контроле; свобода совести, выражения мнений, собраний, митингов, шествий, союзов и др. Права и свободы предоставлялись всем трудящимся независимо от пола, расовой и национальной принадлежности. Вместе с тем Конституция 1918 г. четко определяла сущность Советского государства как государства диктатуры пролетариата, беспощадно подавляющего и уничтожающего противоположные классы и слои.

Приоритетное положение получили субъективные права и свободы личности над государственными ценностями. Основной Закон РСФСР 1918 г. обходил молчанием сферу личной свободы

¹ Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права. С. 286.

² Там же. С. 292.

индивида (неприкосновенность личности, жилища, тайну переписки и т.д.).

Проблема реализации принципа справедливости и прав человека в истории России в течение ряда столетий, начиная, по меньшей мере, с XVIII и до начала XX в., была весьма злободневной. Бесконтрольность правительственной власти самодержавной России на всех уровнях, всепроникающая регламентация и полицейская опека, отсутствие гласности, безнаказанность всякого рода чиновничьих злоупотреблений – всё это в сильнейшей степени стесняло права человека в отсутствие справедливости. Процесс освобождения личности был долгим и болезненным¹.

Последовавшие за отменой крепостного права реформы 60-70 гг. XIX в. внесли существенные коррективы в правовое положение сословий. При этом необходимо подчеркнуть важное значение судебной реформы 1864 г. Учреждались суд присяжных, адвокатура, выборный мировой суд. Вводились несменяемость суда, гласность и публичность судебных заседаний, состязательный процесс².

В ходе военно-судебной реформы 1867 г. военные суды и военная прокуратура подверглись серьезным преобразованиям в соответствии с принятым в 1867 г. Военно-судебным уставом, который вобрал в себя основные демократические принципы общегражданской судебной реформы 1861-1864 гг., а именно: отделение и независимость суда от административных органов, а органов обвинения – от административных и судебных; несменяемость судей; максимальное сокращение судебных инстанций³.

27 марта 1867 г. был издан Закон «О противозаконных сообщениях». Правовое положение общественных организаций, их внутренняя жизнь и взаимоотношения с администрацией определялись уставами, утвержденными министрами, главным образом министром внутренних дел.

¹ Памятники Смутного времени. Тушинский вор: личность, окружение, время: документы и материалы. М., 2001. С. 13.

² Каламкарян Р.А. Права человека в России: декларации, нормы и жизнь // Государство и право. 2000. № 3. С. 38.

³ Правовое обеспечение безопасности человека (материалы научной конференции) // Государство и право. 1999. № 7. С. 107.

В 1882 г. был издан закон, частично регламентировавший труд малолетних (он определил продолжительность рабочего дня, запретил работу в ночную смену малолетних, не достигших 12-летнего возраста).

В 1886 г. под влиянием Морозовской стачки был принят закон о штрафах, который в некоторой мере регламентировал взимание штрафов, определял их размер. В 1897 г. был несколько ограничен рабочий день для фабричных рабочих (вместо 14-16 часов он стал равен 11-12 часам)¹.

Исправительные органы ограничивали права и свободы, возмещенные Манифестом 17 октября 1905 г. и основными законами в редакции 23 апреля 1906 г. К серьезным нарушениям прав личности следует отнести, в частности, произвольные аресты, незаконные обыски и выемки, перлюстрацию писем.

Поводом для всякого рода стеснений свободы личности и даже применения к ней уголовной кары часто было не совершение того или иного преступления, а так называемая политическая неблагонадежность².

Положение человека в обществе и государстве, обеспечение свободы человеческой личности – коренные вопросы конституционного развития всякого общества и государства. В историческом плане в характеристике прав и свобод как нормативно-правовой формы взаимоотношений государства и личности прослеживаются различные виды взаимодействия государственной власти с человеком и, соответственно, различные основы правового положения личности.

§ 7.3. Концепция прав человека в СССР: предпосылки формирования

История России носит весьма противоречивый и неоднозначный характер. Так, следует отметить, что в Советском государстве в сфере прав человека существовало множество негативных тенденций, порожденных трудными условиями строительства

¹ История государства и права России / под ред. Ю.П. Титова. М., 2000. С. 213.

² Каламкарян Р.А. Права человека в России: декларации, нормы и жизнь. С. 47.

нового общественного порядка в стране с низким уровнем общественного правосознания, постоянной внешнеполитической угрозой и иными факторами, осложнявшими функционирование государства. Имевшие место неправомерные аресты и расстрелы, высылка целых народов¹, ограничения в правах колхозников и рабочих в 30-40-х гг. не могут быть в полной мере оправданы ни нравственно, ни юридически.

С другой стороны, практическое осуществление прав человека в СССР прежде всего происходило в сфере реализации экономических, социальных и культурных прав. Безработица была уничтожена еще в 30-е гг. Реальное обеспечение прав на труд, отдых, социальное обеспечение, бесплатное образование было повсеместным. Только в 1956-60 гг. в СССР получили бесплатные квартиры 50 млн человек, т.е. одна четвертая часть населения страны. Системы образования и здравоохранения считались одними из лучших в мире. Успешно развивались гарантии прав женщин. Они получили избирательные права еще по Конституции РСФСР 1918 г.

Так, В.Н. Синюков отмечает, что основная суть особенностей «социалистического права» сводится к значительно большей, по сравнению с западными правовыми системами, социальной наполненности правового регулирования, «явной “склеенности” права с общинной организацией жизнедеятельности восточноевропейских социумов, акценте в строении права не на отвлеченно-формальных должностно-обязательных отношениях, а на фактически гарантирующих “существования” конкретных возможностей людей»².

Сказанное следует дополнить и тем, что немало исследований в этой сфере было политизировано, причем официальная позиция здесь в течение последних десятилетий сменилась как минимум трижды. Можно сделать вывод, что правовая система того време-

¹ Так, в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 октября 1951 г. министр госбезопасности в своем приказе от 24 октября 1951 г. потребовал объявить под расписку немцам, чеченцам, калмыкам, ингушам, балкарцам, карачаевцам, грекам и крымским татарам, что они оставлены на спецпоселении навечно (Лунеев В.В. Политическая преступность // Государство и право. 1994. № 7. С. 111).

² См.: Синюков В.Н. Российская правовая система: Введение в общую теорию. С. 63.

ни может быть осмыслена лишь в контексте существовавшей реальности. Поэтому советскую эпоху развития прав человека можно с некоторой долей условности разделить на 5 этапов, каждый из которых обладает своей спецификой: «слом» дореволюционной правовой системы и зарождение советской концепции прав человека (1917 г. – середина 1920-х гг.); «деформация» системы обеспечения прав человека (вторая половина 1920-х – начало 1950-х гг.); «хрущевская оттепель» (середина 1950-х – конец 1960-х гг.); эпоха «развитого социализма» (начало 1970-х – середина 1980-х гг.); либерализация (вестернизация) концепции прав человека (вторая половина 1980-х – начало 1990-х гг.). Каждый из этих этапов характеризовался особым типом взаимоотношений между государством и личностью. Остановимся здесь подробнее.

Известно, что огромное влияние на судьбу прав человека не только в России, но и во всём мире оказала Октябрьская революция 1917 г. Правовая основа регулирования субъективных прав, созданная дореволюционным законодательством, рухнула. Политико-идеологической базой для новых преобразований выступил марксизм, обосновывающий необходимость слома старого государственного аппарата, после которого правовая система Российской империи должна была исчезнуть, уступив место диктатуре пролетариата. На смену пришел классовый подход к праву, основным источником которого становится революционное правосознание судей. Данный подход поначалу не подразумевал необходимости формальной фиксации возникающих прав.

Разрушенная экономика страны и гражданская война определили назначение правоохранительной системы как главной опоры советской власти. Жесткий классовый подход к пользованию правами вытекал также из ее стремления освободиться от любых форм контроля со стороны оппозиции, часто имевшей опыт политической деятельности. Так, избирательных прав и возможности занимать государственные должности лишались лица, использующие наемный труд, живущие на нетрудовые доходы, торговцы, бывшие сотрудники правоохранительных органов, служители религиозных культов и др. Ограничивалась свобода передвижения крестьян, их представительство в высших органах власти.

Однако со второй половины 20-х гг. начинается процесс отхода от первоначальных установок по вопросам прав личности.

Основными факторами здесь выступили: ликвидация привычного уклада жизни в деревне, антирелигиозная пропаганда, обострение внутривластной борьбы, наличие постоянной внешней угрозы и пр.

Все более приоритетными становятся интересы государства. Кроме того, в общественное сознание внедряются идеи о том, что социалистический строй автоматически исключает нарушение прав и свобод граждан народной властью. Особое значение имело обоснование И.В. Сталиным доктрины об обострении классовой борьбы.

Другой особенностью рассматриваемого периода является усиление влияния партийных органов на деятельность государственного аппарата. Поэтому милиция, прокуратура и суды старались руководствоваться не законом, а решениями партийного аппарата и политической конъюнктурой.

Так, в Положении о Рабоче-Крестьянской милиции от 25 мая 1931 г.¹ прямо указывалось, что милиция является органом диктатуры пролетариата, основная задача которого охранять революционный порядок и общественную безопасность, необходимые для социалистического строительства (ст. 1, 3 Положения). Что касается защиты интересов отдельной личности, то компетенция милиции сужается до борьбы с преступностью и охраны личной безопасности граждан и их имущества (ст. 2). Зато добавляются элементы политического контроля: наблюдение за соблюдением установленных правил шествий и демонстраций; надзор за соблюдением правил в обществах, не имеющих целью извлечение прибыли; оказание содействия должностным лицам всех ведомств при исполнении ими служебных обязанностей в тех случаях, когда отдельные граждане или группы граждан отказываются подчиняться законным требованиям этих должностных лиц или оказывают им сопротивление и др. И хотя формально оставалось подчинение местным Советам, контроль представительных органов власти замещается партийным контролем.

Именно в это время отчетливо проявляется акцент государственной политики на обеспечении социально-экономических

¹ См.: Постановление СНК СССР 25 мая 1931 г. // Собрание законодательства СССР. 1931. № 33. Ст. 247.

интересов личности. Главными критериями такого подхода служили равенство и социальная справедливость на основе «классового» правосознания. Недаром С.Н. Братусь отмечал, что «право берет под свою защиту не любой, пусть даже непротивоправный интерес данного индивида, но те личные блага, которые признаны социально ценными и поэтому подлежащими с точки зрения государства юридической защите»¹. Именно в это время ликвидируется безработица, создается система бесплатного образования, медицинского обслуживания, вводится единый правовой статус советского гражданина.

Негативное влияние на формирование системы обеспечения прав человека оказала Великая Отечественная война. В этот период наблюдается существенное ослабление принципов правосудия и процессуальных гарантий, что вполне естественно для условий военного времени. Значительно снижала уровень законности практика принятия без опубликования законов, подзаконных актов и ведомственных инструкций об установлении различных видов юридической ответственности.

Вместе с тем нельзя забывать, что происходящие в период 30-40-х гг. прошлого века изменения в советском праве были направлены на укрепление всех систем жизнеустройства в таком их виде, который обеспечивал, по мнению руководства СССР, быструю мобилизацию ресурсов для вывода страны на необходимый уровень обороноспособности, в т.ч. устранение социальной среды (возможной оппозиции), на которую мог опереться вероятный противник.

Поворотным пунктом, ознаменовавшим переход от тоталитаризма к ограниченным реформам, явилась так называемая «оттепель», во многом связанная с именем Н.С. Хрущева. В феврале 1956 г. XX съезд КПСС осудил злоупотребления и расправы периода 30-50-х гг. Происходит восстановление роли суда и правосудия, прокурорского надзора, расширение общественного контроля за деятельностью правоохранительных органов. Ликвидируются органы внесудебного рассмотрения дел, упраздняются трибуналы войск МВД, транспортные суды и т.д.

¹ См.: Братусь С.Н. Гражданское право. М., 1944. Т. 1. С. 204.

Существенное значение имели обозначенные в октябре 1961 г. XXII съездом КПСС задачи по реформированию общественных отношений, усилению режима законности и правопорядка. Установливалось, что переход к коммунизму означает всемерное развитие свободы личности и прав советских граждан¹.

С начала 1970-х гг. провозглашается, что в СССР построено «общенародное государство», главная цель которого – благо народа. Важную роль в этом процессе играет принятие концепции «развитого социализма».

В этот период получает окончательное оформление социалистическая концепция прав человека, которую представители СССР неизменно стремились проводить в процессе принятия основных документов на международной арене. Так, в 1973 г. Президиум Верховного Совета СССР ратифицирует Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах².

Складывались основные особенности советской доктрины прав человека: отрицание идеи естественных и неотчуждаемых прав человека и их установлении только государством; претензия на превосходство социалистических представлений о правах перед буржуазными; утверждение о приоритете социально-экономических прав над личными и политическими; трактовка проблем прав человека как исключительно внутреннего дела государства, исключающая международное вмешательство и рассмотрение его как посягательство на суверенитет; отрицание частной собственности и гарантий ее независимости от государства; реализация прав и свобод с учетом первостепенной важности интересов социалистического общества³.

Особый смысл придавался равенству прав личности как высшему достижению социалистической правовой системы. Государ-

¹ См.: Строгович М.С. Развитие прав личности в период развернутого строительства коммунизма // Права граждан СССР и их охрана в период развернутого строительства коммунизма (материалы научной конференции). Саратов, 1962. С. 3.

² См.: Указ Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII // Ведомости ВС СССР. 1973. № 39.

³ Об этом см., напр.: Бурлацкий Ф.М. Проблемы прав человека в СССР и России (1970-80-е и начало 90-х гг.) / под общ. ред. О.О.Миронова. М., 1999. С. 32-33.

ство стремилось к «выравниванию» положения некоторых категорий населения путем установления определенных льгот и преимуществ (для женщин, детей, инвалидов, пенсионеров), т.е. учету в законодательстве естественных и социальных различий¹. Ограничивался и верхний предел реализации прав личности, лимитировалась заработная плата, предельный размер жилья, в ряде случаев свобода передвижения и др. Поэтому принцип отрицания частной собственности и гарантий ее независимости от государства воспринимался как условие сохранения правового равенства граждан.

Исходя из этого, многие ученые того времени определяли, что право (правовой статус личности, ее права) не является самоцелью, а выступает в качестве специфического средства достижения определенного социального результата².

С середины 80-х гг. начинают формироваться новые подходы к проблемам законности, правопорядка, к системе защиты прав личности. В октябре 1987 г. создается Комиссия Политбюро ЦК КПСС по дополнительному изучению материалов, связанных с репрессиями, имевшими место в период 30-40-х гг. и начала 50-х гг. 5 января 1989 г. ЦК КПСС принимает Постановление «О дополнительных мерах по восстановлению справедливости в отношении жертв репрессий, имевших место в период 30-40-х гг. и начала 50-х гг.»³. В 1988 г. провозглашается курс на построение социалистического правового государства. Совершенствовались законодательство, его положения постепенно приводились в соответствие с нормами международного гуманитарного права. Это стало фундаментом становления системы прав человека в Российской Федерации.

§ 7.4. Права человека в СССР

Известно, что огромное влияние на судьбу прав человека не только в России, но и во всем мире оказала Октябрьская революция 1917 г. Правовая основа регулирования субъективных прав,

¹ См.: Лукашева Е.А. Социалистическое право и личность. С. 88-92.

² См.: Бережнов А.Г. Теоретические вопросы генезиса и содержания проблемы прав личности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987. С. 18.

³ См.: Правда. 1989. 6 янв.

созданная дореволюционным законодательством, рухнула, новым источником права стало революционное правосознание (как его понимали исполнители на местах), что подразумевало отсутствие формальных гарантий личности от вмешательства в ее жизнь публичных органов. Более того, широко обсуждались (к счастью, здесь далеко не зашло) проекты полного обобществления (имущества супругов, детей и пр.).

Ликвидировались также адвокатура, прокуратура, институт судебных следователей. Для рассмотрения же гражданских и уголовных дел повсеместно и под различными названиями стали создаваться временные народные суды (революционный суд, суд общественной совести, революционный трибунал и т.д.). Во многих случаях при вынесении приговоров за отсутствием правовой базы, устанавливающей преступность и наказуемость деяний, они руководствовались правилами, принимавшимися на собраниях и митингах.

Характерны высказывания В.И. Ленина: «Суд должен не устранить террор, а обосновать и узаконить его принципиально»¹. В целом же деятельность всех органов государства диктатуры пролетариата укладывалась в формулу: «Диктатура есть власть, опирающаяся непосредственно на насилие, не связанная никакими законами»². Следовательно, революционное правосознание эпохи жесточайшей классовой борьбы объективно находилось под влиянием идей диктатуры пролетариата, отрицавшей самостоятельную ценность личности, а прежде всего, представителей бывшей господствующей элиты.

Тем не менее новая власть провозгласила цели освобождения народных масс от эксплуатации, ликвидации всех видов социального и национального угнетения и неравенства, установление прав и свобод трудящихся во всех областях жизни общества – в хозяйстве и культуре, политике и социальном развитии. Это получило закрепление и развитие в следующих директивных документах: «Декрет о мире», «Декрет о земле», «Декларация прав народов России», «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа», а также других, определяющих основы государ-

¹ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. М.: Прогресс, 1980. Т. 41. С. 6.

² Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 37. С. 245.

ственно-правового статуса личности. Важным этапом было принятие Декрета ВЦИК и СНК РСФСР «Об уничтожении сословий и гражданских чинов»¹, который ликвидировал сословные и чиновничьи привилегии и положил начало созданию особого института гражданства². Расширялись также гарантии социальных прав граждан. Так, 14 ноября 1917 г. было опубликовано специальное правительственное сообщение, в котором провозглашалось право на социальное обеспечение в случае потери трудоспособности³. Уже XII Съезд РКП(б) потребовал особенно тщательного совершенствования государственного аппарата и хозорганов в части непосредственного соприкосновения их с населением, наказания работников аппарата за малейшее пренебрежение к нуждам рабочих и крестьян⁴.

Постепенно формируется соответствующая правовая база правосудия. Уже 7 марта 1918 г. Декретом «О суде» № 2 были регламентированы вопросы судопроизводства по гражданским и уголовным делам⁵. А принятие таких нормативных актов, как Декрет ВЦИК от 22 мая 1922 г. «Об основных частных имущественных правах, признаваемых РСФСР, охраняемых ее законами и защищаемых судами РСФСР»⁶, Уголовный⁷, Уголовно-процессуальный⁸, Гражданский⁹, Гражданско-процессуальный¹⁰ кодексы, Кодекс законов о труде¹¹ и других, обеспечило становление достаточно стройной системы судебной защиты. Статистика свидетельствует о ее постепенном расширении. Так, количество гражданских дел в производстве народных судов увеличивается с каждым годом: если в 1923-1924 гг. они составляли 30-35%

¹ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 3. Ст. 31.

² См.: Лепешкин А.И. Правовое положение советских граждан. М., 1966. С. 8.

³ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 5. Ст. 56.

⁴ См.: Смиртюков М.С. Советский государственный аппарат управления: Вопросы организации и деятельности центральных органов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Политиздат, 1984. С. 257.

⁵ Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 1. Ст. 1.

⁶ Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 36. Ст. 423.

⁷ Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

⁸ Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 20-21. Ст. 230.

⁹ Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904.

¹⁰ Собрание узаконений РСФСР. 1923. № 46-47. Ст. 478.

¹¹ Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.

всех рассмотренных дел, то в 1925 г. их доля уже равнялась 55% и составила 1,6 млн дел, а в 1927 г. доля гражданских дел была 80% и, соответственно, количество 3 млн¹.

Однако в связи с обострением партийной борьбы начиная с середины 1920-х гг. существенно возрастает роль карательных органов, в частности, особого совещания при ОГПУ (март 1924 г.), которое рассматривало дела о так называемой контрреволюционной деятельности, шпионаже, спекуляции валютой и золотом. Позже из ведения судов были исключены крупные хозяйственные дела и дела политического характера, которые передавались в ведение так называемых «троек», внесудебных органов, полномочных рассматривать дела политического характера.

Законодательно вводится такая мера, как «поражение в правах», что означало: лишение избирательных прав, права занимать выборные должности в общественных и государственных организациях, права на пенсию и т.д. на срок от одного года до пяти лет. Практикуются пытки, методы психологического и физического воздействия на обвиняемых. В одном из директивных писем, направленном руководством партии в обкомы ВКП(б) и органы НКВД в 1939 г., прямо указывалось: «ЦК ВКП(б) разъясняет, что применение физического воздействия в практике НКВД было допущено с 1937 года с разрешения ЦК... как совершенно правильный и целесообразный метод»².

Еще более негативное влияние на обеспечение прав личности оказала Великая Отечественная война. Дела слушались в упрощенном порядке, по истечении 24 часов после вручения обвинительного заключения. Кассационный порядок обжалования приговоров был устранен. Необходимость восстановления народного хозяйства, выявления бывших пособников нацизма, обострившаяся внутрипартийная борьба и т.п. в послевоенный период также не способствовали расширению прав граждан.

¹ Вершинин А.Н. Деформация судебной защиты гражданских прав и интересов в конце 20-х – начале 30-х гг. // Советское государство и право. 1989. № 8. С. 132.

² Цит. по: Воронцов С.А. Правоохранительные органы Российской Федерации. История и современность. Ростов н/Д.: Феникс, 2001. С. 217.

Лишь после XX съезда КПСС в 1956 г. значительно изменяются и либерализируются подходы к правам личности. Указом Президиума Верховного Совета СССР образуются специальные комиссии для проверки в местах лишения свободы обоснованности осуждения за политические, должностные или хозяйственные преступления. Тогда было реабилитировано 737 182 человека, отказано в пересмотре дел 208 448 осужденным¹. Проводится работа по восстановлению социалистической законности, звучат предложения принять законодательство о компенсации ущерба, причиненного гражданину несправедливым возбуждением уголовного преследования, арестом, осуждением.

На рубеже 50-60-х гг. обновилось отраслевое законодательство: уголовное, гражданское, процессуальное и т.д. Демократизировались и совершенствовались нормы, защищающие права личности на неприкосновенность, распоряжение личным имуществом, авторство и др. Декларировалась возможность обжаловать действия должностных лиц. Определенной новеллой в законодательстве этого периода был тот факт, что государство официально признало свою обязанность защищать все категории прав личности². Упрочивались социально-экономические права рабочих и служащих, существенно изменялось правовое положение колхозников вследствие выдачи паспортов и др.

Особый смысл имело закрепление в ст. 7 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик порядка защиты чести и достоинства личности, права каждого гражданина требовать по суду опровержения порочащих его честь и достоинство сведений. Значительно усиливается институт жалобы, который признается одной из главных форм реагирования на факты нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан, средством устранения и предотвращения этих нарушений³.

¹ См.: Мордовец А.С., Магомедов А.А., Силантьева Л.В. и др. Права человека и деятельность органов внутренних дел. Саратов: СВШ МВД РФ, 1994. С. 29.

² См. ст. 2 Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик // ВВС СССР. 1961. № 50. Ст. 526.

³ См.: О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся: постановление ЦК КПСС от 2 августа 1958 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 7-е изд. М., 1960. Ч. 4. С. 340-344; О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан: указ Президиума Верховного Совета СССР от 25 апреля 1968 г. // ВСС СССР. 1968. № 17. Ст. 144.

Одним из итогов проходивших реформ стало оформление общественных правозащитных движений. Первая правозащитная ассоциация «Инициативная группа защиты прав человека в СССР» образовалась в 1969 г. Его членами-основателями стали А. Сахаров, А. Твердохлебов, В. Чалидзе, а корреспондентами А. Солженицын и А. Галич¹.

Вместе с тем с начала 1960-х гг. значительно снижаются темпы роста экономики, существенно осложняются отношения с Китаем и США. Авторитет Н.С. Хрущева и доверие к новому курсу преобразований, в котором не наблюдается системности, существенно падают. В результате государственное строительство переходит на умеренно-консервативный путь.

Подписание Советским Союзом таких международно-правовых актов, как Международный Билль о правах человека 1966 г., Хельсинский заключительный акт 1975 г. и др., означало признание международно-правовых обязательств по соблюдению прав человека. Это предопределило включение в конституционное законодательство определенных новелл. Так, в Конституции СССР 1977 г., названной «Конституцией развитого социализма», были зафиксированы новые права граждан: право на охрану здоровья (ст. 42), на жилище (ст. 44), права на труд с возможностью выбора профессии, рода занятий и работы (ст. 40), на свободу творчества (ст. 47), на пользование достижениями культуры (ст. 46), право на участие в управлении государственными и общественными делами (ст. 48), а также презумпция невиновности (ст. 160). Существенно расширилась сфера личной свободы индивида, гарантированная неприкосновенностью личности, жилища, тайной переписки, защитой чести и достоинства (ст. 54, 55, 56, 57) и др. Права не только провозглашались, но и гарантировались.

Перестройка ознаменовала новый этап «либерализации» в развитии прав личности. И хотя реформы часто носили непоследовательный и даже непродуманный характер, недооценивать их нельзя. Обозначились процессы усиления позиций судебной системы. Так, принятие законов «О порядке обжалования в суд не-

¹ См.: Баранов П.П., Рыбак С.В. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод граждан России. Ростов н/Д.: РЮИ МВД России, 2001. С. 32.

правомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан»¹ и «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан»² предоставило гражданам возможность судебного обжалования сначала неправомερных единоличных действий должностных лиц, а затем и коллегиальных решений государственных органов. Особое значение получило развитие института частной собственности как гарантии экономической независимости личности.

Эпохальным событием для развития прав и свобод личности стало принятие 5 сентября 1991 г. Декларации прав и свобод человека и гражданина³ на внеочередном Съезде народных депутатов СССР, настрой которого во многом определился поражением ГКЧП и победой новых демократов в августе 1991 г. Данный документ, в отличие от действовавших тогда союзной и республиканских конституций, основывался на том, что каждый человек обладает естественными, неотъемлемыми правами.

Между тем многие гуманитарно-демократические преобразования все еще носили половинчатый характер. Реформы системы защиты прав личности существенно осложнялись внутренними противоречиями между старой репрессивно-правоохранительной формой государственного механизма и его новым, еще малоосмысленным обществом, либерально-демократическим наполнением.

К концу 1980-х гг. наметился существенный разрыв между законодательным закреплением прав личности и их осуществлением, что самокритично признавала КПСС. Отмечалось, в частности, что «провозглашение демократических принципов на словах и авторитарность на деле, трибунные заклинания о народовластии, но волюнтаризм и субъективизм на практике, говорильня о демократических институтах и реальное попрание норм социалистического образа жизни, дефицит критики и гласности – все это довольно широко распространилось, укоренилось в жизни обще-

¹ См.: Свод законов СССР. 1990. Т. 1. С. 376.

² См.: О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан: закон СССР от 02.11.1989 № 376-2 // ВСНД и ВС СССР. 1989. № 22. Ст. 416.

³ См.: ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

ства»¹. С другой стороны, все более в обществе проявляется стремление к индивидуализму, отходу от коллективных ценностей. Идеалом для многих выступает уже не коммунистическая идея, а западное общество потребления. Дефицит товаров народного потребления только усиливает скрытое недовольство, которое выливается в отношении к государственным органам.

Можно отметить, что итогом развития прав человека в рамках социалистической правовой системы стало установление основных юридических средств защиты прав граждан: права на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, личную свободу и имущество, право обжалования действий должностных лиц, государственных и общественных органов, защита прав личности, нарушенных совершением преступления.

Советскую эпоху развития прав личности и системы их защиты нельзя оценивать однозначно. Существовали периоды, когда механизм государства использовался и в репрессивных целях. Тем не менее нельзя забывать, что большинство элементов правообеспечительной деятельности Российской Федерации сегодня еще значительно уступают уровню советского периода, в частности, в отношении таких важнейших прав личности, как право на труд, отдых, жилище, достойный уровень жизни.

§ 7.5. История прав человека в России как пример соответствия позитивного права нормам естественного права

История прав человека в России берет свое начало от реформы 1861 г., отменившей крепостное право, одним своим существованием отрицавшим свободу личности как центральную категорию прав человека. Именно с отменой крепостного права стало возможным поднять вопрос о правах человека и их нормативном закреплении.

После проведения ряда реформ органов государственной и местной власти в 60-х гг. XIX в., к концу столетия в России еще

¹ Материалы XIX Всесоюзной конференции КПСС. М., 1988. С. 37.

не сложилась прочная система постоянных ограничений государственной власти. Права и свободы населения не были юридически закреплены в полном объеме и практически повсеместно нарушались. Вместе с тем отмена крепостного права, приведшая к предоставлению личной свободы крестьянам, создание местных органов самоуправления (земских и городских), создание независимого суда, заключавшееся в его отделении от администрации, подготовили условия для введения в России основ конституционного строя, формирования правового государства и законодательного признания естественных и неотчуждаемых прав человека и гражданина.

Так, в течение 1904-1905 гг. было выработано несколько проектов конституции и избирательных законов. Два из них являются наиболее значимыми: проект конституции, разработанный осенью 1904 г. группой «Союз Освобождения», и проект, разрабатываемый в первой половине 1905 г. при участии известного юриста С.А. Муромцева.

Манифест 17 октября 1905 г. стал первым документом всеобщего характера, т.к. в нем провозглашались основные политические права и свободы, предоставленные всем российским подданным вне зависимости от их социального происхождения.

Не будучи законом в формальном смысле, октябрьский манифест 1905 г. обладал огромной правообразующей силой. Все последующее конституционное законодательство России своим развитием обязано главным образом ему. Он не был конституцией и даже конституционным законом, а по своим юридическим характеристикам он походил на так называемые европейские конституционные хартии, получившие распространение в эпоху конституционных преобразований, предусматривающих участие народа в законотворчестве и подтверждавшие права человека.

В свою очередь, положения Высочайше утвержденных Основных государственных законов от 23 апреля 1906 г. говорят о том, что Россия восприняла и декларировала отдельные идеи правового государства. В них впервые были закреплены гражданские права и свободы (в т.ч. и естественные права). Правда, здесь еще не говорится о «гражданах» – т.к. монархию на тот момент никто не отменял, – а идет речь о российских подданных. Правам и свободам, наряду с обязанностями подданных, посвя-

щена отдельная, вторая глава, содержащая четырнадцать статей. Правам уделено десять статей. Что касается естественных прав, то из первичных прав этой категории закрепляются право на личную неприкосновенность и некоторые составляющие права на свободу.

Так, российским подданным конституционно гарантировались: неприкосновенность личности и законность юридического преследования («Никто не может быть задержан под стражею иначе, как в случаях, законом определенных», ст. 30); неприкосновенность жилища («Жилище неприкосновенно. Производство в жилище, без согласия его хозяина, обыска или выемки допускается не иначе, как в случаях и порядке, законом определенных», ст. 33); свобода передвижения, выбор занятий, места жительства, выезда за пределы государства («Каждый российский подданный имеет право свободно избирать место жительства и занятие, приобретать и отчуждать имущество и беспрепятственно выезжать за пределы государства. Ограничения в сих правах установлены особыми законами», ст. 34), неприкосновенность собственности (ст. 35), свобода собраний (ст. 36), свобода слова и печати («Каждый может в пределах, установленных законом, высказывать изустно и письменно свои мысли, а равно распространять их путем печати или иными способами», ст. 37), свобода союзов (ст. 38), свобода веры («Российские подданные пользуются свободой веры. Условия пользования этою свободой определяются законом», ст. 39).

Подлинное значение норм о правах и свободах человека зависело от текущих законов, регулирующих в каждом отдельном случае дарованные конституцией свободы, а также от связанной с этим административной практики. Однако за короткий период в России невозможно было привести законодательство и административную практику в полное соответствие с конституционными принципами, а также идеями «возрожденного» естественного права. Вместе с тем принятые еще до созыва Государственной Думы демократические акты (указы о печати, союзах и объединениях, собраниях, изданные как временные правила до окончательного урегулирования этих вопросов Думой) продолжали действовать. Это говорит о серьезных шагах в сфере демократизации общества, предпринятых самодержавием.

К сожалению, естественный ход дальнейшего поступательного развития прав человека в России был прерван Октябрьской революцией. В соответствии с установлением нового, большевистского правопорядка, стала создаваться новая правовая система. Так, первый декрет «О суде», принятый 5 декабря 1917 г., объявлял, что в своих решениях суды руководствуются «законами свергнутых правительств лишь постольку, поскольку таковые не отменены революцией и не противоречат революционной совести и революционному правосознанию», а в декрете 1918 г. ссылки на законы свергнутых правительств уже прямо запрещались. От новой правовой системы требовалось, чтобы она легко реагировала на постоянно меняющиеся партийные установки, а само право должно было быть простым и понятным широким массам.

В первых конституциях Советского государства разделов о правах граждан не было, что можно объяснить, видимо, сложностью политической ситуации. В Конституции СССР 1936 г. вновь появляется соответствующая глава (глава X «Основные права и обязанности граждан»). Здесь в целом правам посвящено двенадцать статей, по сравнению с основными государственными законами периода империи несколько увеличен и перечень прав советских граждан, и прежде всего за счет социально-экономических прав (на труд, на отдых, на материальное обеспечение в старости, на образование).

Определенным образом закрепляются и основополагающие естественные права, причем формулировки, как видно из нижеследующих примеров, во многом сходны с императорскими. Так, согласно ст. 125 Конституции СССР 1936 г., гарантируются свобода слова, свобода печати, свобода собраний и митингов, свобода уличных шествий и демонстраций; далее указывается, что «эти права граждан обеспечиваются предоставлением трудящимся и их организациям типографий, запасов бумаги, общественных зданий, средств связи и других материальных условий, необходимых для их осуществления». Правда, тут делается оговорка, которой не было в Основных государственных законах и которая существенно ограничивает указанные свободы. Суть ее заключается в том, что перечисленные свободы гарантируются не вооб-

ще, а «в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя».

Согласно Конституции, «гражданам СССР обеспечивается неприкосновенность личности. Никто не может быть подвергнут аресту иначе как по постановлению суда или с санкции прокурора» (ст. 127), «неприкосновенность жилища граждан и тайна переписки охраняются законом» (ст. 128).

В дальнейшем обозначенная тенденция находит свое подтверждение. Так, в Конституции СССР 1977 г. тема прав человека отражается в преамбуле, чего раньше не было. В главе седьмой, посвященной основным правам и свободам и обязанностям граждан СССР, содержится уже тридцать статей, из них правам и свободам уделена двадцать одна статья. Как и в предыдущей Конституции, основное внимание сконцентрировано на социально-экономических правах. Однако и естественные права находят большее закрепление. Конституцией гарантируются, в частности, «свобода научного, технического и художественного творчества. Она обеспечивается широким развертыванием научных исследований, изобретательской и рационализаторской деятельности, развитием литературы и искусства...» (ст. 47), свободы слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций (ст. 50), свобода совести (ст. 52).

Несколько статей регулируют право человека на личную неприкосновенность. Так, согласно ст. 54, гражданам СССР гарантируется неприкосновенность личности. «Никто не может быть подвергнут аресту иначе как на основании судебного решения или с санкции прокурора». Конституцией гарантируются также неприкосновенность жилища – «никто не имеет права без законного основания войти в жилище против воли проживающих в нем лиц» (ст. 55), личная жизнь граждан, тайна переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений (ст. 56).

В рассматриваемой Конституции впервые появляется положение, где прямо говорится о защите жизни и достоинства личности, правда, это делается пока в рамках одной конституционной нормы. Речь идет о ст. 57, где указывается, что «уважение личности, охрана прав и свобод граждан – обязанность всех государственных органов, общественных организаций, должностных лиц. Граждане СССР имеют право на судебную защиту от пося-

гательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество».

Наконец, в Конституции России 1993 г. (видимо, в связи с тем, что общественно-политическая ситуация в нашей стране изменилась коренным образом) содержится уже сорок семь соответствующих статей.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что даже количество статей в конституционно-правовых актах, в разные периоды регулирующие права, свободы и обязанности граждан, в т.ч. касающихся естественных прав, само по себе показательно (1906 г. — десять статей, 1936 г. — двенадцать, 1977 г. — двадцать одна, 1993 г. — сорок семь статей) и подтверждает отмеченную выше закономерность последовательно нарастающего закрепления естественных прав человека нормами позитивного права.

Если говорить о качественной стороне, то и здесь с течением времени очевидна более подробная и, если можно так выразиться, более фундаментальная регламентация естественных прав. Так, в действующей российской Конституции, в отличие от всех предшествующих, впервые появляются нормы, подчеркивающие особое положение естественных прав. Хотя в самой Конституции РФ понятие «естественное право» не используется, однако закрепленные в ней основные права и свободы человека по своей природе являются естественными и придают конституционному правопониманию естественно-правовой характер. Об этом свидетельствуют, в частности, положения ст. 2 Конституции РФ о признании человека, его прав и свобод высшей ценностью и ч. 2 ст. 17 о том, что «основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения».

Позитивно-правовое значение и приоритетный характер основных прав и свобод человека и гражданина закреплены во многих статьях Конституции РФ. Так, в ст. 18 провозглашено, что «права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

В Конституции РФ закреплён обширный перечень прав и свобод человека и гражданина, соответствующий мировым стандар-

там в этой области и положениям международных пактов о правах человека. К числу таких прав и свобод относится, в частности, право каждого человека на жизнь, право на личное достоинство, право на свободу и личную неприкосновенность, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, свобода совести, вероисповедания, свобода мысли и слова, право частной собственности, право свободно распоряжаться своими способностями к труду, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на образование, свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры и др.

В соответствии с ч. 1 ст. 55 Конституции РФ «перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина». Это означает конституционное признание позитивно-правового значения всех общепризнанных в современном международном праве и международных пактах естественных прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, можно констатировать, что естественные права человека получают все более подробное закрепление в нормах позитивного права. Это относится не только к конституционно-правовым актам, но и к нормативно-правовым документам различных отраслей права, где достаточно подробно регулируются вопросы, касающиеся обеспечения естественных прав человека, причем обозначается тенденция к ужесточению санкций за противоправное ограничение или лишение естественных прав. Так, в Уголовном кодексе РФ 1996 г. значительно усилена уголовно-правовая защита естественных прав человека.

Например, согласно ч. 1 ст. 105 УК РФ, убийство (без отягчающих обстоятельств), т.е. умышленное противоправное лишение жизни другого человека – «первейшего» естественного права любого человека, карается наказанием в виде лишения свободы на срок от восьми до пятнадцати лет, в то время как по ранее действовавшему УК РСФСР 1960 г. за это же деяние предусматривалось лишение свободы сроком от трех до десяти лет. Кроме того,

впервые введена уголовно-правовая защита таких прав, как права на неприкосновенность частной жизни (ст. 137 УК РФ), тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений (ст. 138 УК РФ), неприкосновенность жилища (ст. 139 УК РФ).

Очевидно, что в дальнейшем данная тенденция сохранится, и естественные права, таким образом, будут получать все более детальное закрепление в нормах позитивного права. Одновременно это будет означать все большее сближение естественного и позитивного права.

Помимо указанного, наблюдается тенденция расширения перечня естественных прав, закрепляемых в нормативно-правовых актах, что отмечено выше на примере советских конституций. Здесь важно подчеркнуть, что такой перечень касается естественных прав человека, сформировавшихся в процессе развития социальных отношений. Речь идет прежде всего о правах на свободу, на достоинство личности, личную неприкосновенность и их составляющих (неприкосновенность частной жизни, неприкосновенность жилища, свобода передвижения и др.). Можно предположить, что в перспективе к естественным правам будут добавляться и другие, отнесение которых к числу таковых в настоящее время еще спорно (например, право на собственность, некоторые политические права и др.).

Раздел 8. Принципы прав человека

§ 8.1. Понятие принципов прав человека

Понятие «принцип» может быть рассмотрено с логической, философской, юридической позиции.

В логическом смысле принцип есть центральное понятие как основание системы, представляющее обобщение и распространение какого-либо положения на все явления этой области, из которой данный принцип абстрагирован. Другими словами, принцип – это теоретическое обобщение наиболее типичного, фундаментального, что выражает суть явления.

В философии принцип определяется, во-первых, как непосредственное обобщение опыта и фактов, результатом которых может быть какая-то основная мысль, идея, служащая для построения теории, во-вторых, как закон науки, поскольку в нем выражаются существенные и необходимые отношения действительности. В целом же под принципом понимают основное начало, определенную методологическую или нормативную установку, правило и постулат.

Современная юридическая наука исходит из понимания принципа права как основного, исходного начала, положения, идеи, которые выражают сущность права как специфического социального регулятора. Принципы права лежат в основе деятельности правового государства, пронизывают все правовые нормы, играют роль жизненной силы, обеспечивая единство и согласованность всех элементов правовой системы.

Основными общими признаками принципов права являются абстрактность, высшая степень обобщенности, фундаментальность, универсальность, системность, стабильность, устойчивость, объективный характер и независимость от произвольного усмотрения законодателя.

Принципы права могут закрепляться в различных его источниках или выражаться в устойчивой юридической практике. Их назначением является создание внутренне согласованной и эффективной системы юридических норм, а также непосредственное регулирование общественных отношений в случае их про-

бельности и противоречивости. Общеобязательность принципов права проявляется в том, что не только государственное управление должно строиться в четком соответствии с их предписаниями, но и деятельность всех лиц должна быть основана на их требованиях. Уровень реализации требований правовых принципов в повседневной жизни является индикатором гармоничного взаимодействия государства и личности.

Наиболее ярко это взаимодействие проявляется в принципах прав человека, определяющих ценностные приоритеты в пользу индивида, его свободного развития. Принципы прав человека представляют собой идеи о сущности и социальном назначении прав и свобод человека, выступающие в качестве целей и ориентиров для их фактической реализации.

Как самостоятельный, независимый и неотъемлемый институт демократического правового государства права и свободы человека составляют основу юридического статуса личности в ее взаимоотношениях с органами публичной власти. Только они позволяют человеку противостоять незаконному вмешательству государства в частную жизнь и предъявлять к нему требования о выполнении обязательств по их признанию, соблюдению и защите.

Принципы прав человека в их единстве и внутренней согласованности являются компонентами единой системы, направленной на достижение общей цели по обеспечению основных прав и свобод. В изоляции друг от друга их действие по достижению данной цели затруднительно. Поэтому практическое осуществление принципов прав человека зависит не только от собственного содержания, но и от эффективности взаимодействия с другими элементами системы.

Принципы прав человека действуют во всех отраслях права. Отраслевые и межотраслевые принципы, конкретизируя содержание принципов прав человека в зависимости от вида регулируемых общественных отношений, производны от этих принципов, представляя собой проявление общего в особенном. В этой связи принципы прав человека вполне обоснованно могут быть включены в любую систему отраслевых или межотраслевых принципов как подсистема «первого порядка».

В основе всей системы принципов прав человека лежат такие понятия, как «справедливость», «законность», «гуманизм», «социальная свобода», «солидарность», «толерантность» и др.

В *справедливости* находит отражение имманентно присущее праву начало «соразмерности», «пропорциональности», «юридической меры». Этим критериям справедливости должно соответствовать не только поведение всех участников общественных отношений как объект правового регулирования, но и сами нормы правовых актов, регулирующие эти отношения. Идеи справедливости, воплощаясь в правосознании законодателя, правоприменителя, гражданина, впоследствии выражаются в действующем законодательстве, практике его применения, в правомерном поведении субъектов правоотношений. Справедливость выступает критерием, посредством которого оцениваются взаимоотношения между личностью и властью, поведение всех субъектов в правовом поле. Существенным показателем полноценности правовых установлений с позиции справедливости выступает их строгая согласованность с общепризнанными стандартами прав и свобод человека, с принципами их приоритета и защиты. Только справедливый закон носит правовой характер и является гарантией прав человека в любом государстве.

Законность выражается в требовании реального выражения права в законах государства, в точном и неуклонном их соблюдении. Поведение всех участников общественных отношений должно быть правомерным, т.е. соответствовать предписаниям правовых норм. Обязанность государства – обеспечить надлежащую, соответствующую закону работу всех органов государственной власти и их должностных лиц, и в случае отсутствия такого соответствия принимать необходимые меры, в т.ч. направленные на защиту и восстановление нарушенных прав потерпевших, привлечение виновных к ответственности. Правовой закон должен выступать одинаковой, равной мерой свободы для правящих и подвластных.

Социальная свобода проявляется в том, что каждый человек имеет собственную систему ценностей, представления о добре и зле, в соответствии с которыми самостоятельно выбирает направления реализации своих прав. Но в любой ситуации человеческий выбор определяет позицию из ряда возможных, т.е. действия все-

гда должны совершаться в рамках дозволений правовых норм. Зафиксированные в законе права и свободы призваны обеспечить реализацию многообразных интересов индивида, и вместе с тем определяют границы этой свободы. Предоставление безграничной свободы может привести к произволу и анархизму, к бесконечным столкновениям и конфликтам индивидуальных и публичных интересов. Вот почему вся система прав и свобод строится таким образом, чтобы обеспечить законные интересы людей и предотвратить возможные ущемления их прав и свобод в результате злоупотребления ими со стороны отдельных лиц. Свобода каждого как высшая ценность ограничивается свободой других.

Гуманизм – это система взглядов, признающих человека высшей ценностью, его безусловное право на свободное развитие и проявление своих способностей. Гуманизм должен быть нравственной моделью поведения личности, служить основой или масштабом при оценке поступков, предоставляя каждому человеку возможность осознать, что он равен в правах с другими гражданами и может рассчитывать на уважительное к себе отношение. Основные идеи гуманизма проявляются в человечности, милосердии, справедливости, в стремлении к благу человека как цели общественного развития.

Поддержка, взаимопомощь, единение, сотрудничество характеризуют *солидарность* прав человека. Она основана на взаимном признании прав, добросовестном исполнении обязанностей, на ответственности за собственные действия. В солидарности воплощается понимание того, что права человека одновременно являются и правами других лиц. Общество, реально стремящееся к устойчивому и стабильному развитию, несет ответственность за социальное благополучие всех своих членов, осуществляя коллективную и солидарную защиту прав каждого.

Важную роль для реализации принципов прав человека играет понятие *«толерантность»*, которое означает принятие и правильное понимание различных форм выражения и способов проявления человеческой индивидуальности, уважительное и терпимое к ним отношение. Однако толерантность нельзя отождествлять с отказом от своих убеждений либо снисхождением и попустительством к социальной несправедливости. Толерантность есть не что иное, как готовность принимать людей такими, какие

они есть, взаимодействовать с ними на основе взаимного уважения и равноправия, вне зависимости от одобрения или неодобрения их действий и взглядов.

Идеи справедливости, законности, социальной свободы, солидарности и толерантности оказывают фундаментальное влияние на правовую систему любого общества, раскрывая в т.ч. природу и сущность принципов прав человека, способствуя единому пониманию их смысла, назначения и процесса реализации.

Таким образом, принципы прав человека, представляя собой единую систему, проявляются во всех отраслях российского права, влияют на содержание и направленность правовых предписаний. Уровень обеспеченности принципов прав человека является важнейшим показателем качества и результативности взаимодействия государства и личности.

§ 8.2. Общая характеристика принципов прав человека

Принципы прав человека в своей совокупности образуют структурно упорядоченную систему, посредством которой во взаимодействии с внешней средой осуществляется регулирование социально значимых отношений в области обеспечения, реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина.

В то же время единого подхода к определению перечня принципов прав человека до настоящего времени юридической наукой не выработано. Отсутствует и официальный документ, который бы исчерпывающим образом закреплял данные принципы. Поэтому их наличие и содержание определяется как на основе толкования норм международного права, важнейших международных соглашений в области прав человека, так и путем анализа соответствующих конституционных установлений.

Международно-правовые принципы прав человека представляют собой наиболее общие ориентиры соблюдения и защиты прав и свобод личности, отклонение от которых недопустимо. Они закрепляются в международных конвенциях, декларациях, резолюциях, важнейшими из которых являются Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских

и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

Содержание вышеуказанных международных актов позволяет констатировать, что к основным международно-правовым принципам прав человека относятся, в частности: признание достоинства личности, всеобщность, универсальность, единство и неделимость, равенство (равноправие), неотчуждаемость, неотъемлемость, уважение прав и свобод.

Принцип достоинства личности. Достоинство – внутренняя самооценка личности, осознание ею своих личных качеств, способностей, мировоззрения, выполненного долга, собственной значимости в обществе.

Достоинство человека является нематериальным благом, принадлежащим в равной степени каждому с момента рождения. Человек имеет право на меры со стороны государства для поддержания его достоинства, исключаящие бесчеловечное и унижающее обращение и наказание. Признание достоинства личности утверждает значимость, социальную ценность, неповторимость каждого индивида вне зависимости от занимаемого им положения в обществе.

Принцип всеобщности и универсальности прав человека означает, что они принадлежат всем людям, вне зависимости от конкретных жизненных обстоятельств, в т.ч. экономической и политической системы государства, его международного статуса. Основные права и свободы человека должны соблюдаться повсеместно. Исключением выступают некоторые политические права, для реализации которых необходима тесная правовая связь лица с государством в виде гражданства (подданства), а также возможные ограничения прав в ситуациях, связанных с необходимостью поддержания государственной безопасности, общественного порядка, обеспечения здоровья или нравственности населения, прав и свобод других лиц.

Принцип единства и неделимости прав выражается в том, что они представляют собой единое целое, взаимозависимы и взаимообусловлены. Нарушение одного права непременно оказывает негативное влияние на другое, что не позволяет говорить об их соблюдении. Неделимость прав человека выступает препятстви-

ем на пути его дискриминации по любым основаниям, способствуя реализации *принципа равенства прав и свобод* человека и гражданина.

Принцип равенства (равноправия) – это закрепление за всеми гражданами равного объема прав и свобод во всех сферах жизни; равных возможностей их реализации, защиты и восстановления. В данном принципе находит отражение одинаковая мера правовой свободы, равная правоспособность для всех людей независимо от их социального положения, материального благосостояния, пола, религии, национальности, возраста, образования и т.д.

В то же время равенство не ограничивается предоставлением равных прав, а включает в себя и возложение равных обязанностей. В случае неисполнения обязанностей государство вправе применить меры юридической ответственности к нарушителям, которые также должны быть равны при одинаковом уровне их поведения.

Принцип неотчуждаемости прав человека состоит в недопущении для индивида возможности отчуждения или отказа от прав и свобод, гарантируемых в соответствии с международно-правовыми соглашениями. *Неотъемлемость* раскрывается в запрете необоснованного лишения и умаления прав и свобод.

Принцип уважения прав и свобод составляет нравственно-этическую предпосылку осуществления субъектами правоотношений своих прав и обязанностей, выражается в чутком, внимательном, почтительном отношении друг к другу. Уважение – сложное, многогранное, многомерное явление, в котором наиболее зримо отражаются процессы нравственной, религиозной, политической эволюции общества, взаимоотношения личности и государства.

Международно-правовые принципы прав человека устанавливают для государств единые стандарты, реализация которых должна осуществляться главным образом на внутригосударственном уровне. В основных законах государств, как правило, не только устанавливается приоритет общепризнанных принципов и норм международного права, но и предусматриваются собственные гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Так, в Конституции Российской Федерации дополнительно к вышеуказанным международно-правовым постулатам закреплены принципы непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина, их гарантированности государством и судебной защиты, единства прав, свобод и обязанностей, недопустимости осуществления прав и свобод с нарушением прав и свобод других лиц и др.

Принцип непосредственного действия прав и свобод выражается в верховенстве прав и свобод, определяющих истинный смысл закона, влияющих на правоприменительную практику и обеспечивающихся правосудием. Все нормативные и правоприменительные акты и действия (бездействие) должны не только соответствовать правам человека, но и быть обусловленными их смыслом и содержанием.

Принцип гарантированности прав и свобод государством означает обязанность государства с помощью соответствующих экономических, политических, правовых условий обеспечить фактическую беспрепятственную реализацию прав и свобод. Гарантии придают правам и свободам реальный, действующий характер, ограждая их от возможности незаконного ограничения.

Основной гарантией прав и свобод человека и гражданина является реализация *принципа судебной защиты*, предполагающего возможность восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина, при условии установления правомерности соответствующих требований и формализации в судебном решении. Универсальность судебной защиты проявляется в том, что все конфликты и споры разрешаются судом в процедуре, соответствующей общепризнанным стандартам правосудия, обеспечивающей равную возможность состязательного участия в ней заинтересованных лиц. При этом судебное решение должно выноситься в пользу того участника судебного спора, чьи права действительно нарушены или находятся под угрозой нарушения в результате противоправного поведения или неправомерного оспаривания, и предусматривать при необходимости применение мер государственного принуждения к виновным лицам. Тем самым принцип судебной защиты обеспечивает неукоснительное соблюдение прав и свобод человека и гражданина во всех сферах общественной жизни, упорядочивая взаимоотношения ее участ-

ников на основе разумного баланса их интересов, не совместимого с реализацией противоправных потребностей.

Принцип единства прав, свобод и обязанностей состоит в том, что права и обязанности корреспондируют друг другу. Реализация права обеспечивается исполнением соответствующей обязанности, а существование обязанности имеет смысл только тогда, когда есть право требовать ее исполнения. Устанавливаемые государством юридические обязанности, как активные, так и пассивные, а равно меры ответственности за их нарушение или неисполнение, являются средством правового регулирования, способом укрепления конституционности, законности и правопорядка, обеспечивают само существование и реализацию прав и законных интересов личности.

Принцип недопустимости осуществления прав и свобод с нарушением прав и свобод других лиц означает использование управомоченными субъектами своих прав в строгом соответствии с их ролью, функцией, социальным назначением с исключением последствий в виде причинения вреда правам и законным интересам иных лиц. Реализация своих правомочий не должна превышать дозволенные пределы осуществления, быть проявлением недобросовестного поведения.

Принципы прав человека имеют фундаментальное значение для построения и совершенствования всей системы прав человека. Они определяют наиболее актуальные направления развития законодательства о правах человека, способствуя устранению противоречий и восполнению пробелов в праве. Наиболее полная реализация принципов прав и свобод человека обеспечивается лишь в условиях их всеобщего уважения и взаимной ответственности государства и личности.

§ 8.3. Уважение как универсальный принцип прав человека и гражданина

На протяжении всей истории развития человечества уважение достоинства личности, ее прав и свобод всегда имело непреходящее значение.

В научных и весьма авторитетных словарях по философии, юриспруденции конца 80-х – 90-х гг. XX в. термин «уважение» даже не упоминается. Не содержится он и в «Советском энциклопедическом словаре». В «Словаре русского языка» С.И. Ожегова дается следующее определение слова «уважение»: «Почтительное отношение, основанное на признании чьих-либо достоинств»¹. В современных словарях по этике «уважение» трактуется как важнейшее требование нравственности, основанное на признании достоинства личности. Оно включает в себя справедливость; равенство прав; более полное удовлетворение интересов людей; предоставление им свободы; доверие к людям и внимательное отношение к их убеждениям, устремлениям; чуткость; вежливость; деликатность; скромность. Его антипод – неуважение: насилие, угнетение, несправедливость, подавление свободы, неравенство, унижение достоинства, недоверие, грубость. Сущность и содержание уважения и неуважения определяются характером общества, присущих ему социальных отношений.

Универсальные международные источники о правах человека исторически связывают уважение с идеями свободы, равенства, справедливости, неприкосновенности личности, имущества².

В числе первых документов, положивших основу развития уважения в качестве универсального принципа прав человека, была Великая хартия вольностей (1215 г.) – «краеугольный камень английской свободы». Хартия предоставляет свободы и вольности гражданам и английской Церкви, объявляя их желаемыми для настоящего и будущего поколений. Она закрепляет принципы справедливости, неприкосновенности личности, имущества, равенство перед законом и одновременно устанавливает высочайшую планку нравственных отношений, уважения человеческого достоинства и личности в процессе оценки доказательств. Ее основание – клятвенные показания честных людей и соседей (ст. 20).

В наименьшей степени уважение как принцип прав человека проявляет себя через понятия «верность» («Каждому позволено

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 730.

² Их анализ дается по кн.: Международные акты о правах человека: сб. документов. М., 2002.

выезжать из нашего Королевства и возвращаться в полной безопасности на суше и по воде, лишь сохраняя верность нам» – ст. 42), «добросовестность» («Мы будем назначать судей, констеблей, шерифов и бэйлидов лишь из тех, которые знают закон Королевства и имеют желание добросовестно его исполнять» – ст. 45), «прощение» («И всякое недоброжелательство, ненависть и злобу, возникшую между ними и вассалами нашими, духовными и мирянами, со времени раздора мы всем отпускаем и прощаем» – ст. 62).

Дальнейшими шагами в области развития уважения как универсального принципа прав человека явились следующие документы: Акт о лучшем обеспечении подданного и о предупреждении заточения за морями (1679 г.); Билль о правах (1689 г.); Декларация независимости США (1786 г.); Билль о правах (1791 г.); Великая американская хартия личной свободы и человеческого достоинства; французская Декларация прав человека и гражданина (1789 г.) и др.

Иными словами, принцип уважения прав человека – важнейшая составляющая общей истории и теории прав человека. Его следует рассматривать в качестве общей системы универсальных принципов прав человека, не забывая о его сущностных началах и содержании, а также об особенностях форм проявления.

Уважение прав означает: свободу, недопустимость произвола государственных органов и должностных лиц; приоритет закона; гарантии неприкосновенности личности, ее имущества; равенство перед законом; справедливость; гуманность. Именно в таком аспекте уважение как универсальный принцип прав человека находит свое выражение в исторических источниках о правах человека и гражданина.

Особое значение среди них имеет французская Декларация прав человека и гражданина¹. Поясним почему. В преамбуле Декларации принцип уважения впервые выражен терминологически. При этом речь идет не об уважении прав личности, а об уважении гражданами институтов власти на основе сравнительного анализа целей, ради которых они созданы. В документе подчер-

¹ Сказанное не означает даже малейшего умаления иных исторических источников о правах человека и гражданина.

живается, что Декларация, неизменно пребывая перед взорами всех членов общественного союза, постоянно напоминала бы их права и обязанности, чтобы действия законодательной и исполнительной власти, которые в любое время логично было бы сравнить с целью каждого политического института, получили большое одобрение.

В Декларации названы исторические причины общественных бедствий, неуважительного отношения к личности: невежество, забвение прав человека или пренебрежение ими.

В статье 1 Декларации записано, что «люди рождаются и остаются свободными и равными в правах». Названная новелла характеризует максимально почтительное, уважительное отношение общества к фундаменту прав граждан – свободе и равенству. Из данной статьи вытекает и следующий вывод: юридическое действие прав на свободу, равенство связывается моментом рождения и заканчивается смертью физического лица, т.е. носит длящийся характер. Действие принципа уважения во времени имеет «бессрочный» характер и не ограничивается смертью гражданина, поскольку остается в памяти близких, народа (даже народов), увековечиваясь в памятниках, обелисках, наименованиях городов, улиц, кораблей и т.д.

Практическая сторона обозначенного момента очевидна. Она позволяет законодателю: во-первых, разрабатывать либо конкретизировать нормы, базирующиеся на бессрочном характере действия принципа уважения; во-вторых, создавать более эффективные механизмы защиты чести и достоинства личности, даже после их смерти. И такие нормы закреплены в действующем законодательстве. В Гражданском кодексе РФ записано: «По требованию заинтересованных лиц допускается защита чести и достоинства и после их смерти» (ч. 2 ст. 152). Статьи 243-244 УК РФ объявляют преступными действия, связанные соответственно с уничтожением или повреждением памятников истории и культуры, надругательством над телами умерших и местами их захоронения.

В Декларации прав человека и гражданина уважение идей свободы выражено двояко: уважение обществом и государством свобод отдельного индивида; уважение индивидом права на свободу других лиц. Ограничение реализации этого права возможно только в пределах закона и с учетом взаимных интересов обще-

ства и личности. «Свобода состоит в возможности делать все, что не наносит вреда другому: таким образом, осуществление естественных прав каждого человека ограничено лишь теми пределами, которые обеспечивают другим членам общества пользование теми же правами. Пределы эти могут быть определены только законом» (ст. 4).

В Декларации основательно прослеживается мысль уважительного отношения к закону – как выражению общей воли, его месту и роли в обществе, взаимоотношениях между гражданином и государством при осуществлении своих прав и свобод (ст. 6-10, 17).

Весь этот великий «памятник» прав человека пронизан духом гуманизма, уважения чести и достоинства личности, он имеет непреходящее историческое значение в культурном наследии человечества.

Первой общепризнанной международной политико-правовой базой уважения стал Устав Организации Объединенных Наций, вступивший в силу 24 октября 1945 г. В преамбуле Устава подтверждена вера в основные права человека, в достоинство и ценность личности, оговорена необходимость создания условий, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и иных источников международного права. Устав ориентирует государства – членов ООН на поощрение и развитие уважения к правам человека и основным свободам для всех – без различия расы, пола, языка и религии (п. 3 ч. 1). Фактически это отправная точка развития уважения как универсального принципа прав человека, что подтверждают и ныне действующие международные универсальные, региональные, а также национальные источники о правах человека.

Во-первых, многие из них делают прямую отсылку на положение Устава ООН, цитируя его и напоминая государствам – членам ООН, что они обязаны руководствоваться им в общественной жизни.

Во-вторых, в них конкретизируются сферы и направления наиболее полной реализации принципа уважения – экономическая, политическая, юридическая, социальная, религиозная, информационная, духовная и иные. Так, во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., записано: «Образование должно быть направлено к

полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и основным свободам» (ч. 2 ст. 26).

В-третьих, уважение закрепляется в качестве нравственной составляющей либо предпосылки осуществления прав, минимально допустимых на основе закона его ограничения. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, принятом резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 1966 г., речь идет об осуществлении права на самоопределение и уважения этого права (ч. 3 ст. 1), об уважении свободы родителей при выборе образовательного учреждения (ч. 3 ст. 13) и т.д.

Во Всеобщей декларации прав человека сформулировано положение о том, что при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других (ч. 2 ст. 29).

В-четвертых, уважение – важнейшее условие обеспечения чести и достоинства личности, форма проявления гуманного к ней отношения. Это находит подтверждение в формулировках Международного пакта о гражданских и политических правах: «Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению или наказанию» (ч. 10 ст. 7). «Все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущих человеческой личности» (ч. 1 ст. 10).

В-пятых, уважение как принцип прав человека и гражданина диалектически связан с принципом уважения прав народов, служит гарантией их осуществления. Этот тезис вытекает из смысла международных документов, в частности Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1960 г., где утверждается, что «подчинение народов иностранному игу и господству и их эксплуатация являются отрицанием основных прав и свобод человека...».

В-шестых, уважение – это нравственная, духовная основа развития идей о правах человека и народов, способствующая повышению уровня социальной ответственности должностных лиц перед обществом, которое только и может обеспечить свободное и полное развитие личности. В то же время, как подчеркивается в Декларации о праве на развитие, принятой Генеральной Ассам-

блей ООН 4 декабря 1986 г., «все люди несут ответственность за развитие в индивидуальном и коллективном плане с учетом необходимости полного уважения прав человека и основных свобод, а также своих обязанностей перед обществом...» (ч. 2 ст. 2).

Венская декларация и Программа действий, принятые на Всемирной конференции по правам человека 25 июня 1993 г., подтвердили право отдельной личности и народов на развитие, а также священный долг всех государств выполнять свои обязательства по поощрению всеобщего уважения, соблюдения и защиты всех прав человека и основных свобод. Венская декларация провозгласила, что все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязанны, что демократия, развитие и уважение к правам человека – явления, неотделимые друг от друга, более того – взаимоукрепляющие.

Венская программа действий, как никакой другой ранее принятый международный документ, за исключением Устава ООН, особо отметила, что «уважение прав человека и основных свобод без какого бы то ни было различия является основополагающей нормой международного права в области прав человека» (п. 15).

Венская декларация определила новые сферы научного прогресса, которые могут привести к нарушениям прав человека, неуважительному отношению к ним. Речь идет о биомедицине, биологических науках, информационных технологиях. В связи с этим конференция призвала международное сообщество сотрудничать в целях обеспечения полного уважения прав и достоинств человека.

Всемирная конференция по правам человека 1993 г. выразила тревогу по поводу массовых нарушений прав человека, особенно геноцида, «этнической чистки», вскрыла их причины и обозначила серьезные препятствия на пути осуществления прав человека. Под нарушениями и препятствиями имеются в виду пытки и жестокие, бесчеловечные и унижающие достоинство обращения, казни без надлежащего судебного разбирательства и произвольные казни, исчезновения людей, произвольные задержания, все формы расизма, расовой дискриминации и апартеида, нищета, голод, религиозная нетерпимость, терроризм, нарушения законности и др.

Всемирная конференция рекомендовала государствам усилить координацию действий в поддержку прав человека и основ-

ных свобод в рамках системы ООН, а также способствовать укреплению и созданию учреждений, обеспечивающих защиту прав человека, особенно наиболее уязвимых групп населения. Конференция обратила внимание государств на необходимость обучения вопросам прав человека, которые должны содержать изучение проблем обеспечения мира, демократии, развития и социальной справедливости (п. 80 Венской декларации).

Немаловажную роль с точки зрения развития уважения как универсального принципа прав человека и гражданина играет Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп, органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1998 г. Во-первых, в ней подтверждается значение Всеобщей декларации прав человека, международных пактов о правах человека и других международных документов как приоритетов международных усилий по содействию всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод. Во-вторых, подчеркивается, что главная ответственность и обязанность поощрять и защищать права человека лежит на государстве. В-третьих, признается право и обязанность отдельных лиц, групп, ассоциаций поощрять уважение прав человека и основных свобод и содействовать осведомленности о них на национальном и международном уровнях. В-четвертых, отчетливо выражается идея о том, что уважение к человеку, признание его достоинств, самоценности, свободы мысли и поведения становятся главными предпосылками развития общества.

В международных документах регионального характера (документах Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе) принципу уважения уделяется еще большее внимание. Достаточно обратиться к Заключительному акту совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, где данному принципу посвящена глава VII «Уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений». В рамках такого подхода государства-участники взяли на себя следующие обязательства: признавать и уважать свободу личности; признавать и уважать единолично или совместно с другими религию или веру, действуя согласно велению собственной совести; уважать право лиц, принадлежащих к национальным меньшин-

ствам; признавать и уважать всеобщее значение прав человека и основных свобод; уважать эти права и свободы в своих взаимных отношениях.

Региональные документы рассматривают принцип уважения в качестве неопределимого средства обеспечения безопасности, справедливости и благополучия в мире. Это прямо вытекает из таких источников, как Итоговый документ Мадридской встречи 1980 г. представителей государств – участников совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, созданного на основе Заключительного акта, относящегося к дальнейшим шагам после совещания (Мадрид, 6 сентября 1983 г.); Итоговый документ Венской встречи 1986 г. представителей государств – участников совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося на основе положений Заключительного акта, относящегося к дальнейшим шагам после совещания (Вена, 15 января 1989 г.); Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 29 июня 1980 г.); Парижская хартия для новой Европы – итоговый документ совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Париж, 21 ноября 1990 г.); Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ; Лиссабонская декларация о модели общей и всеобщей безопасности для Европы XXI в. (Лиссабон, 3 декабря 1996 г.); Хартия европейской безопасности (Стамбул, 1992 г.) и др.

Суть вышеназванного подхода в концентрированном виде выражена в Лиссабонской декларации о модели общей и всеобщей безопасности для Европы, в которой раскрываются цели ОБСЕ – единое пространство безопасности и пути его достижения: «Сотрудничество, которое опирается на демократию, уважение прав человека, основных свобод, верховенство закона, рыночную экономику и социальную справедливость...».

Кроме того, в названных документах уважение «обрастает» целым арсеналом новых прав и свобод: право государств СБСЕ на установление своих законов, административных правил, практики и определение политики; право граждан самостоятельно или совместно с другими вносить активный вклад в развитие и защиту прав человека; право родителей на выбор образовательного учреждения; право на преподавание и получение религиозного

образования; право верующих и религиозных объединений приобретать и использовать священные книги, религиозные издания по своему выбору.

Эти документы ориентируют на развитие демократии, мира и единства в Европе, экономическую свободу и социальную справедливость, ответственное отношение к окружающей среде. Они однозначно поощряют такую экономическую деятельность, которая осуществляется при уважении и утверждении человеческого достоинства, а также такую эффективную правовую защиту личности от административных решений, которая гарантирует уважение основных прав и не наносит ущерб правовой системе.

В международных актах важная роль отводится судебной системе и деятельности правоохранительных органов в вопросах уважительного отношения к гражданам. Эти документы ориентируют сотрудников при наведении общественного порядка действовать в общественных интересах с учетом конкретных потребностей и законных целей, а также использовать соразмерные обстоятельствам методы и средства, не превышающие целесообразности правоохранительных действий.

Сущность принципа уважения сводится к максимально почтительному отношению к воле народа, территориальной целостности, суверенитету, правам и свободам человека и гражданина. Содержание принципа включает: уважение основ конституционного строя и демократии; уважение территориальной целостности; уважение прав разных народов и национальных меньшинств; уважение прав человека; уважение национальных обычаев и традиций.

Научное определение данного понятия можно сформулировать: уважение как принцип конституционного права есть максимально почтительное отношение к народу как источнику власти, выбору им путей общественного развития, форм демократии, основ конституционной государственности, а также к правам и свободам человека и гражданина.

В Конституции России термин «уважение» используется лишь в преамбуле и в ст. 82. В равной степени это относится и к некоторым конституциям стран СНГ, Балтии, Республик Арме-

ния, Грузия и др.¹ Однако это не означает отсутствия его реального выражения. Статья 2 Конституции РФ пронизана духом гуманизма и уважения к личности: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина обязанность государства».

Принцип уважения не противостоит другим конституционным принципам, а гармонически с ними сочетается. В частности, принцип уважения диалектически связан с принципом равноправия. Осуществление равноправия перекликается с идеей уважения прав человека и народов. В свою очередь, уважение можно характеризовать как равноправие в действии, поскольку равноправие служит показателем зрелости всей системы общественных отношений, оценочным критерием соответствия идеала его воплощения в конкретной социально значимой сфере общественной жизни. Идеалом было бы соблюдение принципов уважения, равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой всеми государствами – участниками Хельсинского соглашения. В жизни наблюдается лишь стремление демократических государств к осуществлению этих принципов, что само по себе является положительным фактором. В то же время некоторые государства проводят политику «двойных стандартов» при решении национальных вопросов обеспечения прав человека.

Уважение служит важнейшим фактором поддержания обычаев и традиций, сотрудничества и взаимопонимания народов и поколений между собой. В Конституции Республики Кыргызстан утверждается: «Уважение к старшим, забота о родных и близких является священной традицией народа Кыргызстана» (ст. 26). В Основном законе Республики Беларусь закрепляется положение, согласно которому «каждый, кто находится на территории Республики Беларусь, обязан соблюдать ее Конституцию, законы и уважать национальные традиции» (ст. 52).

Уважение – одно из политических условий формирования институтов гражданского общества, государства, органов местного самоуправления. Так, в Конституции Республики Кыргызстан записано: «По решению собрания граждан, местных кенешей или

¹ См.: Конституции государств Европы: в 3 т. М., 2001.

иногo представительного органа местного самоуправления на территории аулов, поселков, городов из аксакалов, иных граждан, пользующихся уважением и авторитетом, могут учреждаться суды аксакалов и третейские суды» (ст. 85).

Таким образом, понятие «уважение» во всем его многообразии обладает значительным моральным весом, однако оно будет действенным, если станет неотъемлемой составной частью правосознания и правовой культуры общества; будет признано наукой, общественным мнением в качестве цели, задачи, принципа права, государства, его органов и должностных лиц.

Уважение независимости, суверенитета права народов на самоопределение, территориальную целостность, выбор путей развития – неотъемлемое политическое, юридическое, нравственное начало взаимоотношений между всеми государствами, оно защищается международным правом, всеми национальными правовыми системами.

Уважение прав человека – оценочный критерий демократичности власти, которая должна быть заинтересована в утверждении в сознании людей веры в достоинство и ценность личности, в организацию надлежащей системы государственности на принципах господства права и верховенства закона.

§ 8.4. Принцип взаимной ответственности государства и личности

Обеспечение принципов прав человека, реализация всего комплекса его личных, социально-экономических и других прав и свобод свидетельствует о достигнутом в обществе уровне взаимодействия государства и личности. Это взаимодействие должно основываться на оптимальном сочетании публичных и частных интересов при определяющем значении последних и безусловном признании в качестве высшей ценности каждой личности, ее прав и свобод.

Для интересов личности, общества и государства характерно взаимопроникновение, взаимообусловленность и в то же время несовпадение, а иногда и противоречие. Это обусловлено объединением в государственном интересе двух взаимоисключающих начал: общественного и личного. Приоритет одного из них в

ущерб другому порождает негативные последствия. Так, гиперболизация интересов власти может привести к тоталитаризму, подавлению индивидуальности. Преувеличение прав и свобод личности чревато анархией, отсутствием порядка.

Достижение состояния равновесия, равноправия публичных и частных интересов возможно только в случае, если власть и индивид фактически уважают притязания друг друга, надлежащим образом исполняют свои обязанности и несут соразмерную персонализированную ответственность за свое поведение. Поэтому основным средством гармонизации сосуществования публичных и частных интересов, ограждающим индивида от произвола власти, а власть – от неправомерного поведения отдельных членов общества, выступает взаимная ответственность государства и личности.

Термин «ответственность» используется и в преамбуле Основного Закона, выступая в качестве мотивации принятия Конституции и составляя основу основ конституционного строя, поскольку определяет фундамент взаимоотношений народа и государства, предопределяет обязанность личности защищать общество и служить ему, уважать государство, которое, в свою очередь, обязано обеспечить охрану личности, ее жизни и здоровья, имущества и прав¹.

Взаимная ответственность означает, что каждая из взаимодействующих сторон является по отношению к другой одновременно и управомоченной, и обязанной. Взаимные права и обязанности закрепляют достигнутый в обществе уровень свободы человеческой личности, меру ее автономии по отношению к государству и вместе с тем границы, в пределах которых реализация прав не перерастает в произвол.

Сущность принципа взаимной ответственности государства и личности может быть определена с точки зрения широкого и узкого подходов, границей между которыми выступает факт нарушения прав и законных интересов публичных и частных субъектов в результате неправомерных действий либо иных событий.

В широком значении принцип взаимной ответственности государства и личности выражается в установлении такой системы

¹ См.: Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007. С. 60.

взаимоотношений между индивидом и властью, при которой государство предоставляет личности свободно реализовывать свои права и свободы (экономические, политические, культурные, социальные и иные), создает для этого соответствующие условия и возлагает на себя обязанность по их обеспечению и защите, а личность, в свою очередь, обязана использовать данные права в соответствии с их назначением, не допускать злоупотреблений правами, нарушений прав и интересов других субъектов, противоправного поведения.

Невыполнение обязанностей всегда нарушает чье-либо право. Поэтому применение в необходимых случаях санкций, мер государственного принуждения служит одной из важных юридических гарантий нормального функционирования всего общества. Выраженное в ответственности ограничение прав и свобод обусловлено необходимостью соблюдения общепризнанных и естественных правил человеческого общежития, основанных на принципах гуманности, справедливости, нравственности. В то же время это ограничение не происходит произвольно, а подчиняется правовым установлениям.

В узком смысле принцип взаимной ответственности государства и личности включает следующие элементы:

- уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная ответственность личности, в т.ч. должностных лиц органов власти, за нарушение правовых предписаний;
- имущественная ответственность государства в виде возмещения вреда, причиненного личности незаконными действиями его органов и должностных лиц;
- компенсация государством причиненного личности ущерба в иных случаях, предусмотренных законом: в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, правомерного исполнения служебных (трудовых, гражданских) обязанностей, совершения определенных категорий преступлений.

Успешному функционированию действия принципа взаимной ответственности публичных и частных субъектов способствует наличие двух условий. Во-первых, активная гражданская позиция личности, уверенной в собственной значимости и возможности влиять на происходящие в государстве процессы с одновременным исключением элементов преклонения, возвеличивания, по-

добострастного подчинения. Во-вторых, осознание властью своей зависимости от населения, исполнение своего истинного предназначения – «служения народу», создание механизмов контроля и ответственности в отношении самой себя.

Таким образом, принцип взаимной ответственности государства и личности имеет особую, цементирующую роль для обеспечения и поддержания баланса интересов индивида и власти, для достижения компромисса между свободой и правопорядком. В этом принципе находит свое воплощение связь между категориями право – обязанность – ответственность, которые отражают закономерности существования и развития всех отношений, складывающихся в обществе.

В сочетании с принципами прав человека взаимная ответственность государства и личности представляет собой систему, являющуюся неперменным условием правового взаимодействия личности и власти, посредством которого обеспечивается их правомерное поведение, соответствующее и общественным, и личным интересам.

Целью принципа взаимной ответственности власти и личности выступает не только достижение баланса их интересов, уравновешивание их в правах, но и предоставление каждому индивиду безотказно действующих механизмов реализации неотъемлемых прав и свобод. В то же время деятельность органов государственной власти не лишена недостатков, нередко факты злоупотреблений своим положением, нарушения прав частных лиц, не получающих должной защиты в российских судах.

Исчерпав все внутренние средства правовой защиты и не добившись восстановления своих прав, каждый гражданин может воспользоваться предоставленной ч. 3 ст. 46 Конституции РФ возможностью обратиться в межгосударственные правозащитные органы. Таким органом в первую очередь выступает Европейский Суд по правам человека, юрисдикция которого признана Российской Федерацией общеобязательной при ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Европейский Суд является уникальным органом, вырабатывающим стандарты защиты прав человека, которые воздействуют на правовые системы практически всех государств Европы. Его прецеденты оказывает решающее влияние на национальное зако-

нодательство и практику в самых различных областях (уголовный и гражданский процесс, гражданское и административное право, семейное право, положение иностранцев и т.д.).

При этом Европейский Суд не подменяет собой национальной юрисдикции государства. Его работа построена на принципе субсидиарности, согласно которому Суд принимает дело к рассмотрению только в том случае, если были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, т.е. государству предоставляется первоочередная возможность исправить предполагаемые нарушения прав и свобод.

Европейским Судом по правам человека выявлен целый ряд систематически повторяющихся, однотипных нарушений российскими властями положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, причинами которых выступает несовершенство действующего законодательства либо сложившейся правоприменительной практики. В их числе: длительное неисполнение или задержка исполнения вступивших в законную силу судебных актов, нарушения разумных сроков судебных разбирательств в национальных судах, длительность судебных разбирательств, нарушение запрета пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство личности обращения и т.д.

В выносимых постановлениях Суд лишь констатирует нарушение положений Конвенции по правам человека, не имея права обязать государство изменить или отменить действующее законодательство, пересмотреть решение, поскольку это явилось бы попыткой нарушить суверенитет государства, вмешаться в осуществление правосудия. Государство-нарушитель имеет самостоятельность и широкое усмотрение в путях, способах, порядке и сроках принятия общих мер по устранению выявленных Судом недостатков.

Под влиянием прецедентной практики Европейского Суда по правам человека в России происходит комплексное реформирование действующего законодательства, ориентированное на создание действенных механизмов осуществления прав и свобод человека, соответствующих европейским стандартам. Таким образом, деятельность Европейского Суда является дополнительной гарантией обеспечения и реализации принципа взаимной ответственности государства и личности.

Раздел 9. Структура прав человека и гражданина

§ 9.1. Подходы к классификации прав человека

В настоящее время в России, как и во всем мире, нет единого мнения относительно классификации прав и свобод личности. Существует множество классифицирующих направлений. Исходя из того, что это не входит в предмет нашего исследования, т.к. наша задача состоит в изучении процесса государственно-правового обеспечения прав и свобод личности, мы обозначим их в общих чертах.

Многообразие подходов к классификации прав и свобод личности, как считают отдельные авторы, вытекает из института гражданства, режима пребывания иностранцев, комплекса дополнительно предоставляемых прав (помимо фундаментальных), уровня их нормативно-правовой регламентации, из объективно сложившейся взаимосвязи прав и свобод¹. В соответствии с указанными направлениями выделяются права граждан государства, иностранных граждан и лиц без гражданства. Кроме того, в системе прав и свобод личности проявляются две большие группы – конституционные (основные) и закрепленные в текущем законодательстве. Можно также говорить и о подразделении их на материальные и процессуальные².

На страницах юридической литературы предлагается классифицировать права человека на конституционные (основные), общепризнанные (международнопризнанные) и специфические³.

Во вступительной статье комментария к Конституции Российской Федерации Б.Н. Топорнин проводит классификацию прав и свобод человека и гражданина, которые условно можно подразделить на три большие группы. Первая группа – личные права и свободы; вторая – политические права и свободы и

¹ См.: Комаров С.А., Ростовщиков И.В. Личность. Права и свободы. Политическая система. СПб.: Изд-во Юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2002. С. 91-92.

² См.: Там же. С. 93-95.

³ См.: Невирко Д.Д. Права и свободы человека и гражданина: проблемы соотношения, взаимодействия и иерархии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 7.

третья – экономические, социальные и культурные права и свободы¹. Хотя все они и взаимосвязаны между собой, тем не менее они различны по содержанию. Например, право на жизнь значительно отличается от права на образование. Среди них есть и права-требования, и права-действия, и права на защиту. Каждая группа охватывает определенную сферу жизнедеятельности человека: личную, общественно-политическую и социально-экономическую². Учитывая данную классификацию, можно выделить соответствующие группы обязанностей государства по обеспечению личных прав и свобод; политических прав и свобод; экономических, социальных и культурных прав и свобод.

Как уже отмечалось, многообразие классифицирующих подходов не является предметом нашего исследования, поэтому мы будем исходить, прежде всего, из степени обеспечения удовлетворения потребностей и интересов личности, на основе социального назначения и содержания прав и свобод личности, и в первую очередь – видов благ. В соответствии с этим направлением и с учетом конституционного и отраслевого закрепления, а также международной практики сложилась классификация прав и свобод личности, предусматривающая их разграничение на гражданские, политические, экономические, социальные и права граждан в области культуры.

К гражданским (личным) правам и свободам в соответствии с Конституцией РФ относятся:

- право на жизнь (ст. 20);
- право на достоинство личности (ст. 21);
- право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22);
- право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст. 23);
- право на неприкосновенность жилища (ст. 25);
- право свободно определять и указывать свою национальную принадлежность и пользоваться родным языком (ст. 26);

¹ См.: Конституция Российской Федерации. Комментарий / под ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 16.

² См.: Конституционное право России: курс лекций по общей части / под ред. К.Б. Толкачева, А.Г. Хабибулина. Уфа, 1993. С. 74; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. М., 1995. С. 197.

- право на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства (ст. 27);

- право на свободу совести и вероисповедания (ст. 28).

Политические права и свободы включают:

- свободу мысли и слова (ст. 29 Конституции РФ);
- право на объединение (ст. 30);
- право проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31);

- право на индивидуальные и коллективные трудовые споры, включая право на забастовку (ч. 4 ст. 37);

- право участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранным, участвовать в референдуме (ст. 32);

- право на обращение (ст. 33).

К экономическим правам относятся:

- право на свободу предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34);

- право частной собственности (ст. 35);

- свобода труда (ст. 37).

Социальные права хотя и весьма разнообразны, среди них можно выделить главные:

- право на государственную защиту материнства, детства и семьи (ч. 1 ст. 38);

- право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей (ст. 39);

- право на жилище (ст. 40);

- право на отдых (ч. 5 ст. 37);

- право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41);

- право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42);

Права в сфере культуры включают:

- право на образование (ст. 43);

- право на интеллектуальную собственность (ст. 44).

Каждому праву и свободе личности соответствуют конкретные позитивные обязанности государства.

§ 9.2. Гражданские (личные) права человека и гражданина

Первооснову всех иных прав, в т.ч. и личных, составляет **право человека на жизнь**. Это основополагающее положение, закрепленное в Конституции РФ, провозглашено во Всеобщей декларации прав человека (в преамбуле и ст. 3) и в Международном пакте о гражданских и политических правах (ст. 6).

По мнению Г.Б. Романовского, «право на жизнь – это субъективное правомочие, имеющее формально-абстрактное оформление, поэтому следует различать такие категории, как жизнь и право на жизнь. Соответственно возникает проблема определения момента возникновения субъективного права на жизнь и момента возникновения самой жизни: различны ли они и зависят ли друг от друга (аналогична проблема определения момента утраты права на жизнь и момента смерти)»¹.

Право на жизнь сохраняется вплоть до смерти человека. Однако в литературе ставится вопрос о том, с какого момента наступает смерть. Авторы комментария Конституции Российской Федерации задают вопрос: «Вправе ли врач отключить приборы, искусственно поддерживающие некоторые физиологические функции человека (дыхание, сердцебиение), и изъять у него для пересадки органы, если установлено, что клетки головного мозга необратимо умерли?»². Ответ на этот и подобные вопросы, как то: лишение жизни человека по его собственной просьбе, видимо, лежат на поверхности. Право человека на жизнь – это естественное право каждого. Им человек обладает как даром природы, поэтому ни о каком правомерном лишении жизни речи быть не может, несмотря ни на какие, казалось бы, гуманные цели (трансплантация отдельных органов, избавление от предсмертных страданий и т.д.).

Закрепление в Конституции РФ права на жизнь требует от государства комплекса мер по обеспечению охраны этого права от преступных посягательств, созданию условий безопасности на

¹ Романовский Г.Б. Право на жизнь (теоретический аспект) // Правоведение. 2003. № 4. С. 180-181.

² Конституция Российской Федерации. Комментарий / под общей ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. С. 133.

производстве. Это же относится и к профилактике дорожно-транспортных происшествий, ежегодно уносящих десятки тысяч жизней, а также развитие системы социальной защиты и медицинского обслуживания населения в целях сокращения общей смертности и в первую очередь – детской.

Обеспечение права на жизнь получило свое закрепление также в нормах отраслевого законодательства и прежде всего в Уголовном кодексе РФ. В частности, в целях охраны жизни человека законодатель предусмотрел составы преступлений, устанавливающих уголовную ответственность, например, за убийство (ст. 105-108), причинение смерти по неосторожности (ст. 109), доведение до самоубийства (ст. 110), угрозу убийством (ст. 119) и т.д.

И если совершаются преступления против жизни человека, значит, государство недостаточно эффективно выполняет свои полномочия.

Право на достоинство понимается как осознание самой личностью и окружающими ее людьми факта обладания нравственными непорочными и интеллектуальными качествами. Прежде всего следует отметить, что достоинство – это этическая категория, которую сложно представить зримо. Поэтому достоинство выступает как осознание своей моральной ценности, как внутренний мотив и побуждение деятельности и поведения личности.

Достоинство как субъективное право человека включает в себя охрану чести, репутации и доброго имени. Защита достоинства обеспечивается государством, и никакие обстоятельства не могут служить основанием для его умаления. Защита должна быть обеспечена всем: и взрослым, и детям, дееспособным людям и душевнобольным.

Основные направления деятельности государства по обеспечению достоинства личности, как правило, связывают с осуществлением следственных действий в установленных уголовно-процессуальным законом случаях и порядке. В частности, отмечается, что «достоинство граждан может пострадать при проведении освидетельствований, экспертиз, личных обысков, получении образцов для сравнительного исследования. Ущерб достоинству гражданина могут причинить незаконные и неэтичные методы осмотра и обследования обнаженного тела или получения биологических объектов. Унижают человеческое достоинство и

производимые без достаточных оснований задержание и арест, осмотр и выемка корреспонденции»¹.

Полагаем, что данное направление обеспечительной деятельности государства правильное, но не единственное. Так, в ст. 22 Всеобщей декларации прав человека предусмотрена необходимость создания социально-экономических условий, исключающих унижение человеческого достоинства. Поэтому мы считаем, что государство должно создавать как социальные, обеспечивающие достоинство личности, условия (качественное бесплатное медицинское обслуживание населения, возможность получения бесплатного высшего образования, социальная помощь детям, инвалидам, пенсионерам и другой категории граждан), так и экономические (обеспечение рынка труда, позволяющего исключить безработицу и унижающие пособия по безработице, развитие производственной сферы, создание условий безопасного труда и т.д.).

Обеспечение достоинства личности предусматривает также ее защиту от применения пыток, насилия или другого жестокого или унижающего обращения. Эти положения получили свое закрепление не только в Конституции Российской Федерации, но и в первую очередь в международных актах, таких, как, например, Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1975 г., Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. и др.

Реальное обеспечение достоинства личности должно стать приоритетным направлением деятельности государства, чтобы каждый человек был горд за себя и то государство, в котором он живет.

Право на свободу и личную неприкосновенность предполагает, что любое лицо, независимо от пола, возраста, национальной принадлежности, вероисповедания и т.д., вправе совершать любые действия, не противоречащие закону. Никто не может быть подвергнут какому-либо принуждению или ограничению в правах, от кого бы это ни исходило.

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Л.А. Окунькова. М., 1994. С. 64-65.

Право на свободу и личную неприкосновенность выступает в качестве показателя демократичности общества и уровня его цивилизованности. Поэтому государство и все его структуры должны быть заинтересованы в обеспечении реализации права на свободу и личную неприкосновенность.

Однако следует иметь в виду, что законодатель предусмотрел случаи принудительного ограничения прав и свобод личности: арест, заключение под стражу и содержание под стражей лиц, подозреваемых в совершении преступления; принудительное лечение психически больных, представляющих опасность для общества, и др.

В части 2 ст. 22 Конституции РФ предусмотрена одна из гарантий обеспечения права личности на свободу и личную неприкосновенность – установление судебного порядка ареста, заключения под стражу и содержания под стражей. Несомненно, это прогрессивное движение отечественного законодателя и правоприменителя по пути демократических реформ позволяет существенно повысить уровень охраны прав и свобод граждан, способствует законности и обоснованности принимаемых решений.

Право на неприкосновенность частной жизни означает предоставленную и гарантированную человеку государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера¹. Это право представляет собой сведения о жизни человека в сфере семейных, бытовых, личных, интимных отношений, которые не подлежат контролю со стороны государства, его органов, должностных лиц, а также иных структур и граждан.

Право на неприкосновенность частной жизни выражается в возможности беспрепятственного общения людей между собой на неформальном уровне по вопросам семейной жизни, родственных и иных связей, интимных отношений, выражения симпатии и антипатии кому-либо. Оно охраняется государством в форме профессиональной тайны, т.е. представителям определенной профессии доверяются сведения, которые они не вправе разглашать. В частности, тайна исповеди, которую не могут разгла-

¹ См.: Права человека / под ред. Е.А. Лукашевой. С. 146.

шать священнослужители. Уголовное законодательство (ст. 19) содержит положение, в соответствии с которым духовное лицо не подлежит уголовной ответственности за недонесение о преступлении, ставшем ему известным из исповеди. Медицинская тайна, тайна судебной защиты и предварительного следствия, тайна усыновления, нотариальных действий и некоторых записей актов гражданского состояния относятся к указанным видам сведений.

К личным тайнам относится также тайна почтово-телеграфной корреспонденции. При этом государство обеспечивает личности сохранение личных и профессиональных тайн посредством нормативного закрепления. Так, обыск, выемка, осмотр помещения, наложение ареста на корреспонденцию и выемка ее в почтово-телеграфных учреждениях может производиться только в порядке, определенном уголовно-процессуальным законодательством (ст. 13 УПК), на основании судебного решения.

Нарушение тайны переписки, телеграфных переговоров и телеграфных сообщений является уголовно наказуемым деянием, влекущим наступление уголовной ответственности (ст. 135 УК РФ).

Право на неприкосновенность жилища означает, что никто не может без воли лиц, проживающих в этом жилище, проникнуть в него. Это положение закреплено во Всеобщей декларации прав человека (ст. 12), Международном пакте о гражданских и политических правах (ст. 17), в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Полагаем, что понятие «неприкосновенность жилища» выступает как одно из проявлений права на неприкосновенность частной жизни и связано исключительно с проникновением в него посторонних для проживающих лиц.

На государство возлагается обязанность не допустить вмешательства в осуществление этого права граждан с чьей бы то ни было стороны. Конституционная норма защищает владельцев жилища от посягательств на проникновение в него иных граждан, должностных лиц, государственных органов, общественных организаций, а также различных структур, независимо от форм собственности и т.д.

Вместе с тем в ст. 25 Конституции Российской Федерации содержится положение, устанавливающее право на ограничение неприкосновенности жилища, определяемое федеральным зако-

ном или на основе судебного решения. Уполномоченные на то государством органы и должностные лица в соответствии с УПК и Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» обязаны представить в суд материалы, подтверждающие необходимость проникновения в жилище. Только в случае вынесения судьей постановления о разрешении допускается проникновение в жилище без согласия проживающих в нем лиц. Согласно п. 24 ст. 13 Закона РФ «О полиции» сотрудники полиции для выполнения возложенных на них обязанностей имеют право входить беспрепятственно в жилые помещения граждан и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, либо при наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается преступление или произошел несчастный случай, а также для обеспечения личной и общественной безопасности при стихийных бедствиях, авариях, массовых беспорядках. Обо всех случаях проникновения в жилище против воли проживающих в них граждан полиция уведомляет прокурора в течение 24 часов.

Право на неприкосновенность жилища ограничивается также в случаях проведения обысков и выемок, что регламентировано Уголовно-процессуальным кодексом РФ (ст. 165). Нарушение права на неприкосновенность жилища граждан государство определяет как уголовно наказуемое деяние (ст. 136 УК РФ).

Право свободно определять и указывать свою национальную принадлежность и пользоваться родным языком представляет собой основанное на свободном выборе этническое самоопределение личности. Указание собственной национальности – это не обязанность, а право человека. Определение национальной принадлежности осуществляется на основании самоидентификации, т.е. с учетом субъективного волеизъявления человека в этом вопросе. С одной стороны, это действительно прогрессивный шаг, показывающий свободу личности. Кроме того, следует отметить, что определение национальности не влечет никаких правовых последствий, и государство не гарантирует каких-либо привилегий лицу исходя из его национальной принадлежности.

Право на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства является существенным выражением права

самоопределения личности. Закрепленное положение предоставляет гражданам свободу передвижения по стране, а также беспрепятственный выезд и въезд в страну.

Государство, предоставляя своим гражданам право свободно выезжать за пределы страны, также гарантирует беспрепятственное возвращение на ее территорию. Выезд гражданина за рубеж не влечет для гражданина и его родственников никаких ограничений в правах. Кроме того, как сказано в ст. 4 Закона, Российская Федерация проявляет заботу о российских гражданах, находящихся за границей. Суть этого законоположения состоит в том, что российские граждане вне пределов государства находятся под покровительством и защитой Российской Федерации.

Право на свободу совести и вероисповедания в широком значении слова представляет право человека мыслить и поступать в соответствии со своими убеждениями, его независимость в моральной самооценке и самоконтроле своих поступков и мыслей. В узком, наиболее распространенном в современном мире, это отношение человека к религии.

Многовековая история взаимоотношений государства и церкви определила три основных направления, характеризующих отношение личности к свободе совести и вероисповедания. Человек может верить в Бога, исповедовать какую-либо религию или не верить ни в каких богов и относиться к религии нейтрально¹.

Право на свободу совести и вероисповедания связано, в соответствии с общепризнанными международными стандартами, с обязанностью уважать права и свободы других лиц, законы государства, общественную безопасность, здоровье и мораль общества. Правовой основой, регламентирующей право личности на свободу совести и вероисповедания, являются ст. 18 Всеобщей декларации прав человека, ст. 18 Пакта о гражданских и политических правах и ст. 9 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Ее реализация обеспечена Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. (в ред. от 28.11.2015 № 341-ФЗ) «О свободе совести и религиозных объединениях»².

¹ См.: Конституция Российской Федерации: Комментарий / под ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. С. 173.

² См.: СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.11.2015).

Свобода совести – одна из фундаментальных духовных свобод, принадлежащих личности. Государство призвано обеспечить равное право граждан исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, отправлять религиозные культы или осуществлять атеистическую пропаганду. При этом следует оговориться, что ни государство, ни его органы и должностные лица не правомочны вмешиваться в определение личностью своего отношения к религии, а также влиять на деятельность религиозных или атеистических объединений.

§ 9.3. Политические права человека и гражданина

Политические права и свободы личности следует рассматривать как обеспеченную государством посредством нормативного закрепления возможность участия человека в общественно-политической жизни страны и осуществлении государственной власти.

Право на свободу мысли и слова означает свободу идей, мнений, убеждений и способности их беспрепятственного гласного выражения, не нарушающие права и репутацию других лиц, а также не создающих угрозы государственной безопасности, общественному порядку, здоровью и нравственности населения. На государство возлагается обязанность обеспечить соблюдение этих положений, не допускать каких-либо ограничений в отношении личности, прежде всего самим государством, а также со стороны любой партии, общественной организации или отдельных граждан. Государство обеспечивает свободу деятельности средств массовой информации и запрещает цензуру. Однако в целях обеспечения сохранения государственной тайны оно устанавливает ограничения на действия с информацией.

Право на объединения есть основанное на принципах добровольности, равноправия, законности и гласности право граждан на участие в общественной и политической жизни страны посредством создания различного рода общественных объединений. Государство призвано не допускать факты вмешательства государственных органов и должностных лиц в деятельность обще-

ственных объединений, равно как и вмешательства общественных объединений в деятельность государства, его органов и должностных лиц. Государство, сохраняя паритет интересов, не вправе оказывать финансовую помощь политическим партиям и общественным объединениям, за исключением случаев финансирования избирательных кампаний. Правовой основой обеспечения права на объединения, помимо Конституции РФ, являются Федеральный закон от 19 мая 1995 г. (с изм. и доп. от 31.01.2016 № 7-ФЗ) «Об общественных объединениях»¹, Федеральный закон от 12 января 1996 г. (с изм. от 31.01.2016 № 7-ФЗ) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»² и др.

Заметим, что данному праву свойственна одна особенность. По общему правилу правом на объединение обладают российские граждане, иностранцы и лица без гражданства. Однако право на создание политических партий и участие в их деятельности имеют только граждане России³, что определено Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 30.12.2015 № 438-ФЗ, № 466-ФЗ, с изм. и доп., от 10.01.2016) «О правовом положении иностранных граждан в РФ»⁴, и Законом РФ от 19.05.1995 № 82-ФЗ (в ред. от 31.01.2016) «Об общественных объединениях»⁵.

Право проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование есть выражение воли граждан на мирные мероприятия и встречи в целях публичного изъяснения своих требований и интересов. Обеспечение этого права выступает необходимой гарантией формирования демократического гражданского общества. Государство на основе «выработанных средств, приемов и способов, с одной стороны, обеспечивает свободу про-

¹ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.01.2016).

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 148. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.01.2016).

³ Об ограничениях в отношении иностранных граждан в сфере политических прав, а также некоторых экономических прав см.: Герасименко Ю.В. Конституционно-правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в его обеспечении: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. С. 58-61.

⁴ См.: СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2015).

⁵ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.01.2016).

ведения массовых публичных мероприятий как способ демонстрации своей воли, с другой стороны – не допускает подрыва правовых устоев общества, посягательства на стабильные, оправдавшие себя принципы развития и человеческого общежития»¹. Правовую основу обеспечения данного права граждан составляют: Всеобщая декларация прав человека (ч. 1 ст. 20), подчеркивающая, что каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций; Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 21), где признается право на мирные собрания, непосредственно действующая Конституция РФ, а также Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (в ред. от 02.05.2015) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»².

Право на индивидуальные и коллективные трудовые споры, включая право на забастовку, представляет собой право работников на защиту своих нарушенных прав и законных интересов на основании и в порядке, установленном в законодательстве. Как отмечается в литературе, это право не имеет аналогов в международных актах³. Государство обеспечивает реализацию права на индивидуальные и коллективные трудовые споры посредством судебного рассмотрения. Так, порядок разрешения индивидуальных коллективных трудовых споров определен Трудовым кодексом РФ, Гражданским процессуальным кодексом РФ и федеральным законодательством, а также комиссиями по трудовым спорам. Кроме того, в целях обеспечения прав и свобод граждан в Российской Федерации государство не только признает забастовку как форму разрешения спора трудового характера, выражающуюся во временном отказе от выполнения трудовых обязательств, но и принимает здесь активное участие. Наиболее ярко это выражается в регламентации права на забастовку, обеспечении безопасности как активных ее участников, так и других граждан, а также пресечении действий лиц, препятствующих

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Л.А. Окунькова. М., 1994. С. 98.

² См.: СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.05.2015).

³ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Л.А. Окунькова. М., 2002. С. 289.

осуществлению законных интересов человека. В этих целях привлекаются сотрудники органов внутренних дел, они сопровождают бастующих, в необходимых случаях проводят оцепление территорий, где проводятся публичные мероприятия, временно приостанавливают движение на определенных участках улиц, организуют другие, сопряженные с этим, мероприятия.

Право участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранным, участвовать в референдуме означает право граждан избирать и быть избранными на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей. Принципы избирательного права и избирательного процесса в Российской Федерации определены действующим законодательством.

Участие граждан в управлении делами государства осуществляется в двух формах: 1) непосредственно, т.е. путем изъяснения своей воли на выборах, на референдуме, а также личного участия в деятельности органов власти; 2) через своих представителей (например, депутатов Государственной Думы, депутатов представительных органов субъектов Российской Федерации и других представительных органов).

Участие в управлении делами государства, как и многие иные основные права, не могут быть реализованы без активной позиции каждого гражданина. Но они не могут быть осуществлены и без активной роли государства, его органов и должностных лиц. Именно государство несет обязанность и ответственность за организацию и проведение выборов и референдумов.

Право на обращение рассматривается не только как возможность граждан обратиться в государственные органы и органы местного самоуправления, но и как способ восстановления нарушенного права. Значение этого права состоит в возможности для граждан воздействовать на сформированные при их участии государственные органы и органы местного самоуправления. Содержание обращения не регламентируется, поэтому в нем могут содержаться как общие государственные проблемы, так и проблемы личные.

Государство в целях совершенствования форм народной демократии, оперативного разрешения конфликтов между органами власти и гражданами должно способствовать проведению про-

грессивных преобразований в обществе. Этому как раз и должно служить право граждан на обращение. В действительности сегодня еще не исключены факты равнодушия чиновников, бюрократизма в деятельности органов власти всех уровней, поэтому не всегда обращения граждан бывают услышанными. В связи с этим деятельность государства должна быть направлена не только на обеспечение автономии, самоопределения личности, но и на активное включение его граждан в общественно-политическую жизнь страны, в управление ее делами.

§ 9.4. Экономические, социальные и культурные права человека и гражданина

Экономические, социальные и культурные права принято называть «вторым поколением» прав и свобод личности. По нашему мнению, им присущи определенные особенности. Прежде всего – единство их материального содержания. Нередко они выступают как права-гарантии, ибо обеспечивают реализацию других прав и свобод, при этом имеют общесоциальную направленность, т.к. служат инструментом утверждения гуманизма и справедливости. Эта группа прав требует более детальной конкретизации в текущем законодательстве. И наконец, их характеризует подвижность, когда одна группа прав лишь претерпевает изменения (право на труд, на образование и т.д.), а другая – является принципиально новой для российского законодательства (например, все, что связано с рыночной экономикой).

В системе экономических прав можно назвать приоритетным **право на свободу предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности**, которое выступает как показатель личной свободы гражданина в сфере экономики. Каждому человеку предоставлено право иметь в собственности любое, не изъятое из гражданского оборота имущество в неограниченном количестве. Он вправе как лично, так и совместно с другими лицами владеть, пользоваться и распоряжаться этим имуществом. В этих целях на государство возлагается обязанность обеспечить личности условия свободного использования своего имущества и своих личных способностей для любой не

запрещенной законом экономической деятельности, в т.ч. предпринимательской.

Важно отметить, что большое значение в развитии экономических отношений играет конкуренция. Она рассматривается как главная движущая сила, способствующая получению прибыли собственниками, а также содействующая техническому и технологическому прогрессам. Вместе с тем данная система подвержена экономическим спадам и кризисным периодам. Кризис проявляется, прежде всего, в неожиданном изменении валютных курсов и фондовых индексов. Затем, как правило, следует кризис ликвидности, взрыв инфляции, резкое замедление темпов экономического развития, рост безработицы и социальной напряженности.

В целях формирования цивилизованного рынка и рыночных отношений государство призвано развивать конкуренцию, но конкуренцию добросовестную. В то же время обязанность государства – пресекать недобросовестную конкуренцию и монополистическую деятельность. Следует отметить, что в данном направлении в России роль государства в большей степени ограничена вопросами нормативного регулирования. По сути, сложно выявить и предотвратить в условиях рыночных отношений факты недобросовестной конкуренции и монополизма. Так или иначе монополист был и будет всегда. В советское время, которому характерны государственная форма собственности и административно-командная система управления, это было государство, в современный период, в условиях рыночных отношений, – это один человек либо группа лиц. Однако следует отметить, что государство принимает меры, направленные на устранение причин недобросовестной конкуренции и ограничение монополистической деятельности. В частности, федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления запрещено совмещать свои функции с функциями хозяйствующих субъектов и наделять последних функциями управления.

Право частной собственности в настоящее время понимают как собственно право и как форму хозяйствования.

Когда рассматривают государства, в которых приоритетное положение отводится частной собственности, как правило, гово-

рят о западной модели экономики, где частная собственность провозглашается священной и неприкосновенной. На ее охрану и защиту ориентирована вся система законодательства. Сторонники частнособственнического развития экономики видят в этом содействие техническому и технологическому прогрессам. Обладание частной собственностью выступает мерилom экономической свободы, которая, в свою очередь, служит фундаментом политической, социальной и личной свободы человека.

Частная собственность, обладание ею являются основой экономической свободы личности. В свою очередь, экономическая свобода порождает политическую, социальную и личную свободу человека. Право собственности создает неравенство граждан в доходах, богатстве, статусе, квалификации, обладании информацией, в доступе к политическим лидерам и в целом – в прогнозировании жизненного успеха и, следовательно, в шансах на равных участвовать в управлении государством.

Объем собственности, сосредоточенный в руках одного лица или группы лиц, определяет осуществление гарантированных, провозглашенных в законодательстве, их прав и свобод, включая право на труд, отдых, образование и т.д. В этих условиях для лиц, не обладающих собственностью, ограничена свобода получения образования и выбора учебного заведения, а соответственно – право на выбор профессии. Получать желаемое образование и осуществлять свободный выбор учебного заведения могут лишь те, кто обладает значительными средствами для этого.

Свобода труда означает свободу распоряжаться своими способностями к труду, а также право вообще не заниматься трудовой деятельностью. Авторы комментария к Конституции РФ отмечают: «Свобода труда означает, что только самим гражданам принадлежит исключительное право распоряжаться своими способностями к производительному и творческому труду. Реализуя это право, гражданин может выбирать тот или иной род деятельности и занятий. Он может, например, самостоятельно обеспечивать себя работой в качестве предпринимателя, фермера, члена кооператива, заниматься индивидуальной трудовой деятельностью и т.д.». Это идеальная ситуация, когда рынок труда изобилует предложениями и гражданин имеет возможность выбора.

§ 9.5. Социальные и культурные права личности

Социальные и культурные права личности весьма разнообразны. Среди них право на государственную защиту материнства, детства и семьи носит комплексный социально-экономический характер и осуществляется путем принятия разнообразных государственных мер по поощрению материнства, охране интересов матери и ребенка, укреплению семьи, ее социальной поддержке, обеспечению семейных прав граждан. Следует иметь в виду, что и отцовство находится под защитой государства (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ). Это положение вытекает из международно-правовых норм о равноправии мужчины и женщины, равенстве прав и обязанностей родителей по отношению к их детям. Государственное обеспечение защиты материнства, детства и семьи в большей степени предопределяется ресурсами государства, а также зависит от демографического положения в стране. Защита семьи государством состоит в создании социально-экономических предпосылок существования здоровой и потенциально полной семьи, т.к. одно из главных ее назначений заключается в создании условий для нормального развития и надлежащего воспитания детей.

Сегодня в России по причинам экономической слабости и социальной напряженности положение в части государственной поддержки материнства, детства и семьи тяжелое. Финансирование на выплату детских пособий скудное и не отличается стабильностью. При этом постоянно повышаются цены на детское питание и одежду. Эти и другие причины в комплексе препятствуют стабильному развитию материнства, детства и семьи в нашем государстве.

Право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей представляет собой участие общества в содержании тех его членов, которые из-за нетрудоспособности либо иных, не зависящих от них причин, не имеют достаточных средств к существованию. На государство возлагается обязанность по созданию необходимых условий для беспрепятственного осуществления этого права. Следует отметить, что обязанность государства по социальному обеспечению своих граждан возникает в случае до-

стижения ими определенного возраста (пенсионного), по состоянию здоровья человека (болезни или инвалидности), а также в случае выполнения либо невозможности дальнейшего выполнения семейных обязанностей (воспитание детей, потеря кормильца).

Социальное обеспечение граждан осуществляется за счет средств государственного социального страхования. На основе нормативного закрепления государство определило следующие виды страхового обеспечения граждан: оплата медицинскому учреждению расходов, связанных с предоставлением застрахованному лицу необходимой медицинской помощи; пенсии по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца; пособия в связи с трудовым увечьем и профессиональным заболеванием, по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, по безработице; единовременные пособия при рождении ребенка, женщинам, вставшим на учет в медицинское учреждение в ранние сроки беременности, на санаторно-курортное лечение, социальное пособие на погребение, оплата путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей.

Важно отметить, что помимо указанной в Основном Законе денежной формы социального обеспечения (государственной пенсии и социального пособия), в необходимых случаях государством может быть осуществлена ее замена или она может быть дополнена натуральными формами социального обеспечения (содержание в домах-интернатах для престарелых и инвалидов, интернатах для детей, лишенных попечения родителей, социальным обслуживанием на дому и т.д.).

Право на жилище означает возможность каждого гражданина Российской Федерации быть обеспеченным постоянным жильем. Это право возлагает на государство юридически закрепленную обязанность по созданию условий стабильного пользования имеющимся у граждан жильем, его неприкосновенности, недопущения произвольного лишения жилого помещения, а также возможности улучшения жилищных условий, в т.ч. посредством приобретения другого жилья.

В условиях рыночных отношений все очевидней становится, что жилищная проблема смещается в сторону самообеспечения граждан. Однако следует реально оценивать ситуацию. В насто-

ящее время в России только незначительная часть населения может позволить себе покупку жилья, а для остального большинства это право может быть осуществимо только за счет государства или при его помощи и поддержке. Одним из способов разрешения этой проблемы сегодня предлагается создание условий по кредитованию граждан в условиях конкурентного жилищного строительства.

Для решения жилищной проблемы в России сегодня предполагается, во-первых, создание финансовых механизмов, позволяющих улучшить жилищные условия не только за счет текущих заработков, но и в счет будущих доходов людей. Во-вторых, разрушить монополию на строительном рынке. В-третьих, сделать процедуры сделки на рынке жилья прозрачными, понятными людям и недорогими. В-четвертых, навести порядок на рынке предоставления социального жилья.

Право на отдых является одним из важнейших достижений XX в., получивших закрепление в международных актах, прежде всего во Всеобщей декларации прав человека и в отечественном законодательстве (Конституции Российской Федерации, Трудовом кодексе и др.). Право на отдых предусматривает установленные и закреплённые государством продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, ежегодный оплачиваемый отпуск (если гражданин занимается трудовой деятельностью по договору). Важным условием государственного обеспечения права на отдых является детальное регулирование в законодательстве о труде рабочего времени и времени на отдых. Максимальная продолжительность рабочего времени (в настоящее время – не более 40 часов в неделю) определяется федеральным законом. Важным условием обеспечения права на отдых является предоставление ежегодного оплачиваемого отпуска (не менее 24 рабочих дней) с сохранением места работы (должности) и средней заработной платы.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь есть первостепенное неотчуждаемое благо человека. Под государственным обеспечением охраны здоровья понимают «совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направлен-

ных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья»¹. Медицинская помощь состоит из профилактической, лечебно-диагностической, реабилитационной и иной помощи, а также мер социального характера по уходу за больными, нетрудоспособными и инвалидами.

Государство призвано обеспечивать охрану здоровья граждан независимо от пола, расы, национальной принадлежности, социального происхождения, должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств.

В Российской Федерации установлено, что медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно, за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. Гарантированный объем бесплатной медицинской помощи гражданам обеспечивается в соответствии с программами обязательного медицинского страхования. Кроме того, граждане имеют право и на дополнительные медицинские и иные услуги на основе программ добровольного медицинского страхования, а также за счет средств предприятий, учреждений и организаций, своих личных средств и иных источников. Государство должно проявлять особую заботу по охране здоровья и оказанию медицинской помощи в отношении таких категорий населения, как семья, беременные женщины, несовершеннолетние, военнослужащие, граждане пожилого возраста, инвалиды и др.

Задача государства должна заключаться не только в принятии нормативных актов, направленных на регулирование отношений в сфере здравоохранения, но в ответственности за здоровье нации, которое следует рассматривать как один из приоритетных показателей его деятельности. В этих целях основной задачей модернизации отечественного здравоохранения является повышение доступности и качества медицинского обслуживания для

¹ Комментарий к Конституции РФ / под ред. Л.А. Окунькова. М., 2002. С. 319.

широких слоев населения посредством оказания бесплатной медицинской помощи и платных услуг.

Право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии означает обеспечение государством во взаимодействии с международным сообществом возможности проживать в здоровой природной среде, а также иметь реальные возможности воздействия на принятие экологических решений, получать достоверную информацию и право на возмещение имущественного ущерба и ущерба здоровью граждан от экологических катастроф. Внимание к проблеме обеспечения права на благоприятную окружающую среду вызвано обострением противоречий между развитием производительных сил и технологий и необходимостью благоприятной для жизни людей экологической среды.

Загрязнение природной среды, в т.ч. в результате техногенных катастроф и стихийных бедствий, а также иное вредное воздействие на нее, истощение природных ресурсов, разрушение экологического равновесия, особенно в регионах интенсивного хозяйствования и заселения, отсутствие либо ненадлежащая охрана окружающей среды пагубно влияют на здоровье людей.

Опасное и заведомо вредное для здоровья населения состояние окружающей среды является одной из реальных причин ухудшения здоровья россиян. Поэтому создание экологически чистых технологий должно стать одним из приоритетных направлений деятельности государства по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации.

Полагаем, что сегодня в России создана достаточная правовая база, регламентирующая вопросы охраны окружающей среды. Государство должно принять меры правоохранительного и организационного характера по воплощению нормативных предписаний в жизнь и создать реальные условия экологической безопасности граждан.

Право на образование состоит в обеспечении государством гражданам Российской Федерации возможности получения бесплатного основного общего и среднего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Основное общее образование – это образование в объеме 9 классов общеобразовательной школы,

а в 10-й и 11-й классы предполагается прием учащихся по их желанию.

Государство на основе конституционных принципов и положений российского законодательства предоставляет возможность каждому гражданину на конкурсной основе бесплатно получить высшее профессиональное образование в соответствующем высшем учебном заведении. При этом следует отметить, что в настоящее время допускается возможность организации учебного процесса на платной основе, при условии соблюдения специальных требований, в негосударственных образовательных учреждениях, создаваемых при научных центрах, предприятиях и т.п.

Государство, его органы и должностные лица обязаны создавать благоприятные условия для обеспечения прав и свобод личности посредством эффективной экономики, демократического политического режима, развитого законодательства, меры по повышению уровня правосознания, призванных способствовать успешному претворению прав и свобод в жизнь.

Государство в процессе осуществления прав и свобод каждым индивидом не может и не должно быть сторонним наблюдателем. В данном случае оно должно быть силой, которая призвана нивелировать эгоистические интересы отдельных членов общества, противоречия частного, индивидуального и общего, используя при этом правовые средства.

Раздел 10. Понятие и механизм обеспечения прав человека

§ 10.1. Понятие обеспечения прав и свобод личности

Вопрос о том, что заложено в основу прав человека, никогда не решался однозначно. Важно отметить, что в юридической литературе среди ученых-правоведов, в первую очередь изучающих права человека, идет давний спор относительно соотношения ключевых категорий: «обеспечение», «реализация», «охрана» и «защита». Для нас содержательная сторона и соотношение указанных понятий имеют существенное значение. Поэтому в своем исследовании нам предстоит дать ответ на вопрос, являются ли эти категории составляющими одного и того же феномена правовой действительности или же, наоборот, они несовместимы и представляют разрозненные части единого механизма, имеющие различное предназначение.

Четкое разграничение рассматриваемых понятий необходимо в силу того, что немаловажное значение в юридической науке придается терминологии. Как мы полагаем, каждое из них должно иметь строго очерченное содержание. Поэтому так важно на первой ступени исследования проблемы правового регулирования уделить должное внимание терминологическому аспекту, что позволит свободно оперировать необходимыми понятиями.

Несмотря на некоторую лексическую и смысловую близость понятий указанных категорий, они имеют разное содержание. В данном случае, на наш взгляд, верны позиции А.С. Мордовца и других авторов, утверждающих, что их следует различать по сути, содержанию и форме¹.

Базовой, или, как указывает Л.А. Григорян, родовой² выступает категория «обеспечение». Фундаментальное значение дан-

¹ См.: Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. С. 88.

² См.: Григорян Л.А. Конституция СССР – правовая основа организации и деятельности органов внутренних дел // Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов внутренних дел: Труды Академии МВД СССР. М., 1982. С. 13-14.

ного термина очевидно, хотя до последнего времени он не получил должного и широкого распространения. Большинство исследователей значение этого термина связывают с понятием «гарантии». Так, например, по мнению авторов учебного пособия «Правовое регулирование обеспечения прав человека при производстве следственных действий», термины «обеспечить» и «гарантировать» в соответствии с толкованием, данным в словарях, являются полными синонимами. Их значение сформулировано так: гарантировать – ручаться, обеспечивать, защищать; гарантия – ручательство, условие, обеспечивающее что-либо; обеспечить – предоставить средства, сделать действительным, оградить, охранить. Очевидно, считают авторы, «обеспечить» и «гарантировать» означает и создать условия, и предотвратить, и устранить неправомерные и создать правомерные препятствия, а значит, в т.ч. и охранить, защитить¹.

В.Н. Витрук пишет: «Под обеспечением конституционных прав и свобод понимается система их гарантирования, т.е. система общих условий и специальных (юридических) средств, которые обеспечивают их правомерную реализацию, а в необходимых случаях – их охрану»². Мы не возражаем против такого подхода, т.к. действительно одним из значений этого явления можно считать гарантирование. Однако следует иметь в виду, что термин «гарантия» может иметь и иное значение. Например, гарантировать – значит обещать, категорично утверждать, что взятое обязательство будет выполнено, провозглашать реально осуществимое. В этом смысле и особенно применительно к правам человека термин «обеспечение» имеет несколько расширительное понимание по сравнению с термином «гарантирование». По нашему мнению, значение этого термина заключается в подготовке, создании условий для реализации, охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина. К обеспечивающим относятся те «средства, при помощи которых определяются границы, пределы прав,

¹ См.: Задерако В.Г., Волошкина Н.Н. Правовое регулирование обеспечения прав человека при производстве следственных действий. Ростов н/Д., 2003. С. 19-20.

² См.: Конституционный статус личности в СССР / под ред. Н.В. Витрука, В.А. Масленникова, Б.Н. Топорнина. М.: Юрид. лит., 1980. С. 195-196.

их конкретизация, процессуальные формы их использования; меры стимулирования и др.»¹, т.е. то, что предшествует воплощению их в реальность.

Таким образом, понятие «обеспечение» следует считать основной категорией, входящей в институт прав человека, т.к. без обеспечительных мероприятий невозможны ни реализация, ни охрана, ни защита прав и свобод личности. Обеспечение включает широкий комплекс мер законодательного, исполнительного и судебного характера. Соответственно, реализацию, охрану и защиту необходимо рассматривать не иначе как формы выражения обеспечения прав и свобод личности.

Поэтому применительно к различному роду правовым предписаниям вообще и к правам и свободам в частности «обеспечение» следует рассматривать в трех аспектах:

- во-первых, как создание предварительных условий, выражающихся в нормативном закреплении прав и свобод личности;
- во-вторых, как процесс охраны и защиты прав и свобод граждан;
- в-третьих, как итог, результат деятельности личности, государства и всего общества, выражающийся в фактической реализации прав и свобод личности.

На основании изложенного обеспечение также можно представить как деятельность по подготовке, предварительному созданию условий экономического, политического, социального, правового и иного характера, направленных на более полное воплощение прав и свобод личности.

Реализация прав человека

Реализация как одна из ключевых форм выражения обеспечения прав и свобод личности предполагает их претворение в жизнь, воплощение в реальную действительность на основе правомерного поведения субъектов. Актуальность реализации прав и свобод личности в теоретическом и практическом плане состоит в том, что именно посредством своего осуществления права и свободы обретают действенность и реальность, обеспечивая тем

¹ См.: Бутылин В.Н., Сидоров В.Г. Милиция в механизме реализации конституционных прав и свобод граждан. М., 1996. С. 4.

самым их обладателям возможность удовлетворения различных потребностей и интересов.

Исходя из субъективного существования права в виде основополагающих нормативных суждений о предоставляемом (разрешенном, допустимом), должном и запретном удовлетворении потребностей и интересов личности происходит в форме использования установленных в законодательстве правил поведения. Обычно, говоря о реализации прав и свобод, имеют в виду правомерную положительную деятельность, которая, как утверждают ученые, «...заключается в том, что гражданин как носитель этих прав и свобод осознает пределы его содержания, порядок реализации и другие необходимые условия, предусмотренные нормами права и другими социальными нормами, и превращает социальную возможность, закрепленную в конституционном праве или свободе, в действительность, т.е. определяет и направляет свои действия в рамках этих норм, преследуя достижение правомерных целей реализации конституционного права или свободы»¹.

Реализация прав и свобод личности происходит в процессе воплощения субъектами поведения предписаний правовых норм. Под реализацией права в самом широком смысле понимается его претворение в жизнь, реальное воплощение содержания юридических норм в фактическое поведение субъектов². Реализация прав и свобод личности есть не что иное, как практическая деятельность людей по осуществлению прав. Обладатель права его использует. При этом следует отметить, что соблюдение и исполнение как формы реализации права относятся к другим субъектам правоотношений, которые обеспечивают право на использование. Иными словами, это воплощение в поступках людей тех требований, которые в общей форме выражены в нормах права. Реализация прав и свобод личности есть непосредственный результат их обеспечения, конкретное проявление. Соответственно, люди реализуют свои права в форме использования (это выражается в осуществлении возможностей, вытекающих из дозволений).

¹ См.: Конституционный статус личности в СССР. С. 201-202.

² См.: Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 114.

Здесь следует согласиться с позицией авторов, утверждающих, что реализация прав и свобод личности связана, прежде всего, с управомочивающими нормами. Именно управомочивающие, а не обязывающие и запрещающие нормы предоставляют обладателю прав и свобод возможность свободного выбора в отношении их использования. Личность самостоятельно принимает решение о том, когда, как, какими конкретно путями и средствами из законодательно предусмотренных реализовать свое право или свободу, и нужна ли реализация вообще¹.

Охрана прав человека

От реализации прав и свобод личности следует отличать их охрану и защиту, т.к. они ее обеспечивают, хотя эти категории зависимы и производны от реализации. В научной литературе многие авторы понятия «охрана» и «защита» рассматривают либо как тождественные², либо «защита» понимается как более узкое понятие по сравнению с «охраной», либо каждое из них наделяется самостоятельным содержанием³. Объясняется это прежде всего тем, что законодатель использует оба этих термина в качестве понятия обеспечительной деятельности соблюдения прав человека, а также охраняемых законом интересов государства. Так, в ст. 2 и 45 Конституции Российской Федерации говорится о государственной защите прав и свобод человека и гражданина, а в ст. 82 – об охране этих прав и свобод. По значению эти понятия, согласно словарю русского языка, рассматриваются как тождественные. В частности, в словаре сказано: «Защитить... охраняя, оградить от посягательств, опасности...»⁴.

¹ См.: Комаров С.А., Ростовщиков И.В. Личность. Права и свободы. Политическая система... С. 100-101.

² См.: Боброва Н.А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984. С. 95; Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита. С. 77-92.

³ См.: Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. С. 111; Тихонова Б.Ю. Субъективные права советских граждан, их охрана и защита: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1972. С. 11-15; Корешкова И.Н. Конституционные права и свободы советских граждан и их развитие в текущем законодательстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1981.

⁴ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1989. С. 228.

Тесное единство и взаимную связь понятий «охрана прав» и «защита прав» неоднократно подчеркивал в своих работах Н.В. Витрук¹. Условно разъединяя охрану и защиту прав, он каждому из этих явлений дает определение. Так, по мнению автора, охрана – это деятельность, направленная на устранение препятствий в реализации прав и обязанностей, на борьбу с неисполнением обязанностей и злоупотреблением правом, на профилактику и предупреждение нарушений прав и обязанностей, а защита наступает тогда, когда есть неисполнение обязанности или злоупотребление правом, а также когда возникает препятствие к их осуществлению либо налицо спор о наличии самого права или обязанности².

Необходимость в охране права или свободы, считает Н.В. Витрук, наступает, когда есть неисполнение обязанности или злоупотребление правом в процессе их реализации, а также когда возникает препятствие к их реализации, либо налицо спор о наличии самого права или свободы³.

По мнению Б.Ю. Тихоновой, охрана прав – это совокупность различных взаимосвязанных между собой мер, осуществляемых органами государственной власти и общественными объединениями, и направленных на предупреждение нарушений прав человека либо устранение препятствий, не являющихся правонарушениями, на пути осуществления прав и обязанностей⁴.

Полагаем, что не допустить нежелательные явления, способные повлечь нарушения прав человека, – важнейшее предназначение охраны в системе обеспечения прав и свобод личности.

¹ См.: Витрук Н.В. Процессуальные формы реализации и охраны прав и обязанностей граждан // Юридическая процессуальная форма: теория и практика / под ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. М., 1976. С. 104-105; Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 203-204; Механизм реализации политических прав и свобод советских граждан // Советское государство в условиях развитого социалистического общества. М., 1978. С. 96-97; Законность: понятие, защита и обеспечение // Общая теория права: курс лекций / под ред. В.К. Бабаева. С. 529.

² См.: Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. С. 203-204.

³ См.: Конституционный статус личности в СССР. С. 202.

⁴ См.: Тихонова Б.Ю. Субъективные права советских граждан. С. 11-20.

Охраняя права человека, государство и его органы, общественные объединения и граждане посредством комплекса действий, регламентированных правом, способствуют предотвращению проступков, нарушающих нормальное развитие отношений в обществе.

Следует отметить, что процесс охраны прав и свобод личности включает в себя такой важный компонент, как предупреждение нарушений прав граждан. Несмотря на то, что, казалось бы, предупреждение активно было подвержено исследованию в отечественной науке¹, споры по-прежнему продолжаются. По мнению одних авторов, понятие «предупреждение» тождественно понятию «профилактика»², по мнению других, профилактика – это компонент процесса предупреждения правонарушений³, третьи, наряду с профилактикой, в «предупреждение» включают в качестве его составляющих также «предотвращение» и «меры пресечения»⁴, четвертые полагают, что «предупреждение» объединяет в себе как объективные предпосылки ликвидации правонарушений, так и субъективные факторы борьбы с ними, т.е. профилактику⁵.

В литературе существует позиция, согласно которой профилактика (предупреждение) правонарушений занимает самостоятельное место в системе обеспечения прав и свобод граждан⁶.

Вообще предупреждение определяют как деятельность, направленную на выявление и устранение объективных внешних

¹ См., напр.: Марцев А.И. Теоретические вопросы общего и специального предупреждения преступлений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1975; Жалинский А.Э. Специальное предупреждение преступлений в СССР: (Вопросы теории). Львов, 1976; Игошев К.Е., Устинов В.С. Введение в курс профилактики правонарушений. Горький, 1977 и др.

² См.: Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений. М.: Наука, 1976. С. 239.

³ См.: Аванесов Г.А. Криминология и социальная профилактика. М., 1980. С. 407.

⁴ См.: Петрухин И.Л. Свобода личности и уголовно-процессуальное принуждение. М., 1985. С. 80-90.

⁵ См.: Игошев К.Е., Устинов В.С. Введение в курс профилактики правонарушений. С. 12.

⁶ См.: Ростовщиков И.В. Права и свободы личности в СССР и роль органов внутренних дел в их обеспечении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 12-15.

причин, порождающих нарушение прав и свобод граждан, и условий, способствующих их совершению¹.

Наиболее предпочтительным при исследовании этого вопроса выглядит следующее положение: «Предупреждение правонарушений выступает как позитивное воздействие объективных результатов развития общества и субъективной деятельности людей на причины существования правонарушений с целью устранения последних»².

По нашему мнению, предупреждение следует рассматривать как меры позитивного воздействия со стороны общества, личности и государства, направленные на уведомление лиц, склонных к совершению правонарушений, отказаться от противоправной деятельности в целях обеспечения целостности прав и свобод граждан.

Таким образом, предупреждение следует рассматривать как составной элемент охраны прав и свобод граждан, осуществляемой государством, его органами и должностными лицами, а также общественными организациями, органами местного самоуправления и гражданами в тех случаях, когда деятельность субъектов не выходит за рамки правомерного поведения.

Еще одним способом охраны прав и свобод личности является предотвращение их нарушения. Предотвращение, на наш взгляд, – это деятельность позитивного характера, направленная на устранение опасности нарушения прав и свобод личности и таким образом обеспечивающая их охрану.

В целом мы считаем, что под охраной следует понимать меры, предпринимаемые уполномоченными на то субъектами и гражданами, направленные на предупреждение нарушений прав и свобод личности, устранение и предотвращение причин, их порождающих, и способствующие воплощению этих прав и свобод в жизнедеятельности граждан.

Защита прав человека

Защиту как форму обеспечения прав и свобод личности следует понимать в качестве направления правового воздействия,

¹ См.: Токарев А.Ф. Общее предупреждение преступлений в деятельности органов внутренних дел. М., 1995. С. 5.

² См.: Стремоухов А.В. Человек и его правовая защита: Теоретические проблемы. СПб., 1996. С. 24.

выраженного в своевременном реагировании на нарушение прав и свобод граждан в целях восстановления их первоначального состояния или предоставления соразмерной компенсации.

Наша точка зрения, по сути, совпадает с позицией тех авторов, которые считают, что под защитой следует понимать принудительный в отношении обязанного лица законный способ восстановления прав человека либо самим уполномоченным лицом, либо компетентным органом¹. Отметим одну важную особенность защиты. Специфическое назначение данной формы обеспечения прав человека заключается в том, что она проявляется лишь в случае совершения правонарушения и выражается в непосредственном применении юридических санкций к лицам, совершившим правонарушения. При этом восстановление прав и свобод граждан следует рассматривать как атрибут их защиты, т.к. здесь раскрывается гуманная природа права, а также оказывается содействие в раскрытии правонарушений и устранении причин, способствующих их совершению.

В.В. Копейчиков справедливо отмечает, что восстановление нарушенных субъективных прав, действия по их защите могут выражаться в различных вариантах: «возмещение потерпевшему ущерба в тех или иных формах, пресечение и запрет совершать впредь действия, нарушающие права граждан, и т.д.»². При этом следует дополнительно указать на то, что материальная форма возмещения ущерба должна сочетаться с моральной (принесение извинения, выступление в средствах массовой информации с опровержением неправомерных сведений, послуживших причиной нарушений прав и свобод граждан, и т.д.).

Исходя из того, что Конституцией Российской Федерации предусмотрен широкий спектр способов защиты прав и свобод личности, «...признание этих прав; восстановление положения, существующего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право; принуждение к исполнению обязанности в натуре; прекращение или изменение правоотношения; взыскание

¹ См.: Тихонова Б.Ю. Субъективные права советских граждан. С. 11-20; Витрук Н.В. Социально-правовой механизм реализации конституционных прав и свобод граждан // Социализм: Опыт. Проблемы. Перспективы. М., 1980. С. 203.

² См.: Копейчиков В.В. Реализация субъективных прав граждан // Сов. государство и право. 1984. № 3. С. 15.

с лица, нарушающего право, причиненных убытков», – речь, прежде всего, идет о мерах по восстановлению нарушенного права. Приведенный перечень правозащитных мер явно не является исчерпывающим, т.к. конституционные положения детализируются в отраслевом законодательстве и, кроме прочего, государственная защита не исключает самостоятельных активных действий каждого гражданина по защите себя всеми способами, не запрещенными законом. В данном случае речь идет о самозащите, которая, по мнению И.Я. Дюрягина, представляет собой «применение самим управомоченным лицом предусмотренных законом мер для защиты своих прав или законных интересов от посягательств»¹.

Право граждан на самозащиту было официально сформулировано в Итоговом документе Венской встречи представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Государства-участники Венской встречи выразили решимость «уважать право своих граждан, самостоятельно или совместно с другими, вносить активный вклад в развитие и защиту прав человека и основных свобод»².

Несмотря на то, что гражданину представлен широкий выбор возможностей самостоятельной защиты своих прав, его действия не должны выходить за рамки правил поведения, установленного в обществе.

Таким образом, защита представляет собой правомерную деятельность уполномоченных органов, а также граждан по пресечению правонарушений, восстановлению нарушенных прав и свобод, а также в целях вытеснения чуждых обществу противоправных явлений, нарушающих права человека.

В свою очередь, защита прав и свобод личности обеспечивается посредством таких способов, как:

а) материальный: конституционно-правовой; административно-правовой; уголовно-правовой; гражданско-правовой;

б) процессуальный: уголовно-процессуальный; гражданско-процессуальный.

¹ См.: Дюрягин И.Я. Гражданин и закон. М., 1989. С. 86.

² Цит. по: Общая теория прав человека / под ред. Е.А. Лукашевой. С. 95.

Материальный способ представляет совокупность прав и обязанностей, которыми наделяется личность в целях восстановления нарушенных прав и свобод.

Процессуальный способ определяет порядок (процедуру) обеспечения нарушенных прав и свобод личности.

Существует в юридической литературе и иной подход, кардинально отличающийся от изложенного. Его авторы полагают, что «правоохрана – это прежде всего государственное принуждение, которое включает в себя такие элементы, как: институт ответственности; институт защиты; институт предупреждения; институт процессуального обеспечения»¹.

На основе анализа имеющихся в юридической литературе подходов, по нашему мнению, значение исследуемых терминов можно определить следующим образом. Под охраной следует понимать взаимосвязанные меры, осуществляемые государственными органами, общественными организациями и гражданами, направленные на предупреждение нарушений прав, устранение причин, их порождающих, и способствующие нормальному процессу реализации личностью своих прав и свобод. Защита предполагает принудительный способ осуществления права, применяемый в установленном законом порядке компетентными органами и гражданами в целях восстановления нарушенного права.

Исследуемые явления имеют единство и различия. Общее в них состоит в том, что в сфере деятельности охрана и защита являются составной частью, правоприменительной деятельностью государственных органов, у них единое общесоциальное назначение и одна цель – создать нормальные условия жизнедеятельности человека.

Различия между охраной и защитой состоят в том, что:

- охрана прав осуществляется на основе всего комплекса социальных норм в целях ограждения от возможного нарушения;
- защита прав реализуется только через правовые нормы в целях восстановления нарушенного субъективного права.

¹ См.: Кожевников С.Н. Меры защиты в советском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1968. С. 65; Петрухин И.Л. Свобода личности и уголовно-процессуальное принуждение. С. 58-60; Ардашкин В.Д. К теории правоохранительного механизма // Известия вузов. Сер. 11. Правоведение. 1989. С. 12.

Основные цели и сущность государства раскрываются в его реакции на нарушение провозглашенных им прав и свобод граждан. Реагирование государства, его органов и должностных лиц на нарушенное право гражданина выражается в форме мер по устранению нарушений и восстановлению нарушенного права, а также наказанию лиц, виновных в совершении правонарушений.

С правомерным поведением связываются все многообразные юридические последствия, кроме неблагоприятных. Так, в зависимости от конкретных условий и ряда обстоятельств (добросовестное выполнение служебных обязанностей, участие в общественной жизни коллектива и т.д.) лицо может претендовать на получение материальных благ и мер социального стимулирования.

Правомерное поведение поддерживается государством. В законодательстве устанавливается ряд гарантий, обеспечивающих реализацию законных интересов граждан, их объединений и коллективов. Государство ставит своей целью также расширение реальных возможностей и дарований человека.

Признание поведения правомерным одновременно означает возможность защиты его со стороны государственных органов. Следует заметить, что права человека получают свое воплощение в результате их обеспечения специальной деятельностью государства. Поэтому реализация, охрана и защита прав и свобод граждан во многих случаях невозможна без деятельности уполномоченных на то субъектов по их обеспечению. Даже принадлежащие гражданину права с момента рождения, например, на жизнь, здоровье, свободу, т.е. неотъемлемые от него, не всегда могут быть им реализованы, если не будут обеспечены государством от их признания до воплощения в реальность.

Таким образом, можно предположить, что реализация, охрана и защита выступают непосредственными элементами обеспечения прав и свобод личности. Преимущественно они выражаются в действиях государства по созданию условий правомерной реализации прав и свобод личности, основанных на правомерном поведении субъектов, и в деятельности по предупреждению, пресечению неправомерных посягательств на права и свободы граждан, наказанию правонарушителей и возмещению ущерба в случае нарушения, а также создания условий по осуществлению гражданами активных, юридически значимых действий, направленных на защиту своих прав и свобод.

Можно сказать, что в данном случае речь идет всего лишь о юридическом аспекте обеспечения основных прав и свобод. В конкретной ситуации человек сам руководствуется инстинктом самосохранения и здравым смыслом, тем самым постоянно заботится о своих правах и свободах. Действительно, от человека в немалой степени зависит, насколько цивилизованным будет его существование. Однако не менее значимое влияние в этом случае имеет государство, которое возложило на себя обязанность создавать условия обеспечения прав и свобод граждан. Реализуя свою обязанность, государство призвано максимально оградить человека от посягательств (охрана), а в случае нарушения прав и свобод обеспечить их быстрое восстановление (защита). Воплощение в жизнь правовых предписаний, составляющих конкретное содержание установленной в законодательстве системы многообразных обязанностей, обеспечивается правомерным поведением управомоченных и правообязанных лиц, прежде всего – деятельностью государственных органов и их должностных лиц. По справедливому указанию К.Б. Толкачева и А.Г. Хабибуллина, «...термин “обеспечение” означает деятельность государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан по осуществлению своих функций, компетенций, обязанностей с целью создания оптимальных условий для строгой, неуклонной реализации правовых предписаний и правомерного осуществления прав и свобод»¹.

Такой подход к раскрытию содержания обеспечения прав и свобод граждан позволяет рассмотреть это явление с разных, хотя и взаимосвязанных сторон. Само по себе обеспечение, по справедливому замечанию исследователей, является наиболее универсальной суммой действий, средств и т.д., которые в своей совокупности создают наиболее благоприятные условия для функционирования объектов обеспечения². Поэтому обеспечение направлено, прежде всего, на создание эффективных условий реализации прав и свобод гражданина. К обеспечению относятся те «средства, при помощи которых определяются границы, пределы

¹ Толкачев К.Б., Хабибуллин А.Г. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан. Уфа, 1991. С. 41.

² См.: Савчук А.П. Роль органов внутренних дел в укреплении законности и охране прав граждан в сфере предпринимательства: дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1991. С. 90.

прав, их конкретизация, процессуальные формы их использования, меры стимулирования и др.»¹.

§ 10.2. Механизм обеспечения прав человека

Задача обеспечения прав человека более успешно может быть решена лишь в том случае, если такое многогранное явление будет рассмотрено в качестве системы, обладающей развитыми связями и выступающей как социальная ценность.

Относительно изучения прав и свобод человека с позиций системного подхода важно отметить, что для их реального воплощения в жизнь необходима теоретическая разработка механизма государственно-правового обеспечения прав личности.

Понятие «механизм обеспечения прав человека» по ряду причин не получил широкого распространения в науке.

По нашему мнению, комплексному интегративному подходу в исследовании механизма государственно-правового обеспечения прав и свобод личности должны быть свойственны следующие основные направления:

- охват всего спектра правового регулирования общественных отношений (обеспечение условий формирования правовых предписаний до их нормативного закрепления (правообразование), непосредственное закрепление в нормативных правовых актах (правотворчество), воплощение правовых предписаний в поведении людей (правореализация));
- учет всего комплекса обстоятельств, позволяющего обеспечить реализацию, охрану и защиту прав и свобод личности;
- анализ системы факторов (положительных и отрицательных), влияющих на обеспечение прав личности;
- учет юридической ответственности как формы принудительного воздействия в связи с фактом нарушения прав личности и последовавшими неблагоприятными последствиями;

¹ См.: Бутылин В.Н., Сидоров В.Г. Милиция в механизме реализации конституционных прав и свобод граждан. С. 4.

- учет деятельности всех государственных и особенно контрольно-надзорных органов, определяющих итоги функционирования данного механизма, его эффективность.

Под механизмом государственно-правового обеспечения прав и свобод личности следует понимать комплексную процедуру (процесс) воплощения правовых предписаний в сфере прав человека в реальную действительность.

Исследование механизма государственно-правового обеспечения прав и свобод личности как определенного вида социальной системы предусматривает его рассмотрение и в статике, и в динамике. При этом статическая (инструментальная) сторона показывает внутреннее строение механизма, его отдельные элементы, взятые в единстве. Динамическая (функциональная) сторона определяет функционирование этих органов, действие всех государственно-правовых средств, влияющих на общественные отношения, в целях создания условий эффективного обеспечения прав человека и гражданина.

Статическая сторона выступает предпосылкой динамической стороны исследуемого механизма, т.к. в статике он представляет собой комплекс составных частей, отдельных механизмов, образующих единую систему. В нее входят:

- механизм государства, представляющий собой совокупность государственных органов, учреждений и организаций, а также должностных лиц, посредством которых осуществляется регулирующее воздействие на всю систему общественных отношений;

- механизм правового регулирования общественных отношений, понимаемый как осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями;

- механизм действия права (включающий механизмы реализации, охраны и защиты прав и свобод граждан), представляющий собой фактическую реализацию правовых предписаний и требований в деятельности субъектов общественных отношений по обеспечению прав и свобод личности;

- гарантии обеспечения действия исследуемого механизма, т.е. совокупности общих условий и специальных (юридических) средств, которые способствуют их правомерной реализации, а в необходимых случаях – охране или защите;

- механизм юридической ответственности следует рассматривать как ответную реакцию государства на факт совершенного и выявленного правонарушения, в результате чего на правонарушителя возлагается обязанность претерпевать лишения государственно-властного характера.

Кроме того, в качестве системообразующих компонентов механизма выступают правовая культура, правовое сознание, законность и состояние правопорядка в стране.

Динамическая сторона механизма государственно-правового обеспечения прав и свобод личности показывает деятельность системообразующих элементов, направленную на реализацию основных целей и задач этого механизма.

Следует особо подчеркнуть, что действие механизма государственно-правового обеспечения прав и свобод личности (динамическая сторона) зависит непосредственно от отношения самой личности к своим правам и свободам, от степени ее социально-правовой активности.

В современном мире проблемы личности и ее взаимоотношений с государством, прав, свобод и обязанностей граждан, их единства приобретают исключительное значение и актуальность. Взаимосвязь государства и личности требует четкой урегулированности и упорядоченности. Эти взаимосвязи и отношения формируются в результате действия объективных закономерностей общественного развития, которые обуславливают объем и характер прав и обязанностей граждан.

Для понимания механизма государственно-правового обеспечения прав и свобод личности важно, прежде всего, уяснить место и роль в нем **системы гарантий**, т.е. совокупности общих условий и специальных (юридических) средств, которые способствуют их правомерной реализации, а в необходимых случаях – охране или защите.

Традиционно систему гарантий подразделяют на две группы: общие (экономические, политические, идеологические) условия и специальные (юридические) средства обеспечения прав человека.

Полагаем, что такое деление имеет теоретическую и практическую значимость. В теоретическом плане оно дает возможность глубже познать в целом механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина, в практической деятельности указанное деление полезно в том смысле, что оно способствует поиску конкретных путей повышения эффективности обеспечения прав и свобод личности.

Под **общими гарантиями** следует понимать систему условий, факторов и иных отношений, составляющих базу использования специальных мер по обеспечению реализации, охране и защите прав и свобод личности. Как уже указывалось, общие гарантии классифицируются на экономические, социальные, политические, духовные и идеологические.

Экономические гарантии – это материальные условия жизни, обусловленные социально-экономическим устройством общества, наличием многообразия форм собственности, основанных на партнерстве между человеком и государством.

Социальные гарантии – это комплекс мер общественного воздействия, направленных на расширение реальных условий для реализации потенциальных возможностей каждой личностью и обществом в целом.

Политические гарантии – это система народовластия, возможности личности принимать участие в управлении делами государства с присущими демократическому обществу политическим плюрализмом и реальностью разделения властей.

Духовные гарантии – это система культурных ценностей общества, научный и творческий потенциал, образованность, нравственные установки людей.

Идеологические гарантии состоят в господстве идеологии, на базе которой развивается духовная жизнь общества, идейное воспитание граждан, основанное на глубоком уважении к праву как социальной ценности.

Однако общие гарантии сами по себе не могут самостоятельно обеспечить правомерную реализацию прав и свобод личности. Здесь необходимы специальные или юридические (правовые) га-

рантии, цель которых состоит в непосредственном удовлетворении интересов, лежащих в основе прав и свобод личности.

На современном этапе становления обновленного российского правового государства, когда значение права существенно меняется, такое правовое явление, как юридические гарантии обеспечения прав личности, требует глубокого научного анализа, дальнейшего творческого развития.

Содержание юридических гарантий обеспечения прав личности составляют нормы права, определяющие юридические гарантии прав человека, акты применения этих норм, существование и юридическую деятельность субъектов права, образующие в целом непрерывное единство.

Важным элементом механизма государственно-правового обеспечения прав и свобод личности является **юридическая ответственность**. В юридической науке относительно этого понятия сложилось два основных подхода. С точки зрения первого юридическая ответственность – это «предусмотренная санкцией правовой нормы мера государственного принуждения, в котором выражается государственное осуждение виновного в правонарушении субъекта и которое состоит в претерпевании им лишений и ограничений личного, имущественного или организационного характера»¹. С точки зрения второго подхода «юридическая ответственность – это обязанность лица претерпевать определенные лишения государственно-властного характера за совершенное правонарушение»². Особое место в системе обеспечения прав и свобод личности отводится юридической ответственности государств.

Важным элементом механизма государственно-правового обеспечения прав и свобод личности являются **правовая культура и правовое сознание**. Именно они позволяют рассматривать обеспечение прав и свобод личности как единый, системообразующий механизм. В демократическом обществе следует создавать условия для того, чтобы взаимодействие права и морально-нравственных идеалов было поднято на качественно но-

¹ См.: Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 35.

² См.: Общая теория права / под общ. ред. В.К. Бабаева. С. 462.

вый уровень, что и будет определять одно из наиболее важных направлений по формированию новой идеологии, а именно – повышение уровня нравственной и правовой культуры граждан и должностных лиц органов государства и местного самоуправления. Поэтому мало создать прогрессивное законодательство, необходимо его осознанное исполнение. Правовая культура в этом смысле предполагает не только знание и понимание гражданином права, но и осознание его как социальной ценности демократического общества, осуществление активной деятельности по его реализации.

Непременным условием существования и действия этого механизма является **законность**. Нерасторжимая связь законности и прав и свобод личности – важнейшее качество прогрессивного развития общества. В рамках механизма обеспечения законности права человека будут выступать действительно его компонентом, способным определить ее цель. А вот в рамках механизма обеспечения прав человека законность будет выступать как принцип деятельности субъектов, а правопорядок – как результат эффективного действия механизма.

Таким образом, исследуемый механизм представляет собой систему государственных и правовых средств и способов воздействия, способствующих воплощению прав и свобод личности в реальную действительность.

Проведенный анализ позволил нам сделать вывод, что практически все права и свободы личности сегодня в России обеспечены слабо. Все это свидетельствует о необходимости совершенствования механизма государственно-правового обеспечения прав и свобод личности. Государство, его органы и должностные лица обязаны создавать благоприятные условия для обеспечения прав и свобод личности посредством эффективной экономики, демократического политического режима, развитого законодательства, принятия мер по повышению уровня правосознания, призванных способствовать успешному претворению прав и свобод в жизнь.

Права человека не следует понимать только как средство достижения какого-либо блага, они сами материализуются в некую социальную ценность, если обеспечены условиями жизни. Кроме прочего, требуется не только провозглашение в Конституции и

других нормативных правовых актов прав человека, но и материализация их, чтобы они стали действительно благом. В данном случае роль государства является не просто важной, но, пожалуй, самой главной, самой существенной.

§ 10.3. Способы обеспечения прав человека

Для понимания процесса обеспечения прав и свобод личности важно уяснить, каким образом происходит непосредственная их реализация или какими способами. Эти направления, к сожалению, не получили полной оценки в современных работах по исследуемой тематике. По нашему мнению, наиболее характерными способами обеспечения прав и свобод человека и гражданина являются:

1) правовой, т.е. способ, основанный на процессе образования правовых предписаний, предназначенных для регулирования общественных отношений;

2) неправовой: информационный; организационный и идеологический.

Правовой способ обеспечения прав и свобод личности основан, прежде всего, на системе нормативного регулирования общественных отношений, обусловленных экономическими, социальными, политическими и иными общественными потребностями. Данный способ в первую очередь связан с процессом правообразования¹.

Под воздействием всей системы факторов в ходе социального развития возникают новые общественные отношения, приобретающие массовый характер. В этой связи постоянно складываются новые правила поведения, которые большинством людей признаются и принимаются. При этом в большинстве случаев такие правила не имеют какой-либо фиксации, и возникшие социальные нормы проявляются только в поведении людей. В таких случаях норма права, по словам Н.И. Козюбры, существует «...как типичный массовидный процесс фактической деятельности лю-

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981 Т. 1. С. 308; Афанасьева Л.В. Нормы права и их действие (вопросы теории). М., 2000. С. 157.

дей, который в правовой сфере как раз состоит из системы многообразных правовых обычаев, связей и отношений»¹. Как писал Е.В. Бурлай, в условиях быстрого развития социальной действительности, «когда ценностно-нормативное ее отражение не поспевает за динамикой социальной жизни, а потребность в правовом упорядочении не исчезает, процесс правообразования проявляется стихийно, путем образования конкретных правоотношений»².

Комплекс базовых условий, образуемый экономическими, идеологическими, социально-политическими и организационными факторами, предопределяет в целом реальность всех прав и свобод личности, выступает важной предпосылкой заинтересованности в их реализации. Однако сами по себе общесоциальные условия не всегда могут обеспечить полноценное использование прав и свобод, а тем более защитить от посягательств и нарушений. Государство может способствовать развитию новых, нужных обществу в целом или определенному классу (социальной группе) общественных отношений либо препятствовать возникновению отношений вредных, мешающих социальному развитию или невыгодных правящей элите.

Для обеспечения действенности общесоциальных условий существуют правовые условия, к которым относятся действующие принципы, нормы права, другие правовые явления, т.е. законодательно закреплённая система средств правовой охраны личности и средств правомерной реализации прав и свобод личности.

Создание юридических норм и закрепление правового характера сформированных правил поведения есть правотворчество. Правотворчество – основной путь воздействия на общественные отношения, основное средство придания праву юридической силы. В правовой сфере правотворчество главным образом рассматривается как государственная деятельность, завершающая

¹ См.: Козюбра Н.И. Некоторые тенденции развития права зрелого социализма // XXVI съезд КПСС и проблемы теории государства и права. М., 1982. С. 113.

² См.: Бурлай Н.И. Нормы права и правоотношения в социалистическом обществе. Киев, 1987. С. 79.

процесс формирования права, означающая возведение государственной воли в закон.

Под правотворчеством понимается активная деятельность органов государства по изданию нормативных правовых актов как специфический вид юридической деятельности, как разновидность юридической практики¹. Эта деятельность государства всегда выступает важнейшим средством обеспечения прав человека, управления обществом и непосредственно связана с типом, формой государства и его политическим режимом.

Правотворческая деятельность требует высокой компетентности и профессионализма, необходимых средств и соответствующего обеспечения мерами организационного, материального, социологического, информационного и иного характера². Государство и его органы при создании правовых норм связаны в первую очередь естественными правами человека, а также теми реальными общественными отношениями, которые складываются в обществе, экономическими, социальными и иными условиями, другими объективными обстоятельствами.

Это значит, что в нормах права, закрепленных в них юридических средствах конкретизируются права, свободы и обязанности участников правоотношений, определяется порядок реализации этих прав и их защиты.

К юридическим средствам обеспечения прав относятся: закрепленные правовыми нормами пределы их осуществления, способы конкретизации; юридические факты, связанные с их реализацией; процессуальные формы осуществления прав; меры поощрения и льготы для стимулирования правомерной их реализации³.

¹ См.: Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М., 1974; Правотворчество в СССР / под ред. А.В. Мицкевича. М., 1974. С. 5; Общая теория права: курс лекций / под ред. В.К. Бабаева. С. 305; Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. С. 122; Карташов В.Н. Введение в общую теорию правовой системы общества. Правотворческая практика, система и структура права. Ярославль, 1996. Ч. 2. С. 3-41 и др.

² См.: Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996.

³ См.: Права личности в социалистическом обществе. С. 178; Основы теории правового статуса личности в социалистическом обществе; Проблемы правовой защищенности личности. Ярославль, 1991; Вопросы теории государства и права. Саратов, 1991.

Таким образом, большое влияние на обеспечение прав и свобод личности оказывают нормы права. Юридические нормы принимаются для того, чтобы регулировать, охранять и защищать общественные отношения в соответствии с интересами личности, общества и государства. С этой точки зрения они должны оказывать исключительно положительное воздействие на обеспечение прав человека и представлять собой не что иное, как требование правомерной реализации правовых предписаний.

Однако в реальной жизни существует немало случаев, когда само право или, точнее, недостатки в нем ведут к нарушениям законности. Относительно нормативной основы законности в современной России существует немало проблем. Это связано и с состоянием правового регулирования общественных отношений, качеством отдельных правовых норм, наличием юридических коллизий, эффективностью правовых санкций и т.д.¹ Поэтому важно обратить внимание на тот факт, что обеспечение прав человека зависит не от количества норм, а от их качества, от уровня совершенства законодательства.

Правильно организованное правотворчество должно обеспечить принятие правовых норм, оказывающих эффективное воздействие на общественные отношения, возникающие по поводу обеспечения прав человека. В литературе этот вопрос чаще всего рассматривается в рамках проблемы качества закона. Так, В.С. Афанасьев выделяет следующие общие критерии, требования к содержанию законодательства: соответствие норм права прогрессивно развивающимся в обществе отношениям, социальным интересам и потребностям; правильность определения необходимости правовой регламентации тех или иных общественных отношений; законность самих нормативных правовых актов, их соответствие нормам международного права, Конституции государства, другим вышестоящим актам; соответствие норм права принятым в обществе нормам морали, обычаям, идеям добра, справедливости, гуманизма, общечеловеческим ценностям; ясность, понятность, доступность правовых предписаний; правильность определения уровня правовой регламентации; отсутствие противоречий между нормами права; их систематизированность;

¹ См., напр.: Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел / под ред. В.В. Лазарева, В.С. Афанасьева, Н.Л. Гранат. М., 1993. С. 21-22.

наличие необходимых служебных норм, характер юридических санкций¹.

Следует отметить, что правовое обеспечение прав и свобод личности чаще всего зависит от уровня и культуры правотворчества. Именно уровень и культура правотворчества, а соответственно, и качество принимаемых нормативных правовых актов, обеспечивающих права личности, выступают показателем цивилизованности и демократичности общества. Развитие законодательства, направленного на обеспечение прав и свобод личности, должно быть тесно связано с реформами, проводимыми в сфере экономики, политики, социальной сфере, с потребностями общества в целях создания условий нормальной жизнедеятельности.

Кроме того, правовой способ обеспечения прав личности, предусматривая совершенствование законодательства, должен быть ориентирован преимущественно по таким направлениям, как:

- степень соответствия правовых норм общественным отношениям, интересам и потребностям общества;
- полнота урегулирования общественных отношений правом;
- степень ясности, четкости, доступности правовых предписаний;
- наличие (отсутствие) противоречий между нормами права и морали;
- законность нормативных актов, т.е. их соответствие Конституции, другим вышестоящим законам (нормативно-правовым актам);
- существование (отсутствие) правовых коллизий;
- уровень систематизации законодательства.

Однако среди перечисленных направлений главным правовым средством, позволяющим верно определить законность нормативных правовых актов, является Конституция Российской Федерации – Основной Закон государства, обладающий высшей юридической силой. Все законы и иные акты государственных органов должны издаваться на основе и в соответствии с Конституцией. В этом выражается основная системообразующая роль Основного Закона в законодательстве, в правовой системе, кото-

¹ См.: Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел. С. 21-22.

рая свидетельствует не только о его высоком удельном весе, о «самоценности». Конституция питает все отрасли законодательства, определяет направления и содержание правотворческого и правоприменительного процессов. К сожалению, указанная детерминация слабо разработана в юридической науке и плохо реализуется на практике. Множество отступлений от Конституции – откровенных или скрытых, ее игнорирование порождают юридические коллизии, которые ведут к обострению противоречий в государственной сфере, экономике, социальных отношениях¹.

Нарушения в правотворческой сфере изначально подрывают основы обеспечения прав человека, создают базу для массовых нарушений прав и свобод личности. Важно отметить, что нормативный акт, не соответствующий Конституции, правовым законам, влечет нарушение законности при его реализации.

В правоприменительной сфере происходит массовое фактическое осуществление незаконных норм конкретными субъектами, наступают реальные последствия, в т.ч. – нарушения прав и свобод личности.

Таким образом, правоприменители обязаны не исполнять акты, противоречащие Основному Закону или иным нормативным актам, имеющим большую юридическую силу.

В том случае, когда нормативные акты противоречат только общим идеям и принципам (справедливости, гуманизма), нельзя требовать от должностных лиц, а равно других субъектов их неисполнения, поскольку они соответствуют Конституции и законам. Неисполнение, несоблюдение нормативных актов только из-за неких абстрактных суждений о справедливости неизбежно приводит к существенным трудностям и противоречиям. Во-первых, не было и нет государства, в котором существовали бы только безупречные, абсолютно справедливые законы. Во-вторых, в реальной жизни такой подход способен породить произвол и беспорядок, поскольку каждый человек может счесть любой закон несправедливым, неправовым и действовать соответственно².

Информационный способ обеспечения прав и свобод личности имеет место тогда, когда право посредством своего норма-

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. М., 1994. С. 38.

² См.: Афанасьев В.С. Современные проблемы теории законности. М., 1993. С. 12.

тивного выражения в той или иной форме сообщает своим адресатам о том, что от них требуется, ожидается обществом и государством. Юридические нормы извещают субъектов о том, на что они имеют право, об их обязанностях, и о том, что им запрещено, об ответственности за нарушение требований права и о поощрении в случае достижения определенных результатов, т.е. они информируют людей об основных правилах поведения в различных сферах общественной жизни. Именно в этом мы видим основное назначение информационного способа обеспечения прав личности. Данный способ обеспечения прав и свобод личности основан на использовании статистической отчетности, опросов общественного мнения и научных исследований, а также на основе анализа и прогноза нарушений основных прав и свобод граждан. Это позволяет определить масштабы нарушений и пути совершенствования мер по предупреждению и предотвращению подобных нарушений.

Под информацией следует понимать сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах, независимо от формы их представления. По нашему мнению, данное определение обладает определенными недостатками. В частности, в нем отсутствует такой важный признак, как активность информации, который чаще всего наблюдается при энергоинформационном обмене, где объектами защиты от воздействия «вредной» информации выступают общество и человек.

В современных условиях в информационном обеспечении прав и свобод личности важное значение отводится мониторингу, который представляет собой систему наблюдения и оценки состояния прав человека, исследование уровня восприятия населением правовой информации, разработку информационных требований, предъявляемых к законодательству.

В реальной действительности информация является необходимым условием существования общества. Личность в целях своего безопасного развития должна обладать достоверной информацией о процессах социального регулирования в обществе. При этом информация должна быть максимально доступна каждому человеку, работать на формирование полноценной личности, способной существовать и действовать в современных условиях.

Однако следует помнить, что информация не только воздействует непосредственно на поведение человека. Она выступает и

важнейшим фактором формирования правосознания. На основе полученной информации у человека формируются правовые знания, убеждения, которые, в свою очередь, определяют его отношение к праву.

Оценка состояния обеспечения прав и свобод личности возможна только на основе познания достоверной информации о реальной действительности, которая может отличаться от положений, зафиксированных в актах позитивного права.

Таким образом, информационный способ обеспечения прав и свобод личности прежде всего направлен на доведение информации, получение гражданами и должностными лицами сведений о правах и обязанностях, мере возможного поведения, имеющих место фактах нарушений и на формирование социальной активности личности в правовой сфере.

Организационный способ имеет важное значение в общей системе обеспечения прав личности. Его значимость определяется тем, что обеспечение прав и свобод личности в обществе зависит от процесса управления, который целенаправленно осуществляется различными субъектами в целях достижения соответствия нормам права деятельности объектов управления.

Современная оценка роли управления, еще не вылившаяся в какую-то одну, устраивающую всех, теорию, вместе с тем значительно расширяет его рамки, включая новые объекты, к числу которых относятся самые разные направления по совершенствованию правового положения личности. Соединение потребностей в знаниях обеспечения прав и свобод личности с позиций управления порождает новые подходы к этой довольно старой проблеме.

В наши дни, когда происходят кардинальные перемены в социально-политической, экономической и духовной сферах жизни общества, все отчетливее ощущается необходимость поиска таких организационно-функциональных начал, которые бы гарантировали, основываясь на принципе законности, устойчивое развитие государства в целом и отдельных его институтов. Организационный способ обеспечения прав человека включает в себя деятельность государства, его органов, должностных лиц, органов местного самоуправления, общественных организаций в области правотворческой и правоприменительной практики, которые могут оказать на обеспечение прав личности как положительное, так и отрицательное влияние. Специфичной чертой рассматриваемого спосо-

ба является то обстоятельство, что он нередко используется в качестве «компенсатора» тех недостатков, которые имеются в других частях системы¹. Так, недостатки в профессиональной подготовке вновь принятых работников компенсируются за счет проведения инструктажа, усиленного контроля и т.п. Другие условия (материальные, политические) нередко способствуют реализации прав человека посредством управленческой деятельности (распределение и организация использования выделенных ресурсов, доведение до сведения граждан новых правовых актов и др.).

Идеологический способ представляет оперативно-разъяснительную деятельность, а также воспитательную работу с населением, направленную на формирование юридически грамотной личности, знающей, уважающей и соблюдающей правовые законы.

Одной из актуальных проблем современной России является недостаточный уровень правовых знаний населения. Поэтому в целях решения задач правового обеспечения прав и свобод граждан целесообразно организовать в стране систему юридического всеобуча по правам человека, включая систему правового образования, просвещения и воспитания. Особое внимание следует уделить организации обучения по обеспечению прав человека представителей государственных органов, в т.ч. сотрудников органов внутренних дел и исправительных учреждений. В целях реализации указанных направлений Министерству образования и другим ведомствам необходимо организовать подготовку программ обучения по обеспечению прав и свобод личности в самом широком диапазоне, начиная от школы, вуза и до переподготовки государственных чиновников при повышении квалификации. Для осуществления этого направления необходима организация подготовки учебников, иной литературы, в т.ч. специальной, а также использование теле- и радиоэфира в целях пропаганды правового образования, распространения правовых знаний населению. Немаловажную, если не сказать решающую, роль в данном направлении призваны сыграть государство, а также неправительственные правозащитные организации и граждане. Зачастую именно от умелого использования организационных условий всей системы зависит состояние обеспечения прав человека в обществе в целом.

¹ См.: Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел. С. 43.

Раздел 11. Международный механизм обеспечения прав человека

§ 11.1. Понятие международного механизма обеспечения прав человека

В современном мире права человека регулируются не только национальным, но и международным правом. До недавнего времени вопросы взаимоотношений между гражданином и государством в основном рассматривались как исключительно внутреннее дело самого государства. Человек не признавался субъектом международного права. Любые попытки рассмотрения нарушений прав человека в третьих странах считались вмешательством во внутренние дела государства. Исключение делалось лишь для права на «гуманитарную интервенцию». Считалось возможным применение силы, в т.ч. и вооруженной, против другого государства в случае нарушения на территории данного государства прав граждан других государств.

Первая мировая война сыграла роль катализатора для формирования международного механизма обеспечения прав человека. Причины этого носят объективный характер. Любая война приводит к безмерным страданиям людей и материальным потерям как для них, так и для государств-участников. В решениях Нюрнбергского трибунала о главных военных преступниках Второй мировой войны зафиксировано: «Война есть зло по определению».

В тот период фактически первые правовые акты в области прав человека (4-е Гаагские о законах и обычаях войны – 1907 г. и 2-е Женевские конвенции об улучшении участи раненых и больных во время сухопутных войн 1929 г.) содержали в основном правила, охватывающие лишь отдельные аспекты ведения войн и защиты их жертв. Тем не менее постепенно к государствам приходит понимание важности соблюдения прав человека вообще.

После образования в 1924 г. Лиги Наций заключаются первые межгосударственные соглашения, в той или иной степени регулирующие права и свободы человека. Это договоры и конвенции, содержащие нормы о борьбе с рабством и работорговлей, пресе-

чении торговли женщинами с детьми, защите национальных меньшинств.

Чудовищные преступления против человечества, совершенные во время Второй мировой войны, показали всю несовершенство международных механизмов защиты прав человека, негативные последствия отсутствия международных органов, которые должны заниматься вопросами обеспечения мира и безопасности человечества вообще и защиты основных прав и свобод человека в частности. И 1 января 1942 г. 26 государств – участников антигитлеровской коалиции подписали декларацию Объединенных Наций, в которой было заявлено, что «полная победа над врагами необходима для защиты жизни, свободы, независимости и ... для сохранения человеческих прав и справедливости»¹. А в 1945 г. на Крымской конференции было принято решение о создании всеобщей международной организации для обеспечения мира и безопасности на Земле – Организации Объединенных Наций.

В 1945 г. на конференции в Сан-Франциско был принят Устав ООН, фактически положивший начало созданию юридического механизма защиты прав человека. Устав впервые в истории накладывает на государства-члены этой организации обязанности сотрудничества, необходимого для «всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии» (п. «с» ст. 55).

В самом общем виде под международным механизмом обеспечения прав и свобод человека и гражданина понимается система правовых, организационных форм, способов и средств, включающая в себя совокупность общепризнанных принципов и норм международного права, закрепляющих правовой статус человека и гражданина, принципы деятельности и полномочия международных органов в области прав человека, ответственность государственных органов и должностных лиц за нарушения прав человека, обеспечивающая охрану, а в необходимых случаях и защиту человека и гражданина.

¹ Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны. М., 1946. Т. 1. С. 194.

Положения Устава ООН в области прав человека положили начало созданию международно-правовой базы в этой сфере и закреплению их в национальном законодательстве государств. В настоящее время данную систему составляют два вида норм международного права:

1. Общепризнанные принципы и нормы международного права (международные стандарты), образующие правовую основу межгосударственных отношений, содействующие поддержанию всеобщего мира и безопасности, развитию международного сотрудничества, признаваемые государствами в качестве юридически обязательных.

Стандарты делятся на универсальные, т.е. признанные во всем мире (как правило, это нормативные акты, принятые ООН) и региональные, действие которых распространяется на определенный регион, обычно на территории какого-либо межгосударственного объединения (Совет Европы, Европейский Союз, СНГ и пр.). Региональные стандарты часто бывают более конкретными, предусматривающими более строгую ответственность в рамках межгосударственного объединения для государств – нарушителей этих стандартов.

В настоящее время к важнейшим международным стандартам в области прав человека относятся: Устав ООН (1945), Международный Билль о правах человека, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и Европейская социальная хартия.

Международный билль о правах человека включает в себя: Всеобщую декларацию о правах человека (1948), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966), Международный пакт об экономических и социальных правах (1966), Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (1966), второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни (1989).

Всеобщая декларация прав человека была принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г. День ее принятия отмечается ежегодно как Всемирный день прав человека. В Декларации закреплён широкий перечень гражданских, политических, социально-экономических и культурных прав.

Всеобщая декларация прав человека носит лишь рекомендательный характер. Но одним из источников международного права является обычай, т.е. сложившаяся практика государств, которая постепенно начинает признаваться в качестве обязательной и оформляться в виде правовых норм. Таким образом, положения Декларации стали для большинства современных государств обязательными, найдя свое отражение в законодательстве этих стран. В конституциях многих государств содержатся непосредственные ссылки на Декларацию, ее положения включены во все основные законодательные акты. Национальные суды нередко признают и используют положения Декларации. Так, в частности, Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении № 8 от 31 октября 1995 г. рекомендовал всем российским судам прямо ссылаться на Всеобщую декларацию прав человека в решениях по соответствующим делам;

2. Международные договоры.

С точки зрения предмета правового регулирования международные договоры о правах человека можно разделить на два вида: 1) многосторонние – основополагающие документы, закрепляющие основные принципы, базовые положения, руководствуясь которыми государства строят свое внутреннее законодательство в указанной области; 2) двухсторонние – регулирующие определенные межгосударственные взаимоотношения в области прав человека, например договоры о двойном гражданстве. Закключая международные соглашения по правам человека, государства добровольно отказываются от части своих суверенных прав в данной сфере и передают их международным и межгосударственным органам, которые наделяются полномочиями «вмешиваться» во внутренние дела этих стран.

Российская Федерация в этом смысле не исключение. Конституция России устанавливает, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» (ч. 4 ст. 15).

Необходимо иметь в виду, что: во-первых, признание такого приоритета за международным договором Российской Федерации

не придает им силы конституционных норм. Нормы международного договора не приравниваются по юридической силе к нормам Конституции и должны им соответствовать; во-вторых, действует общее правило: международный договор является общеобязательным и может применяться при рассмотрении в суде, если он ратифицирован парламентом страны.

В современных условиях существует сложная, многоуровневая система защиты прав человека. Ведущая роль в этой системе принадлежат Организации Объединенных Наций. В системе ООН существует разветвленная структура институтов и организаций, занимающихся защитой прав и свобод человека. Это Генеральная Ассамблея и её вспомогательные органы, Экономический и Социальный Совет и его вспомогательные органы, Комиссия по правам человека, Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защиты меньшинств, Комиссия по положению женщин, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет по правам человека, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, комитет по ликвидации дискриминации женщин, Комитет против пыток, Центр по правам человека, Верховный комиссар по правам человека. Вопросами прав человека время от времени в различной степени занимаются Совет Безопасности, Совет по опеке, Комиссия международного права и Международный Суд, специально создаваемые международные трибуналы.

Одним из важнейших элементов международного механизма обеспечения прав человека является институт международно-правовой ответственности государств за нарушения прав человека и сформировавшаяся система международного контроля за претворением взятых государствами на себя юридических обязательств как на универсальном, так и на региональном уровнях.

Формы такого контроля во многом зависят от характера нарушений прав человека и могут быть самыми разнообразными: убеждение, рекомендации, порицание, принуждение. Характер и условия их использования определяются Уставом, решениями ООН и ее специализированных учреждений, уставами региональных организаций, международными соглашениями универсального и регионального характера.

На универсальном международном уровне основным органом контроля за соблюдением прав человека является Генеральная Ассамблея ООН и работающий под ее руководством Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) (ст. 60 Устава ООН), Международный уголовный суд, международные трибуналы.

На региональном уровне, по мнению большинства исследователей в области международного права в области прав человека, наиболее эффективная система международного контроля была создана в рамках Совета Европы. Следует в полной мере согласиться с бывшим председателем Европейского Суда по правам человека Р. Рисдалом в том, что «в настоящее время невозможно создать европейскую систему защиты прав человека более эффективную, нежели та, которая была создана... в Страсбурге»¹.

26 февраля 1996 г. Российская Федерация была принята в Совет Европы. В этой связи вступление Российской Федерации в Совет Европы и присоединение нашей страны к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод стало не только важным этапом в деле интеграции России в европейскую правовую систему, но и явилось дополнительной гарантией прав человека в России. Ратификация Россией Европейской конвенции позволяет всем лицам, находящимся под её юрисдикцией, обращаться в Европейский Суд, если они считают свои права нарушенными, что подтверждается статьей 46 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, в которой говорится, что «каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

¹ Рисдал Р. Проблемы защиты прав человека в объединенной Европе. Защита прав человека в современном мире. М., 1993. С. 122.

§ 11.2. Направления международного сотрудничества государств в области прав человека в современном мире

Одним из приоритетных направлений международного сотрудничества государств является сотрудничество в области прав человека. Международное право в области прав человека требует от государств-участников соответствующих договоров по принятию на себя односторонних обязательств по обеспечению этих прав. Более того, вопросы обеспечения прав человека уже не рассматриваются международным сообществом как внутреннее дело государства.

Современные направления международного сотрудничества государств в области прав человека являются результатом длительного и сложного человеческого развития. Международные организации, создававшиеся в течение XIX в., в основном решали отдельные задачи, такие, в частности, как налаживание почтовой службы, системы здравоохранения и средств сообщения. Предшественником ООН в XIX в. являлся «Европейский концерт» – первая попытка объединения государств с установкой на достижение политических целей прежде всего дипломатическими, а не военными средствами. «Европейский концерт» внес весомый вклад в формирование концепции международного права, включая правила ведения военных действий, международный арбитраж и вопрос о разоружении.

Но лишь после Первой мировой войны в 1919 г. была создана многоцелевая организация с четко выраженной ориентацией на обеспечение мира, безопасности и международного сотрудничества – Лига Наций – в соответствии с Версальским договором «для развития сотрудничества между народами и для обеспечения им мира и безопасности». Лига Наций, подобно предшествующим межгосударственным союзам, была в основном ориентирована на Европу (и на Запад в целом). Она отражала перспективу развития колониальных держав и их союзников, в значительной степени оставляя на заднем плане интересы стран Африки, Азии, Ближнего Востока и Латинской Америки, большинство из которых все еще находилось под колониальным гнетом. В конечном счете Лига Наций оказалась неспособной предотвратить раз-

вызывание Второй мировой войны и в 1946 г. формально прекратила свое существование.

Вообще XX век вошел в историю как век прав человека. И в этом его парадоксальность. Ведь именно в XX в. происходили самые страшные войны в истории человечества и имели место самые чудовищные нарушения прав человека как в условиях многочисленных вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера, так и в практике некоторых государств. Тем не менее, как представляется, это и послужило одной из главных причин признания прав человека, их закрепления в национальном и международном праве и возложении на государства соответствующих обязанностей по их обеспечению.

После образования в 1924 г. Лиги Наций заключаются первые межгосударственные соглашения, в той или иной степени регулирующие права и свободы человека: это договоры и конвенции, содержащие нормы о борьбе с рабством и работорговлей, пресечении торговли женщинами с детьми, защите национальных меньшинств. После первой мировой войны главными союзными и объединившимися державами были заключены соглашения с восемью европейскими государствами и Турцией, в которых эти государства брали на себя обязательства предоставить лицам, принадлежавшим к меньшинствам по расе, религии и языку, те же права, что и остальным своим гражданам. Соответствующие обязательства позднее были приняты также Албанией, Ираком, Литвой, Латвией, Эстонией и Финляндией при вступлении их Лигу Наций путем односторонних деклараций Совету Лиги¹.

Обязательства государств по защите меньшинств были поставлены под контроль Лиги Наций. Согласно ст. 12 договора с Польшей (аналогичные нормы содержали другие соглашения) каждый «Член Совета Лиги Наций имел право обращать внимание Совета на всякое нарушение какого бы то ни было из этих обязательств... Совет мог предпринимать такие меры и давать такие предписания, какие покажутся для данного случая подходящими и действенными». Согласно ст. 13 Статута Лиги Наций

¹ Ключников Ю.В., Сабанин А. Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. Ч. 2. С. 330-337.

ее члены имели право прибегать к войне против тех государств, которые не выполняют «добросовестно принятые решения»¹.

Таким образом, в период, предшествующий созданию Организации Объединенных Наций, ограниченным числом государств были заключены первые международные соглашения в области прав человека. Но целью этих соглашений являлось не создание всесторонней защиты прав человека, а лишь обеспечение некоторых его прав. По-прежнему в межгосударственных отношениях доминировал подход, в соответствии с которым взаимоотношения человека и государства рассматривалось как входящие исключительно во внутреннюю юрисдикцию государства и подлежащие регулированию национальным правом.

Одним из итогов Второй мировой войны стало создание по инициативе главных союзных держав – США, Великобритании, Советского Союза, Франции и Китая – новой международной организации, основанной на платформе их противостояния державам Оси – Германии, Италии и Японии. Подписанная в Лондоне в июне 1941 г. декларация, в которой союзники обязались «работать вместе, с другими свободными народами, как в войне, так и в мире», стала первым шагом к созданию Организации Объединенных Наций.

1 января 1942 г. 26 государств – участников антигитлеровской коалиции подписали декларацию Объединенных Наций, в которой было заявлено, что «полная победа над врагами необходима для защиты жизни, свободы, независимости и ... для сохранения человеческих прав и справедливости»². А в 1945 г. на Крымской конференции было принято решение о создании всеобщей международной организации для обеспечения мира и безопасности на Земле – Организации Объединенных Наций.

¹ Необходимо отметить, что сам Статут не содержал никаких постановлений об обязанностях государств – членов Лиги Наций соблюдать права меньшинств или осуществлять международное сотрудничество в развитии уважения к правам человека и обеспечении хотя бы элементарных гражданских, политических и социально-экономических прав. Члены Лиги Наций брали на себя обязательства «прилагать усилия» к обеспечению «справедливых и гуманных условий труда» (ст. 23).

² Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны. Т. 1. С. 194.

В 1945 г. на конференции в Сан-Франциско был принят Устав ООН, в котором на государства – члены этой организации впервые в истории накладывалась обязанность сотрудничества, необходимого для «всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии (п. «с» ст. 55).

В преамбуле Устава ООН обозначаются цели данного сотрудничества:

- избавить грядущие поколения от бедствий войны, дважды в течение жизни одного поколения принесшей человечеству невыразимое горе;
- вновь утвердить веру в основные права человека, достоинство и ценность человеческой личности, равноправие мужчин и женщин, равенство больших и малых наций;
- содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе;
- использовать международный аппарат для содействия экономическому и социальному прогрессу всех народов.

В современных международных отношениях проблема международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека (и в равной степени сопряженный с ней вопрос о международном контроле в правозащитной сфере) является наиболее сложной и противоречивой. Ни одна другая дискуссия в рамках ООН не характеризуется таким накалом страстей, такой степенью политизации, как полемика по правозащитным вопросам. Анализ деятельности так называемых «договорных органов по правам человека» – контрольных институтов, созданных для осуществления мониторинга выполнения государствами своих обязательств по основным международным договорам в сфере прав человека показывает, что, по сути, ни один из названных договоров не является подлинно универсальным по количеству участвующих в нем государств. Следовательно, не являются универсальными и созданные в соответствии с такими договорами контрольные механизмы. Более того, согласно большинству указанных договоров отдельные контрольные функции соответствующих механизмов являются факультативными.

Тем не менее к настоящему времени уже сформировалась универсальная международная концепция прав человека, их обеспечения и защиты, получившая признание в большинстве государств мира. Суть ее составляют нижеследующие положения.

Во-первых, до недавнего времени некоторые страны, признавая для себя обязательность соблюдения одних прав, например политических и гражданских, в то же время считали, что социально-экономические права являются пожеланиями, а не юридическими обязательствами, мотивируя это тем, что не все государства смогут их обеспечить в силу собственного экономического развития. Отныне все права и свободы человека неделимы, взаимосвязаны и составляют единый комплекс.

Во-вторых, принцип уважения прав человека не должен противопоставляться другим принципам международного права, в частности таким, как уважение государственного суверенитета, невмешательство государств во внутренние дела друг друга, запрещение применения силы или ее угрозы в международных отношениях. Вооруженное вмешательство в дела другого государства возможно лишь с санкции Совета Безопасности ООН (гл. 7 Устава ООН).

В-третьих, принципы и нормы, содержащиеся в актах по правам человека, являются обязательными для стран-участниц международных организаций, подписавших и ратифицировавших эти документы. Несоблюдение и нарушение этих принципов и норм внутри государства может повлечь санкции международного сообщества, в т.ч. и применение силы.

В-четвертых, сфера международного сотрудничества в области прав человека должна быть деидеологизирована и деполитизирована, что, однако, не означает полной ее деполитизации, т.к. это часть межгосударственной деятельности. Тем не менее при решении вопросов защиты прав человека государства должны стремиться к максимальной объективности без деления стран на «свои» и «чужие».

Таким образом, можно сделать общий вывод, что современные международно-правовые доктрины защиты прав человека обладают определенными отличиями от классических доктрин международного права.

Традиционное публичное международное право считало, что только государства – субъекты права, а человек – это объект регулирования и в этом качестве пользуется защитой государства. Ныне международное право требует от государств-участников соответствующих договоров принятия на себя односторонних обязательств по обеспечению прав человека, т.е. речь идет уже о взаимоотношениях человека и государства. Человек является субъектом международного права и вправе предпринимать любые действия по защите своих прав, если они нарушаются государством.

Современное международное сотрудничество в области прав человека охватывает следующие направления:

- разработку рекомендаций относительно конкретных прав человека и основных свобод, которые подлежат уважению и соблюдению всеми государствами;
- заключение международных договоров о правах человека, в соответствии с которыми государства становятся юридически обязанными признать, предоставить и обеспечить зафиксированные этими документами права и свободы;
- разработку норм по человеческому измерению в рамках ОБСЕ;
- создание международных механизмов, обеспечивающих выполнение принятых государствами обязательств;
- реализацию государствами-участниками договоров о правах человека мер внутригосударственного характера по выполнению взятых обязательств;
- международно-правовое регулирование и обеспечение коллективных прав народов.

Взаимодействие государств в области поощрения и защиты прав человека осуществляется на двух основных уровнях: универсальном и региональном. В первом случае речь идет, прежде всего, об Организации Объединенных Наций. Во втором – о различных региональных организациях, таких как Совет Европы, Организация американских государств, Африканский Союз (ранее – Организация африканского единства), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе и др. Но даже на универсальном уровне степень сотрудничества и его эффективность по

отдельным аспектам имеют ярко выраженную специфику. Во многом это детерминировано тем, что определенные проблемы всегда считались более «деликатными», «чувствительными», чем другие. Поэтому и координировать свои действия, договариваться о контроле по данным вопросам и для правительств соответствующих государств было куда сложнее, чем по другим.

Приходится констатировать, что существующая в настоящее время система международного сотрудничества государств, в т.ч. (и особенно) в сфере прав человека, переживает системный кризис. Как свидетельствует опыт современных международных отношений, проблема международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека (и в равной степени сопряженный с ней вопрос о международном контроле в правозащитной сфере) является наиболее сложной и противоречивой. Пожалуй, ни одна другая дискуссия в рамках ООН и Совета Европы не характеризуется таким накалом страстей, такой степенью политизации, как полемика по правозащитным вопросам. Современная система контроля в области прав человека находится в значительной степени в кризисном состоянии. Ее более или менее сносное функционирование связано (хотя это и звучит парадоксально) с тем, что государства-участники основных международных правозащитных договоров не соблюдают свои обязательства по своевременному представлению периодических докладов о выполнении положений указанных договоров. Такую ситуацию следует признать однозначно неприемлемой, поскольку система должна функционировать не вопреки, а в силу заложенных в нее принципов. Как представляется, на это влияет ряд факторов объективного и субъективного характера. Прежде всего, необходимо говорить о «так называемых двойных стандартах» в области прав человека. Политикой двойных стандартов называется ситуация, когда оценка одних и тех же действий субъектов варьируется в зависимости от того, в каких отношениях каждый из этих субъектов находится с оценивающим. При этом действия «своих» – лояльных к оценивающему, – получают оправдание, в то время как те же действия «чужих» порицаются и считаются недопустимыми.

В этой связи совершенно справедливо заявил заместитель министра иностранных дел России А.В. Яковенко, выступая на четвертой сессии Совета ООН по правам человека, где он призвал

избавить деятельность ООН от политизации и «двойных стандартов». Им было сказано, что стремление наказать «провинившихся», чье поведение не укладывается в некие субъективно заданные рамки, неизбежно отбросит международные отношения в прошлое. «Двойные стандарты, отрицание принципа равенства государств, навязывание силы и диктата, неуважение территориальной целостности и суверенитета – все это является прошлым международных отношений, так как было характерно даже не для прошлого века, а для Средних веков»¹.

Международное сообщество многого добилось в области защиты прав человека в мировом масштабе. Действительно, еще в 50-х гг. XX в. вряд ли кто-нибудь мог предположить, что государства смогут не только согласовать тексты важных международных договоров в правозащитной области, но и создать независимые международные контрольные механизмы, в функции которых входило бы осуществление мониторинга деятельности государств, в той или иной степени затрагивающей права человека. Но жизнь показала, что консенсус возможен и в данной сфере, и он должен быть основан на отказе от односторонних подходов, укреплении сотрудничества между государствами в процессе выработки и принятия коллективных решений, решении гуманитарных проблем на основе общепризнанных международных правозащитных стандартов и при должном учете социально-экономической, исторической, культурной и религиозной специфики и традиций государств мира.

§ 11.3. Понятие и виды международно-правовой ответственности за нарушения прав человека

Характерной особенностью развития сотрудничества государств в области прав человека на современном этапе является создание системы международного контроля за претворением взятых государствами на себя юридических обязательств как на универсальном, так и на региональном уровнях.

¹ URL: <http://www.un.org/russian/news/fullstorynews> (дата обращения: 13.02.2007).

Формы такого контроля во многом зависят от характера нарушений прав человека и могут быть самыми разнообразными: убеждение, рекомендации, порицание, принуждение. Характер и условия их использования определяются Уставом, решениями ООН и ее специализированных учреждений, уставами региональных организаций, международными соглашениями универсального и регионального характера.

На универсальном международном уровне основным органом контроля за соблюдением прав человека является Генеральная Ассамблея ООН и работающий под ее руководством Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) (ст. 60 Устава ООН).

Для рассмотрения конкретных случаев совершения международных преступлений на территории государств-членов ООН международным сообществом могут создаваться международные трибуналы. В 1993 г. был создан Международный трибунал для расследования международных преступлений, совершенных во время гражданской войны в Руанде. До настоящего времени продолжает действовать Международный трибунал по бывшей Югославии, который рассматривает уголовные дела о военных преступлениях на ее территории. В 1998 г. решением ООН был создан Международный уголовный суд. В 2006 г. соответствующими решениями Генеральной Ассамблеи ООН были созданы Международный трибунал по Либерии и специальный трибунал по Ливану.

Соответственно, важнейшим элементом международного механизма обеспечения прав человека является институт международно-правовой ответственности государств за нарушения прав человека.

В настоящее время под международно-правовой ответственностью государств понимаются меры принуждения, применяемые к государству, совершившему нарушения норм международного права со стороны отдельного государства или мирового сообщества в целом, связанные с претерпеванием виновным государством определенных лишений организационного или материального характера.

Государство несет ответственность как за собственные действия, связанные с нарушением норм международного права, так и за соответствующие действия своих должностных лиц перед

потерпевшим государством и в целом перед мировым сообществом в зависимости от характера совершенного правонарушения (например, акт агрессии – это совершение правонарушения против конкретного государства, подвергшегося агрессии. Преступления геноцида или апартеида – это преступления в целом перед мировым сообществом).

В настоящее время в международном праве уже выработано понятие «международное преступление», под которым понимается «международно-противоправное деяние, возникающее в результате нарушения государством международного обязательства, столь основополагающего для обеспечения жизненно важных интересов международного сообщества, что его нарушение рассматривается как преступление перед международным сообществом в целом, составляет международное преступление».

Впервые основные составы преступлений по общему международному праву были определены Уставами международных военных трибуналов, учрежденных после Второй мировой войны для уголовного преследования лиц, совершивших преступления во время войны (Нюрнбергским и Токийским).

Их всеобщее значение было подтверждено резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН 1946 и 1947 гг., а также с определенными уточнениями – Уставами международных трибуналов по бывшей Югославии, Руанде и Сьерра-Леоне, Статутом Международного уголовного суда.

В соответствии с ними международные преступления подразделяются на преступления против мира; военные преступления; преступления против человечности.

Так, к преступлениям против мира относится «планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров, соглашений или заверений. Или участие в общем плане или заговоре, направленных к осуществлению любого из вышеизложенных действий» (п. «а» ст. 6 Устава Международного трибунала).

К военным преступлениям относятся «нарушение законов или обычаев войны». К этим нарушениям относятся:

- убийства, истязание или увод в рабство или для других целей гражданского населения оккупированной территории;

- убийства или истязания военнопленных или лиц, находящихся в море;
- убийства заложников;
- ограбление общественной или частной собственности;
- бессмысленное разрушение городов или деревень;
- разорение, не оправданное необходимостью, и другие преступления (п. «б» ст. 6 Устава Международного трибунала).

Понятие военного преступления впоследствии было дополнено Женевскими конвенциями от 12 августа 1949 г. Так, в соответствии с 1-й Женевской конвенцией, к военным преступлениям относятся также действия, совершенные в отношении раненых и больных в действующих армиях, а именно:

1) посягательство на жизнь и физическую неприкосновенность, в частности, всякие виды убийств, увечий, жестокое обращение, пытки и истязания;

2) взятие заложников;

3) посягательство на человеческое достоинство, в частности оскорбительное и унижающее обращение;

4) осуждение и применение наказания без предварительного судебного решения, вынесенного надлежащим образом учрежденным судом, при наличии необходимых судебных гарантий, признанных цивилизованными нациями (ст. 3).

Развитие научно-технического прогресса и связанное с ним естественное совершенствование оружия, используемого в условиях военных конфликтов, приводит к необходимости введения нормами международного права новых составов военных преступлений.

Решениями ООН и соответствующими конвенциями абсолютно запрещается производство и применение химического и биологического оружия, в отношении ядерного оружия действуют ограничения на его производство и применение¹.

К преступлениям против человечности относятся:

- убийства, истребление, порабощение людей;

¹ Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении от 16 декабря 1971 г.; Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении (1993 г.).

- ссылка и другие жестокости, совершенные в отношении гражданского населения до или во время войны, или преследование по политическим, расовым или религиозным мотивам, подлежат юрисдикции трибунала, независимо от того, являлись ли эти действия нарушением внутреннего права страны, где они были совершены, или нет (п. «с» ст. 6 Устава Международного трибунала).

Вскоре после Второй мировой войны выделен состав такого международного преступления против человечности, как геноцид.

С принятием Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказания за него (9 декабря 1948 г.) «геноцид независимо от того, совершается ли он в мирное или военное время, является международным преступлением, которое нарушает нормы международного права...» (ст. 1 Конвенции).

Под геноцидом понимаются действия, совершаемые с намерением уничтожить полностью или частично какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую, в т.ч.:

- а) убийство членов такой группы;
- б) причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы;
- в) предумышленное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение ее;
- г) меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде такой группы;
- д) насильственная передача детей из одной человеческой группы в другую.

Лица, совершившие преступление геноцида, «подлежат наказанию независимо от того, являются ли они ответственными по Конституции правителями, должностными или частными лицами» (ст. 4 Конвенции).

В соответствии с Конвенцией о пресечении апартеида и наказания за него от 30 ноября 1973 г., преступления апартеида также были отнесены к международным преступлениям против человечности.

Под апартеидом понимаются бесчеловечные акты, совершаемые с целью установления и поддержания господства одной ра-

совой группы людей над какой-либо другой расовой группой людей и ее систематического угнетения:

а) лишение члена или членов расовой группы или групп права на жизнь свободу личности;

б) умышленное создание для расовой группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на ее полное или частичное физическое уничтожение;

в) различные меры законодательного характера, направленные на осуществление политики и практики расовой сегрегации и дискриминации;

г) эксплуатация труда членов расовой группы и использование принудительного труда;

д) преследование организаций и лиц, выступающих против апартеида (ст. II Конвенции).

Международное сообщество считает преступление против человечности и военные преступления настолько опасными, что соответствующей Конвенцией о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества от 26 ноября 1968 г. было признано возможным не применять к ним сроки давности, независимо от времени их совершения.

Статут Международного уголовного суда распространил неприменимость сроков давности на все преступления, подпадающие под юрисдикцию этого суда, а именно геноцид, преступления против человечности, военные преступления и преступления агрессии.

Важнейшей особенностью международно-правовой ответственности за нарушение норм международного гуманитарного права является то, что она распространяется на два вида субъектов: государства, признанные виновными в несоблюдении положений норм международного гуманитарного права, и физических лиц, совершивших непосредственные нарушения этих норм.

Причем физические лица несут ответственность за нарушение норм гуманитарного права как на международном, так и на национальном уровне.

Международно-правовая ответственность государств за действия в нарушение норм международного гуманитарного права имеет свои особенности, т.к. государство несет ответственность:

1. Как за собственные действия по совершению международных преступлений либо перед потерпевшим государством (агрессия), либо перед международным сообществом в целом (геноцид или апартеид).

2. За противоправные действия каждого должностного лица за преступные нарушения прав. Нарушение международного права должностными лицами государства влечет за собой ответственность этого государства по международному праву.

В зависимости от совершенного нарушения международных норм выделяются следующие виды международно-правовой ответственности: политическая ответственность и материальная ответственность государств.

Политическая ответственность реализуется в форме предоставления удовлетворения пострадавшему государству, проявляющемуся, например, в заявлении о прекращении противоправных действий и их неповторении в будущем, выражении сожаления и извинения, наказания конкретных граждан или должностных лиц, виновных в совершении международного правонарушения и т.д.

Материальная ответственность государства состоит в возмещении причиненного неправомерными действиями ущерба конкретному государству в различных формах.

В случае совершения государством международного преступления по международному праву и отказа возмещать потерпевшему государству причиненный ущерб наступает особая форма международно-правовой ответственности, выражающаяся в применении международных санкций в отношении государства-нарушителя, т.е. принудительных мер, направленных на восстановление нарушенного этим государством прав конкретных субъектов международного права.

В зависимости от тяжести международного преступления санкции могут проявляться в политической, экономической, культурной сферах и носить как всеобщий, так и региональный характер.

Особо тяжкие международные преступления, совершаемые государствами, влекут за собой применение к ним в соответствии с гл. VII Устава ООН «Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии» военных санкций со стороны международного сообщества.

Речь идет о нарушении принципа соразмерности, когда в результате применения оружия гражданскому населению или гражданским объектам наносится ущерб, непропорциональный военному эффекту.

Особенность уголовно-правовой ответственности физических лиц за совершение преступлений во время вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера состоит в том, что существуют два уровня этой ответственности.

Во-первых, физическое лицо, совершившее преступление, несет юридическую ответственность в соответствии с национальным законодательством.

Во-вторых, в случае совершенного преступления, подпадающего под разряд международного, физическое лицо может нести ответственность в соответствии с нормами международного уголовного права.

При этом к международной уголовно-правовой ответственности привлекаются физические лица, которые:

«а) совершают такие преступления индивидуально, совместно с другим лицом или через другое лицо, независимо от того, подлежит ли это другое лицо уголовной ответственности;

б) приказывают, подстрекают или побуждают совершить такое преступление, если это преступление совершается или если имеет место покушение на это преступление;

в) с целью облегчить совершение такого преступления пособничают, подстрекают или каким-либо иным образом содействуют его совершению или покушению на него, включая предоставление средств для его совершения;

г) любым другим образом способствуют совершению или покушению на совершение такого преступления группой лиц, действующих с общей целью;

д) в отношении преступлений геноцида, прямо и публично подстрекают других к совершению геноцида (ст. 25 Статута Международного уголовного Суда)».

Кроме того, серьезные нарушения международного гуманитарного права (или международные преступления) преследуются не только страной, на территории которой были совершены эти преступления, но и любой страной, во власти которой находится обвиняемый. Это именуется универсальной юрисдикцией. Каж-

дое государство – участник Конвенций «обязуется разыскивать лиц, обвиняемых в том, что они совершили или приказали совершить то или иное из упомянутых серьезных нарушений, и, каково бы ни было их гражданство, предавать их своему суду»¹. Кроме того, это государство может передать обвиняемого в совершении международных преступлений государству, на территории которого совершались эти преступления, если то государство «имеет доказательства, дающие основания для обвинения этого лица» (ч. 2 ст. 49 1-й Женевской конвенции).

§ 11.4. Основные контрольные механизмы Организации Объединенных Наций в области прав человека

На универсальном международном уровне главные функции за соблюдением норм в области прав человека осуществляет Генеральная Ассамблея ООН и под ее руководством – Экономический и социальный совет ЭКОСОС (ст. 60 Устава).

Согласно Уставу Организации Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея ООН имеет следующие функции и полномочия:

- рассматривает общие принципы сотрудничества в деле поддержания международного мира и безопасности, в т.ч. в вопросах разоружения, и составляет соответствующие рекомендации;
- обсуждает любые вопросы, относящиеся к поддержанию международного мира и безопасности, и делает рекомендации в отношении таких вопросов, за исключением случаев, когда какой-либо спор или ситуация находятся на рассмотрении Совета Безопасности;
- организывает исследования и готовит рекомендации в целях содействия международному политическому сотрудничеству, развития и кодификации международного права, осуществления прав человека и основных свобод и содействия междуна-

¹ 1-я Женевская конвенция 1949 г.

родному сотрудничеству в экономической, социальной и гуманитарной областях и в области культуры, образования и здравоохранения;

- рекомендует меры мирного улаживания любой ситуации, которая могла бы нарушить дружественные отношения между нациями;

- получает и рассматривает доклады Совета Безопасности и других органов ООН;

- рассматривает и утверждает бюджет Организации Объединенных Наций, устанавливает размер начисляемых взносов государств-членов;

- избирает непостоянных членов Совета Безопасности и членов других советов и органов ООН и, по рекомендации Совета Безопасности, назначает Генерального секретаря.

Согласно резолюции Генеральной ассамблеи «Единство в пользу мира» от 3 ноября 1950 г. (резолюция 377 (V)), Ассамблея может также принимать меры, если Совет Безопасности оказывается не в состоянии действовать из-за голосования против одного из постоянных членов в случае, когда имеются основания усматривать угрозу миру, нарушение мира или акт агрессии. Ассамблея может немедленно рассмотреть этот вопрос с целью дать членам Организации необходимые рекомендации относительно коллективных мер для поддержания или восстановления международного мира и безопасности.

Каждое государство-член имеет в Ассамблее один голос. Решения по отдельным важным вопросам, таким, как рекомендации в отношении мира и безопасности и выборы членов Совета Безопасности, принимаются большинством в две трети государств-членов; решения же по другим вопросам принимаются простым большинством голосов.

Совет Безопасности ООН – один из главных органов Организации Объединённых Наций. В соответствии с Уставом ООН он несёт главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности.

В состав Совета входят 15 государств-членов – 5 постоянных и 10 временных, избираемых Генеральной Ассамблеей ООН на двухлетний срок. Председатели Совета сменяются ежемесячно

согласно списку его государств-членов, расположенных в порядке английского алфавита.

Постоянные члены Совбеза ООН – Великобритания, Китайская Народная Республика, Россия (до 24 декабря 1991 г. – СССР), США, Франция – имеют «право вето» на решения, принимаемые Советом Безопасности.

Совет Безопасности уполномочен «расследовать любой спор или любую ситуацию, которая может привести к международным трениям или вызвать спор, для определения того, не может ли продолжение этого спора или ситуации угрожать поддержанию международного мира и безопасности». Он «определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и готовит рекомендации или решает о том, какие меры следует предпринять ... для поддержания или восстановления международного мира и безопасности». Совет имеет право применять принудительные меры к государствам, нарушающим международный мир и безопасность, в т.ч. связанные с применением вооруженной силы. Решения Совета Безопасности являются обязательными для всех государств.

На практике деятельность Совета Безопасности по поддержанию мира и безопасности заключается в определении тех или иных санкций против государств-нарушителей. В исключительных случаях Совет санкционирует проведение военной операции против таких государств.

Решения Совета Безопасности (кроме процедурных) требуют 9 голосов из 15, включая совпадающие голоса всех постоянных членов. Это означает, что пяти постоянным членам Совета Безопасности принадлежит право вето в отношении решений Совета. При этом воздержание постоянного члена от голосования не считается препятствием к принятию решения. Как правило, решения Совета Безопасности оформляются в виде резолюций.

Экономический и Социальный Совет состоит из 54 государств, одна треть которых ежегодно переизбирается Генеральной Ассамблеей. В соответствии с Уставом ООН, ЭКОСОС «уполномочивается делать рекомендации в целях поощрения уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех», а также «создает комиссии в экономической и социальной областях и по поощрению прав человека». Совет может подготавливать для представле-

ния Генеральной Ассамблеи проекты конвенций и созывать международные конференции по вопросам прав человека. Многие стандарты и механизмы в области прав человека были приняты (учреждены) резолюциями и решениями ЭКОСОС.

Верховный комиссар ООН по правам человека. 20 декабря 1993 г. Генеральная Ассамблея ООН учредила пост Верховного комиссара ООН по правам человека, который является главным должностным лицом, ответственным за координацию всей деятельности в области прав человека в рамках ООН. Главной задачей Верховного комиссара является содействие максимально полному осуществлению всех прав человека путем претворения в жизнь соответствующих решений, принятых руководящими органами ООН.

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (до сентября 1997 г. – Центр ООН по правам человека) насчитывает около 200 сотрудников и состоит из трех отделов: 1) отдел исследований и права на развитие, который проводит исследовательскую и аналитическую работу по различным вопросам прав человека и разрабатывает стратегию осуществления права на развитие; 2) отдел служб поддержки, который оказывает помощь Комиссии по правам человека, Подкомиссии по поощрению и защите прав человека и договорным органам; 3) отдел программной деятельности, который занимается программами технической помощи в области прав человека отдельным странам, обеспечивает работу специальных докладчиков и рабочих групп по расследованию нарушений прав человека на местах, оказывает содействие в осуществлении образовательных программ.

Совет по правам человека. В соответствии с резолюцией о полномочиях Совета и порядке его создания, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 15 марта 2006 г., в его состав входят 47 государств-членов, каждое из которых избирается большинством членов Генеральной Ассамблеи путем прямого тайного голосования. Члены Совета избираются на основе принципа справедливого географического распределения, а места в Совете распределяются между региональными группами следующим образом: группа африканских государств – 13 мест; группа азиатских государств – 13 мест; группа восточноевропейских государств – 6 мест; группа государств Латинской Америки и Кариб-

ского бассейна – 8 мест и группа западноевропейских и других государств – 7 мест.

В своей работе Совет руководствуется принципами универсальности, беспристрастности, объективности и неизбирательности, конструктивного международного диалога и сотрудничества в целях содействия поощрению и защите всех прав человека – гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие.

Совет должен:

- содействовать учебно-просветительской деятельности в области прав человека, а также деятельности по оказанию консультационных услуг, предоставлению технической помощи и созданию потенциала, которая будет осуществляться в консультации с заинтересованными государствами-членами и с их согласия;
- служить форумом для обсуждения тематических вопросов по всем правам человека;
- составлять рекомендации Генеральной Ассамблее в отношении дальнейшего развития международного права в области прав человека;
- содействовать полному выполнению обязательств в области прав человека, принятых государствами, и осуществлению контроля за достижением целей и выполнением обязательств, касающихся поощрения и защиты прав человека, которые сформулированы в решениях конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций;
- на основе объективной и достоверной информации проводить всеобъемлющие периодические обзоры выполнения каждым государством его обязательств и обязанностей в области прав человека таким образом, который обеспечивает универсальность охвата и одинаковое отношение ко всем государствам; такой обзор должен быть механизмом сотрудничества, основанным на интерактивном диалоге с соответствующей страной при ее активном участии и учете ее потребностей в создании потенциала; такой механизм должен дополнять, а не дублировать работу договорных органов;

- содействовать посредством диалога и сотрудничества предотвращению нарушений прав человека и быстро реагировать на чрезвычайные ситуации в области прав человека;

- взять на себя роль и обязанности Комиссии по правам человека в связи с работой Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, как они были определены в резолюции 48/141 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 г.;

- действовать в области прав человека в тесном сотрудничестве с правительствами, региональными организациями, национальными учреждениями по правам человека и гражданским обществом;

- давать рекомендации в отношении поощрения и защиты прав человека;

- представлять ежегодный доклад Генеральной Ассамблее¹.

В структуре ООН есть специальный орган – Комитет по правам человека ООН, созданный согласно Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах, принятому Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г.

Комитет по правам человека был создан в 1977 г. в соответствии со ст. 28 Международного пакта о гражданских и политических правах. Комитет состоит из 18 членов – граждан государств – участников Пакта, обладающих высокими моральными качествами и признанной компетенцией в области прав человека. Члены Комитета избираются на совещании государств – участников Пакта тайным голосованием сроком на четыре года и работают в личном качестве, а не как представители своих стран. Обычно в течение года Комитет по правам человека проводит три сессии продолжительностью в три недели каждая. Как правило, сессии весной проводятся в Нью-Йорке, а летом и осенью – в Женеве.

¹ 4 февраля 2009 г. в Европейском отделении ООН в Женеве проходила четвертая сессия Рабочей группы Совета по правам человека, на которой Совет выполнял свой мандат – проведение универсального периодического обзора ситуации с правами человека. В его рамках Совет по правам человека провел обзор ситуации с правами человека в России. URL: <http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp.newsID>.

Все государства, которые ратифицировали Международный пакт о гражданских и политических правах или присоединились к нему, обязаны представлять Комитету доклады о принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, закрепленных в Пакте, и о прогрессе, достигнутом в использовании этих прав. Доклад соответствующего государства изучается вначале специальной рабочей группой Комитета, состоящей не более чем из пяти его членов. Затем Комитет в полном составе в течение двух дней изучает доклад. После этого проводится открытое заседание с участием представителей государства, на котором в качестве наблюдателей могут присутствовать неправительственные организации и пресса.

В соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах, Комитет уполномочен получать и рассматривать сообщения от отдельных лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения тем или иным государством – участником Пакта какого-либо из прав, изложенных в Пакте.

Для того чтобы Комитет принял сообщение к рассмотрению (т.е. признал его приемлемым), должны быть соблюдены следующие требования: сообщение должно касаться нарушения только тех прав, которые изложены в Пакте; сообщение должно быть представлено лицом или лицами, которые находятся под юрисдикцией государства – участника Пакта и Факультативного протокола к нему; сообщение не должно быть анонимным; сообщение не подлежит рассмотрению, если тот же самый случай рассматривается в соответствии с другой международной процедурой; до подачи сообщения в Комитет жертва должна исчерпать все внутренние средства правовой защиты (т.е. ее дело должно быть рассмотрено национальными судами первой и второй инстанции).

Если сообщение признается неприемлемым, то его дальнейшее рассмотрение прекращается. Если же сообщение признается приемлемым, то Комитет обращается к соответствующему государству с просьбой представить объяснение или заявления, разъясняющие данную проблему, и сообщить о том, были ли приняты этим государством какие-либо меры для ее урегулирования. Для представления государством ответа определен крайний срок в шесть месяцев. После этого автору жалобы предоставляется воз-

можность высказать свои замечания относительно ответа государства.

Как правило, на решение вопроса о признании сообщения приемлемым или неприемлемым уходит около года. Для последующего рассмотрения существа дела может потребоваться от одного до двух лет в зависимости от степени готовности государств-участников и авторов жалоб сотрудничать в предоставлении любой необходимой Комитету информации.

Комитет не является судебным органом, и его решения именуются не «постановлениями», а «соображениями». Вместе с тем соображения Комитета излагаются на языке судебных постановлений, и накопленный опыт свидетельствует о том, что государства серьезно относятся к ним. В ряде случаев имели место освобождение заключенных и компенсация жертвам нарушений прав человека.

Кроме того, к органам ООН, к компетенции которых относится рассмотрение различных вопросов, связанных с обеспечением прав человека, относятся Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитет против пыток, Комитет по правам ребёнка, Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Комитет по правам инвалидов.

17 июля 1998 г. Международная конференция в Риме приняла Статут Международного уголовного суда, в основу которого легли основные положения Устава Международного трибунала 1945 г., Устава Токийского трибунала 1946 г., Уставов международных трибуналов по Югославии и Руанде, а также различных международных конвенций и соглашений.

Международный уголовный суд – первый постоянный правовой институт, в компетенцию которого входит преследование лиц, ответственных за геноцид, военные преступления и преступления против человечности. Создан Римским статутом, принятым в 1998 г. Существует с июля 2002 г.

В отличие от других международных и смешанных уголовных судов, МУС является постоянным учреждением. В его компетенцию входят преступления, совершённые после вступления Римского статута в силу.

Государства становятся участниками МУС (а преступления, совершённые их гражданами или на их территории – подсудными ему) по факту ратификации Римского статута.

К декабрю 2008 г. Римский статут ратифицировали 108 государств во всём мире. Российская Федерация подписала Римский статут 13 сентября 2000 г., однако ещё не ратифицировала его и, таким образом, государством-участником Международного уголовного суда не является. Таких государств ещё 39, среди них США, Египет, Чехия, Украина, Израиль и Иран. Ряд стран принципиально возражает против самой идеи МУС как ограничивающей суверенитет государств и дающей неопределённо широкие компетенции суду, среди них Индия и Китай.

30 из государств-участников относятся к африканским государствам, 14 – к азиатским, 16 из Восточной Европы, 23 из Латинской Америки и Карибского бассейна и 25 из Западной Европы и других государств.

МУС состоит из 18 судей, причём каждая из вышеперечисленных групп должна быть представлена по крайней мере 2 судьями. В настоящее время 2 судей представляют Восточную Европу, 2 – Азию, 3 – Африку, 4 – Латинскую Америку, а остальные 7 – Западную Европу и другие государства.

Внутренняя компетенция суда ограничена тремя составами преступлений:

- преступление, состоящее в геноциде (тяжкое преступление, осуществлённое с намерением целиком или частично истребить национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую);
- преступления против человечности (осуществлённые как часть масштабного или систематического преследования, направленного против любого мирного населения, причём о преследовании преступнику известно);
- военные преступления (нарушения законов и обычаев ведения войны, регулирующих поведение вооружённых формиро-

ваний во время войны и защищающих гражданское население, военнопленных, культурное достояние и др.)¹.

Компетенция Суда ограничена также и во времени, а именно преступлениями, совершёнными после 1 июля 2002 г., даты вступления Римского статута в силу. Если некоторый конфликт – например, война в Уганде – продолжается уже двадцать лет, то компетенция Суда ограничена теми действиями, которые были там совершены после 1 июля 2002 г.

В компетенцию Суда входят только преступления, которые были совершены либо на территории государства-участника, либо гражданином государства-участника. Если не соблюдается ни личный, ни территориальный принцип, Суд не может действовать. Это положение гарантирует право государств решать, подвергать или нет своих граждан или свою территорию юрисдикции МУС.

Однако у этого принципа есть одно исключение: Совет Безопасности ООН может посредством резолюции, принятой согласно главе VII Устава ООН, передать в Суд некоторую ситуацию, затрагивающую преступления, которые совершены не на территории государства-участника, не гражданами государства-участника. Совет Безопасности воспользовался этим правом, когда передал в Суд ситуацию в Дарфуре. Судан не является государством-участником МУС.

Суд не может автоматически осуществить правосудие по любому предполагаемому преступлению. Для этого нужен один из следующих механизмов, которые задействуют это право:

- прокурор государства-участника передаёт Суду некоторую ситуацию;
- Совет Безопасности ООН передаёт Суду некоторую ситуацию;
- прокурор МУС начинает расследование в отношении некоторого государства-участника по своей инициативе.

¹ Четвертое преступление, входящее в компетенцию МУС, – это агрессия. Однако во время переговоров в Риме стороны не смогли прийти к единому определению этого преступления, и поэтому было решено, что на данный момент Суд не может осуществлять правосудия по вопросам, связанным с преступной агрессией.

В последнем случае действия прокурора должны быть подтверждены палатой, состоящей из трёх независимых и беспристрастных судей.

Кроме того, каждый ордер на арест и каждое обвинение, выданное прокурором, должны утверждаться комитетом из трёх судей, принимающим решения исключительно в соответствии со строго определенными правовыми принципами и доказательствами, которые предоставляет прокурор.

После занявшего три года процесса формирования института Международный суд является полностью функциональным. Прокурору передавались дела по ситуациям в Уганде, Демократической Республике Конго и Центральноафриканской Республике. Кроме того, Совет Безопасности ООН передал Суду вопрос о ситуации в суданском регионе Дарфур.

Начались и рассмотрения Судом конкретных дел. Всего МУС выдал ордера на арест 30 человек. Из них 9 человек скрываются от правосудия, 2 умерли и с 7 человек сняты обвинения¹.

Международный трибунал по бывшей Югославии (МТБЮ) – структура ООН, созданная для восстановления справедливости в отношении жертв военных преступлений и преступлений против человечности, совершённых во время войн в Югославии в 1991-2001 гг., и наказания виновных в этих преступлениях. Резолюции № 808 и 827 о создании Трибунала были приняты единогласно.

МТБЮ рассматривает военные преступления, совершенные на территории Югославии с 1991 г., связанные с нарушениями Женевской конвенции, нарушением правил ведения войны и геноцидом.

Деятельность Трибунала ограничена временными и географическими рамками. Согласно уставу, территориальная юрисдикция трибунала распространяется на территорию бывшей Югославии (кроме Словении), а завершение последнего процесса означает упразднение самого суда.

¹ Международный уголовный суд. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 25.08.2015).

Трибунал имеет полномочия судить конкретных лиц, но не организации и не правительства. Максимальное наказание, которое вправе вынести Трибунал, – пожизненное заключение¹.

Трибунал состоит из следующих частей: судебного органа, состоящего из трех Судебных палат и одной Апелляционной палаты, Канцелярии обвинителя и Секретариата. В настоящее время в состав Трибунала входят 25 судей: 15 постоянных и 12 судей *ad litem*.

Всего за время существования трибунала было проведено 142 судебных процесса (в т.ч. 92 против сербов, 33 против хорватов, 8 против косовских албанцев, 7 против боснийских мусульман и 2 против македонцев). Обвинения Гаагского трибунала выдвинуты против лидеров боснийских сербов Р. Младича и Р. Караджича. Также обвиняемым на судебном процессе в Гааге являлся бывший президент Югославии С. Милошевич, скончавшийся в тюрьме Трибунала².

Создание Международного уголовного суда и международных трибуналов по Югославии, Руанде и Сьерра-Леоне, специального Трибунала по Ливану знаменует наступление нового этапа в развитии международного права, т.к. фактически международным сообществом создан конкретный международный механизм привлечения к уголовной ответственности физических лиц, виновных в совершении преступлений международного характера.

¹ Трибунал планировал закончить рассмотрение всех имеющихся дел к 2009 г., а к 2010 г. – все апелляции. Однако на декабрь 2014 г. на рассмотрении МТБЮ остались дела Г. Хаджича, Р. Младича, Р. Караджича, В. Шешеля, апелляция по делу Я. Прлича и ряд других. В связи с этим полномочия постоянных судей и судей *ad litem* Международного трибунала были продлены до 31 декабря 2015 г. либо до завершения порученных им дел, если это произойдет раньше.

² Международный трибунал по бывшей Югославии.
URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 25.08.2015).

Раздел 12. Право человека на судебную защиту в международном праве

§ 12.1. Международно-правовая регламентация права индивида на судебную защиту

До сравнительно недавнего времени международное право не обращалось к проблемам личности, а существовало лишь как право для государств. В связи с этим возможностей для судебного контроля и защиты, адекватных существующим национальным механизмам, практически не было.

Наиболее древний метод защиты прав человека представлял собой самосуд над виновником и причинение ему аналогичного вреда: «зуб за зуб», «глаз за глаз», «жизнь за жизнь». Подобный способ сохраняется и по сей день, перерастая в итоге в борьбу семей и целых кланов. Даже в настоящее время продолжается вражда семей на Сицилии и Корсике, а известная всему миру война между Хатфилдами и МакКоями в США прекратилась не так давно.

Проблема защиты прав человека появляется в международных отношениях Древнего мира – возникает две группы обязательств, касающихся обязанностей защиты лиц, находящихся на территориях государств. В качестве «первого шага» отечественное государство разрешало жертвам самосуд над обидчиками, а от себя заявляло в адрес виновного государства репрессалии, уполномочивающие захват грузов или судов неприятеля в качестве компенсации¹.

Идея необходимости исчерпать местные средства защиты и впоследствии обратиться к международному правосудию прослеживается уже к девятому столетию и встречается в соглашениях между Неаполем и Беневентом в 836 г. и между Императором Лотаром I и Венецией в 840 г. Такая практика продолжалась вплоть до девятнадцатого столетия: в 1858 г. в деле об острове

¹ Buergenthal T., Shelton D. Protecting Human Rights in the Americas. Cases and Materials. Strasbourg, 1995. P. 2.

Авес США угрожали репрессалиями в отношении Венесуэлы, если последняя будет продолжать отрицать право на судебную защиту.

Дальнейшее формирование международно-правовой защиты прав и свобод личности происходило уже в буржуазную эпоху. Гуго Гроций в своей книге «О праве войны и мира» (1625 г.) писал о справедливости войны ради защиты «чужих подданных, если над ними творят явное беззаконие»¹. С практической точки зрения нормы, защищающие права человека, стали появляться в отдельных межгосударственных соглашениях: в Оснабрюкском договоре 1648 г. между Священной Римской империей и Швецией была обеспечена определенная мера религиозной свободы для служителей христианских церквей.

Возникновение отрасли международно-правовой защиты прав и свобод индивида происходило и за счет накопления перечня еще не систематизированных (в большинстве своем) и несовершенных стандартов прав личности и формулирования в национальных правовых актах правовых позиций, относящихся к статусу индивида. Постепенно вырабатывались и основные элементы механизма международной защиты прав человека. На Венском конгрессе 1815 г. принимается Декларация, осуждающая торговлю людьми. Некоторые обязательства государств по соблюдению элементарных прав человека содержались в международных соглашениях о защите против религиозной нетерпимости².

Со второй половины XIX в. в международном праве начинается новый этап в формировании международного механизма защиты прав человека, получивший выражение в международном «гуманитарном праве». Классические нормы гуманитарного права (например, Женевская конвенция Красного Креста 1864 г.) содержали гарантии минимального стандарта прав личности и гарантировали непосредственно элементарные права человека как таковые.

Отдельные элементы регламентации юридического статуса частных лиц проявлялись в таких институтах старого междуна-

¹ Гроций Г. О праве войны и мира. М., 1956. С. 562-563.

² Баскин Ю.Я., Фельдман Д.И. История международного права. С. 118-124.

родного права, как дипломатическая защита и правовое положение иностранцев.

Согласно господствовавшей в XIX и начале XX в. философии международного права утверждалось, что международное право – это право только для государств. Поэтому выводилась анти-теза о наличии международных юридических прав, которые отдельные лица могли бы отстаивать в тяжбе с государствами¹.

В соответствии с этой точкой зрения связь, воплощенная в гражданстве, дает государству право защищать своих граждан от злоупотребления других государств. Поэтому государство может заявить протест в случае нарушения прав его граждан на чужой территории. Постоянная палата международного правосудия в 1924 г. постановила: «Элементарный принцип международного права состоит в том, что государство уполномочено защищать своих подданных, когда они страдают от актов, противоречащих международному праву и совершенных другим государством»; при этом государство «на деле утверждает свои собственные права», поскольку единственным истцом в глазах суда является государство².

Значительной вехой в развитии института прав человека в классическом старом международном праве явились мирные договоры 1919 г. Система защиты меньшинств, сложившаяся в 1919-1939 гг. под эгидой Лиги Наций, в качестве одной из важнейших целей провозглашала обеспечение с помощью особых договорно-правовых отношений различным группам народов, этническим, религиозным и языковым меньшинствам, проживавшим на территориях бывших Австро-Венгрии и Османской империи, гарантии защиты их прав на международном уровне.

В частности, ряд правовых норм включал следующие положения:

1) признание международно-правовых обязательств государств в отношении соответствующих национальных и этнических образований;

¹ См.: Janis M.W. An Introduction to International Law. 1993. P. 227-240.

² Дженис М., Кей Р., Бредли Э. Европейское право в области прав человека: Практика и комментарии. М. – Будапешт, 1997. С. 16.

2) установление системы контроля за соблюдением международно-правовых обязательств государств, которая осуществляется не только государствами, но и специальным международным органом;

3) закрепление права частных лиц, принадлежащих к национальным или религиозным меньшинствам, обращаться с жалобами непосредственно в Совет Лиги Наций, который должен был их рассматривать;

4) введение в Постоянной Палате Международного Правосудия процедуры рассмотрения жалоб на нарушителей национальных прав и т.д.

Возможность подачи физическим лицом жалобы против собственного государства непосредственно в международную судебную инстанцию явилось принципиальной инновацией в международном праве, хотя определенные возможности для индивидов существовали и ранее (например, Гаагское соглашение о создании Международной призово́й палаты 1907 г., Договор о Центральноамериканском суде 1907 г., Парижский мирный договор 1919 г.).

Большинство из возможностей, предоставленных этими договорами, так и не были реализованы, однако реальное предоставление права на судебную защиту было возможно. Таким образом, хотя тезис об отсутствии у индивидов права быть стороной в международных судебных учреждениях и не вызвал сомнений в тот момент, государства могли предоставлять физическим лицам право непосредственного обращения в международные суды. Эти права имели действительную юридическую силу и могли быть реализованы без предварительного инкорпорирования в систему внутригосударственного права.

Правозащитный механизм института меньшинств в старом классическом международном праве регламентировал специфический правовой режим, который был весьма ограничен как по предмету регулирования и кругу правовых субъектов, так и по списку гарантируемых прав. Наконец, и число государств-участников, поддерживавших эти соглашения, было весьма невелико.

В силу этих причин возникновение различных видов авторитарных диктатур после Первой мировой войны послужило своеобразным «толчком» к постановке вопроса о международном

признании и защите прав и основных свобод человека. В частности, свою роль в формулировании и закреплении минимума процессуальных норм, которые государство должно применять в случае решения вопроса об ответственности физических лиц за нарушения норм международного права, сыграли первые международные трибуналы и Женевские конвенции 1949 г.

Движение за решение вопросов, связанных с правами человека, на международном уровне широко развернулось в годы после Второй мировой войны. Устав ООН провозглашает, что одной из целей, которые преследует Организация, является осуществление международного сотрудничества в «поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия пола, расы, языка и религии» (ст. 1), а обязанность членов ООН – предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения этих целей (ст. 55, 56). Данные положения, безусловно, носят характер норм *jus cogens* для международного сообщества.

10 декабря 1948 г. Генеральная Ассамблея ООН Резолюцией 217 А (III) приняла Всеобщую декларацию прав человека в качестве «задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства», как было сказано в преамбуле Декларации. В статье 8 Всеобщая декларация определяет, что «каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом». По существу, Декларация не имеет обязательной юридической силы, но факт принятия документа, регламентирующего право на судебную защиту индивида на международном уровне, доказывал совершенно новое отношение к этому вопросу со стороны государств. С этого момента соблюдение прав личности становится одним из важнейших направлений деятельности международного сообщества.

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. устанавливает в п. 1 ст. 14 право каждого «при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона», а Факультативный протокол № 1 к

Международному пакту о гражданских и политических правах закрепляет право гражданина обращаться в межгосударственные, как политические, так и судебные, органы за защитой своих интересов. Такое право было провозглашено во многих универсальных и региональных актах. Однако международное право не определяет право на судебную защиту как абсолютное и признает необходимость ограничения этого права в определенных случаях, установленных международно-правовыми актами.

Современный период развития международно-правового регулирования прав человека характеризуется установлением общепризнанной международно-правовой нормы, исключающей вопросы правового статуса личности и защиты ее основных прав и свобод из сугубо внутренней компетенции государства. Отсюда совершенно логично следует, что «правовой статус личности формируется не только из тех свобод, которые зафиксированы в Конституции и других национальных законах, но и из прав и свобод, провозглашенных в международных договорах, т.е. международно признанных прав и свобод»¹.

В настоящее время тенденция развития международных отношений такова, что государства все чаще принимают нормы, адресованные неправительственным организациям и индивидам. Причем, если ранее международные нормы применялись к физическим лицам опосредованно, с помощью норм национального права, то в настоящее время растет число международно-правовых документов, имеющих прямое действие. Такие договоры не только наделяют физических лиц новыми правами и обязанностями, но и дают им возможность требовать от собственных государств их соблюдения. Данной точки зрения придерживается и «главный судебный орган» международного сообщества – Международный Суд ООН (разумеется, индивиды не обладают в нем *locus standi*). В практике Международного Суда ООН было довольно много конфликтов, связанных с вопросами о правах физических или юридических лиц². В ряде решений Суд формулировал правовые позиции, имеющие непосредственное отношение к правовому статусу индивидов в международном праве.

¹ Игнатенко Г.В. Международно-признанные права и свободы как компоненты правового статуса личности // Правоведение. 2001. № 1. С. 101.

² URL: <http://www.icj-cij.org/icjwww/icjhome.htm>.

В частности, при рассмотрении дела ЛаГранд (решение № 104 от 27 июня 2001 г.), Международный Суд ООН подтвердил, что определенными международными договорами между государствами создаются не только права и обязанности для последних, но и индивидуальные права частных физических лиц.

Право индивида на международную судебную защиту и его реализация не ставится в зависимость от закрепления во внутреннем законодательстве страны. Наличие международных судебных учреждений влечет за собой неизбежность создания механизма непосредственной реализации этого права лицом, чьи законные интересы нарушены. Обеспечение доступа к действенной судебной защите достигается также за счет выработанных в международном праве обязательных форм судебных процедур в гражданском (в широком смысле) и уголовном судопроизводствах. Основная цель наличия данных обязательных требований, при условии их выполнения, заключается в гарантированной реализации права индивида на судебную защиту, поскольку соблюдение четких беспристрастных процедур помогает заинтересованным лицам реализовывать свои права.

В современном международном праве отмечается тенденция к регламентации национального механизма защиты прав и свобод индивида. Это демонстрируется большим числом документов, касающихся вопросов судебной защиты, оказания юридической помощи и т.д. Данные документы не обладают обязательной юридической силой и носят рекомендательный характер для государств, однако их принятие в рамках главных органов Организации Объединенных Наций позволяет предполагать, что они имеют вес вспомогательных средств для определения международно-правовых норм. Это подтверждается тем, что указанные акты подчеркивают то обстоятельство, что нарушение государствами содержащихся в них норм является нарушением одного из основных принципов *jus cogens* международного права, касающегося уважения и защиты прав человека. Таким образом, основной задачей международно-правового регулирования статуса личности является не выработка какого-либо нового комплекса прав, а поиск средств для наиболее полного осуществления и защиты уже закрепленных в существующих международных документах, касающихся основных прав и свобод человека.

§ 12.2. Право индивида на судебную защиту в Европейском Суде по правам человека

В феврале 1996 г. Российская Федерация получила официальный статус Члена Совета Европы. Данный факт означает, что Российская Федерация будет содействовать защите прав человека, используя для этого в т.ч. и европейский правозащитный механизм.

Совет Европы был учрежден в 1949 г., основной его задачей является создание единого европейского сообщества, которое будет основываться на свободе, демократии, признании прав человека и верховенства права. Европейская конвенция о правах человека служит основой механизма защиты прав и свобод человека. В Российской Федерации Конвенция вступила в силу 5 мая 1998 г.

В настоящее время ратификация конвенции и признание права частных лиц на подачу индивидуальных заявлений в соответствии со ст. 34, а также обязательной юрисдикции Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) в соответствии со ст. 19 – обязательные условия членства в Совете Европы. Протоколы, являясь самостоятельными документами, обязывают государства после их отдельной ратификации.

Лицо, которое подает жалобу в ЕСПЧ, называет себя жертвой нарушения прав, оговоренных в Конвенции. Подобный термин «жертва» касается индивидуальных обращений, поскольку требование связывается с нанесением личного ущерба заявителю. Иными словами, индивид не может подать жалобу *in abstracto*, если лично в отношении него не было совершено неправомерных действий, и *actio popularis* – подачи заявлений группой лиц в отношении одних и тех же фактов (каждый заявитель должен действовать отдельно и самостоятельно доказывать тот факт, что он является жертвой).

Кроме того, в практике Комиссии и Суда фигурируют заявители, объявленные впоследствии «потенциальными» и «косвенными» жертвами.

«Потенциальные» жертвы – это заявители, для которых угроза ущерба, возможно нанесенного в будущем, является реальным основанием для объявления этого лица жертвой в соответствии

со ст. 34 Конвенции¹. Например, в странах, где гомосексуализм относится к уголовно наказуемым деяниям, гомосексуалисты являются «потенциальными» жертвами. Нарушение прав заключается во вмешательстве государства в личную жизнь своих граждан, если речь идет о добровольной интимной связи.

«Косвенными» жертвами объявляются близкие родственники непосредственной жертвы, а также лица, имеющие иного рода тесные отношения с ней, или те, кто понес ущерб в результате нарушения прав другого или заинтересован в прекращении нарушения. Для квалификации в качестве «косвенной» жертвы необходимо, чтобы заявитель в петиции называл имя непосредственной жертвы, которая также имеет возможность подать заявление о нарушении собственных прав².

ЕСПЧ был разрешен и вопрос о том, что человек не может добровольно отказаться от своих основных прав, а потому не может и утратить статус жертвы в соответствии со ст. 34 Конвенции³.

Жалоба (петиция), подаваемая физическим лицом, должна соответствовать ряду требований: заполняться на установленном формуляре; включать необходимую информацию и удовлетворять условиям приемлемости жалоб, перечисленным в ст. 35 Конвенции. Заявителем должны быть исчерпаны все внутренние средства защиты (причем с момента принятия окончательного внутреннего решения должно пройти не более шести месяцев); жалоба не должна быть анонимной; жалоба не должна быть повторной; жалоба не должна быть несовместимой с положениями Конвенции или представлять собой злоупотребление правом петиции; заявитель не понес значительный ущерб, если только принцип уважения прав человека, как они определены в настоящей Конвенции и Протоколах к ней, не требует рассмотрения жалобы по существу и при условии, что на этом основании не

¹ См.: Решение по делу *Open Door and Dublin Woman v. Ireland* от 29.10.1992 г. (№ 246) // 15 *European Human Rights Review. Series A*. № 244.

² См.: Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М., 1998. С. 62.

³ Решение по делу *Де Вильде, Оомс и Версип против Бельгии* // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. М., 2000. Т. 1. С. 1-39.

может быть отказано в рассмотрении никакого дела, которое не было надлежащим образом рассмотрено внутригосударственным судом.

Правило исчерпания всех внутренних средств является общим принципом международного права, который обеспечивает вмешательство международных органов в случаях, когда национальные власти не в состоянии восстановить нарушенное право или не предоставляют справедливую компенсацию за ущерб, вызванный нарушениями права.

4 июня 2015 г. ЕСПЧ обнародовал решение от 12 мая 2015 г. по делу «Абрамян и другие против России» (жалобы № 38951/13 и № 59611/13)¹. Суд впервые рассмотрел процедуру кассации по гражданским делам в президиумах областных судов и в Верховном Суде РФ после внесения изменений в Гражданский процессуальный кодекс (закон № 353-ФЗ²), и пришел к выводу, что подача кассационных жалоб в указанные выше инстанции является эффективным внутренним средством правовой защиты. Это значит, что шестимесячный срок для обращения в ЕСПЧ отсчитывается с момента вынесения или получения копии определения Судебной коллегии Верховного Суда РФ (по гражданским делам, по административным делам или по делам военнослужащих) по итогам рассмотрения жалобы или об отказе в ее передаче для рассмотрения в заседании суда кассационной инстанции.

Требование о необходимости исчерпания всех внутренних средств защиты может не выполняться индивидом в тех случаях, когда он доказывает, что надлежащих и эффективных средств защиты не существует. Неисполнение требования об исчерпании является временным препятствием, поскольку заявление может быть вновь рассмотрено Судом после его выполнения. Ограничение в отношении шестимесячного срока абсолютно. Восстановлению данный срок не подлежит.

С анонимными жалобами Суд сталкивается достаточно редко, они даже не регистрируются Секретариатом Суда, поскольку п. 1

¹ Официальный Пресс-релиз Европейского Суда по правам человека на русском языке. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/webservices/content/pdf/003-5098708-6283834>.

² СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6611.

(а) правила 47 (Содержание индивидуальной жалобы) Регламента Суда предусматривает, что в них должны быть указаны «заявитель, его дата рождения, гражданство, пол, род занятий и адрес».

Следующее условие отражает обычную норму международного права *res judicata*. Это условие следует толковать в том смысле, что оно направлено против аналогичных жалоб тем же самым заявителем. Аналогичные жалобы от разных заявителей не признаются неприемлемыми на этом основании.

Понятие «не содержит относящейся к делу новой информации» подразумевает факты, которые не были известны на момент подачи заявления или появлялись уже после того, как Суд признавал приемлемыми те заявления, в которых поднимались вопросы уже рассмотренные, но в связи с которыми заявители оспаривали применимость новых актов судебной власти или применение действующих актов, которые вступили в силу после того, как дело было рассмотрено.

«Несовместимость» с положениями Европейской конвенции о правах человека (п. 3 ст. 35). Суд использует это определение в тех случаях, когда жалоба не соответствовала точным условиям ст. 35, находилась вне сферы действия самой Конвенции, а также, если указываемые в жалобе предполагаемые нарушения прав и свобод заявителя попадали под ст. 17 Конвенции: «Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо ... лицо имеет право заниматься какой-либо деятельностью или совершать какие-либо действия, направленные на уничтожение любых прав и свобод, изложенных в настоящей Конвенции, или на их ограничение в большей степени, чем это предусмотрено в Конвенции».

Явно необоснованная жалоба представляет собой такое сообщение, при рассмотрении которого уже на предварительном этапе явствует, что оно не относится к предоставляемой по конвенции защите. На такое основание, как «злоупотребление правом подачи жалобы», Суд ссылается достаточно редко, и касалось это случаев, когда заявитель не предоставлял информацию в ответ на многочисленные запросы Суда; формулировал ее в оскорбительной форме либо злоупотреблял политическим контекстом проблемы.

Последнее условие, введенное Протоколом № 14 к Конвенции, включает три критерия, наличие которых в совокупности

дает право признать жалобу неприемлемой: отсутствие значительного ущерба для заявителя; принцип уважения прав человека не требует рассмотрения жалобы по существу; дело было надлежащим образом рассмотрено внутригосударственным судом.

Наконец, два правила, которые следуют из вышеуказанных условий приемлемости, но не выделены отдельно, в связи с чем не всегда соблюдаются: 1) государство, на действия или бездействие которого подается жалоба, должно быть участником Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (т. е. ратифицировавшим Конвенцию и Протоколы к ней); 2) жалоба подается на предполагаемые нарушения прав, провозглашенных в Конвенции и Протоколах. Предметом жалобы должны быть события, за которые несет ответственность публичная власть государства – ответчика (органы законодательной, исполнительной или судебной власти).

Индивидуальные жалобы поступают в канцелярию Суда, которая устанавливает все необходимые и первоначальные контакты с заявителем и при необходимости запрашивает дополнительную информацию. На этой стадии сторонами подаются так называемые «состязательные» бумаги и возможно применение предварительных судебных мер – по просьбе стороны в деле или другого заинтересованного лица либо по инициативе Палаты (ст. 39).

Официальными языками Суда являются французский и английский (ст. 34 Регламента), но до принятия Судом решения о приемлемости жалобы вся переписка с заявителем (или его представителем) и составление любых состязательных бумаг допустима на одном из официальных языков государств – участников Конвенции (в т.ч. на русском языке).

На любой стадии разбирательства Палата может направить одного или нескольких своих членов, или других членов Суда, для выяснения обстоятельств на месте или собирания доказательств. Возможно привлечение независимых экспертов (ст. 42).

Для рассмотрения вопроса о приемлемости назначается судья-докладчик. Когда Суд заседает в составе единоличного судьи, Суд пользуется услугами докладчиков, которые осуществляют свои функции под руководством Председателя Суда. Они образуют подразделение Секретариата Суда. Единоличный судья вправе объявить жалобу неприемлемой или исключить ее из

списка, если это решение может быть принято без дополнительного изучения жалобы. Это решение является окончательным.

В компетенцию Комитета (ст. 28) входит право объявить жалобу неприемлемой или исключить ее из списка подлежащих рассмотрению дел единогласным решением (решение окончательно). Комитет может объявить жалобу приемлемой и одновременно вынести постановление по существу жалобы, если лежащий в основе дела вопрос является предметом прочно утвердившегося прецедентного права Суда. Если в Комитете нет единого мнения, то заявление будет рассматриваться Палатой в составе семи судей.

Прежде чем вынести решение по вопросу о приемлемости жалобы, Палата может по просьбе сторон или по своей инициативе провести слушания. Решение о приемлемости жалобы носит самостоятельный характер по отношению к решению по существу дела. Рассмотрение вопроса о приемлемости может быть осуществлено на любой стадии разбирательства.

Если жалоба объявлена приемлемой, Палата или ее Председатель вправе предложить сторонам, участвующим в деле, представить дополнительные доказательства и письменные замечания. Сторонам даются одинаковые сроки для представления своих замечаний.

Суд рассматривает дело с участием представителей сторон и, если это необходимо, с возможностью привлечения к делу третьих лиц. Статья 60 Регламента Суда предусматривает предъявление требования о справедливой компенсации. Суд может установить справедливую компенсацию как в случаях, когда она является единственно возможным удовлетворением заявителя, так и в ситуациях, когда возможно вернуть стороны в первоначальное правовое положение (применить *restitutio in integrum*).

На любой стадии производства по делу Суд вправе предложить сторонам заключить мировое соглашение. Никакие предложения или уступки, сделанные в целях дружественного урегулирования, не могут быть использованы в качестве ссылок или обоснований при разбирательстве спора. Если достичь урегулирования не удастся, Палата представляет свое решение.

В исключительных случаях (если дело поднимает серьезный вопрос, касающийся толкования положений Конвенции или Прото-

колов к ней; если решение может быть несовместимо с ранее вынесенным Судом постановлением), к делу подключается Большая Палата Суда, состоящая из 17 судей. Палата сама может постановить передать дело в Большую Палату, когда она не собирается следовать сложившейся практике Суда или когда затронут вопрос принципа. Такая процедура может быть принята только при условии, что ни у одной из сторон нет возражений (ст. 30 Конвенции).

Любая из сторон в исключительных случаях (ст. 73 Регламента) может в течение трех месяцев, считая с даты вынесения Палатой постановления, представить в Секретариат прошение о направлении дела в Большую Палату, если в деле поднимается вопрос относительно толкования или применения Конвенции и протоколов к ней или вопрос представляет общественный интерес. Данный вопрос рассматривает Коллегия в составе пяти судей Большой палаты. Решение Палаты становится окончательным, если нет дальнейшей возможности обратиться в Большую Палату. Решение Большой Палаты окончательно и в настоящее время имеет обязательную силу в международном праве.

ЕСПЧ не может отменить решение, вынесенное органом государственной власти или национальным судом, не дает указаний законодателю, не осуществляет абстрактный контроль национального законодательства или судебной практики, не имеет права давать распоряжения о принятии мер, имеющих юридические последствия. Суд рассматривает только конкретные жалобы, с тем чтобы установить, действительно ли были допущены нарушения требований Конвенции. Обязательства, которые могут быть возложены на государство непосредственно постановлением Европейского Суда, сводятся к обязанности выплатить потерпевшей стороне справедливую компенсацию за причинение материального ущерба, морального вреда, а также возместить выигравшей стороне понесенные ей судебные издержки и расходы.

В рамках Европейской конвенции впервые решениям международного судебного органа был придан юридически обязательный характер и впервые была установлена процедура систематического контроля за их исполнением со стороны межправительственного органа.

§ 12.3. Доступ индивида к правосудию в Суде Европейского Союза

Правовая система Европейского Союза, как и сама организация, представляет собой сложное политико-правовое образование, не сводимое полностью ни к правовым системам отдельных стран, ни к международному праву¹.

Основными источниками права Европейского Союза являются общие принципы права Европейского Союза; акты Союза – учредительные акты, договоры о присоединении, Договор о Европейском Союзе, который некоторые юристы называют конституцией Союза; акты, издаваемые институтами Союза в рамках их компетенции (законодательство Европейского Союза); международные договоры и соглашения, заключенные в сфере ЕС его государствами-членами и судебная практика (прецедентное право) Суда Европейского Союза.

Субъектами ЕС выступают не только государства, входящие в него, но и непосредственно юридические лица и граждане западноевропейских стран. Последние получили такой статус во многом благодаря судебной практике.

Суд Европейского Союза, не являющийся формально правотворческим органом, создал за более чем 40 лет своего существования обширную систему правовых норм Европейского Союза, называемую прецедентным, или «судейским», правом.

Рассматривая право на судебную защиту и особенности его толкования и реализации в рамках Европейского Союза, следует, прежде всего, основываться на прецедентном праве ЕС, общих принципах права и нормативно-правовых актах Союза.

Суд Европейских Сообществ длительное время оставался единственным органом, осуществляющим правосудие в Европейском Союзе. Однако большая загруженность потребовала реформирования судебной системы, и в настоящее время (в соответствии с изменениями, внесенными Лиссабонским договором) она выглядит следующим образом:

1. Высшее звено судебной системы – Суд (термин «Суд» не является эквивалентным понятию «Суд Европейского Союза».

¹ Основы права Европейского Союза. М., 1997. С. 3.

Последний обозначает всю судебную систему Союза. «Суд», напротив, служит названием только ее высшего звена (бывший Суд Европейских Сообществ¹), действующий с 1952 г., с момента вступления в силу Договора о ЕОУС).

2. Трибунал (бывший Трибунал первой инстанции), созданный в 1989 г. на основе Единого Европейского акта как второй орган правосудия в ЕС.

3. Трибунал по делам публичной службы. Он создан на основе решения Совета 2004/752/ЕС, Евратома от 2 ноября 2004 г. и приступил к работе в 2006 г.² В целом введение специализированных трибуналов было регламентировано Ниццким договором, Лиссабонский договор лишь поменял процедуру учреждения³.

В основном иски, поданные частными лицами, рассматривает именно Трибунал, а все остальные – Суд. Юрисдикция Трибунала носит производный характер, поскольку к ней отнесены дела, переданные из юрисдикции Суда.

К ведению Трибунала относятся, в т.ч.:

- иски в связи с судебным контролем – об аннулировании актов и в связи с бездействием, предъявленные частными лицами или компаниями, в соответствии со ст. 263 и ст. 265 Договора о функционировании Европейского Союза (далее – ДФЕС);
- иски в связи с недоговорной ответственностью (из возмещения вреда), предъявленные частными лицами и компаниями, в соответствии со ст. 268 ДФЕС;
- иски в связи с контрактами, предъявленные частными лицами и компаниями, в соответствии со ст. 272 ДФЕС.

Если один и тот же вопрос затрагивается в двух делах, одно из которых находится на рассмотрении в Суде, а другое – в Трибунале, то последний может приостановить рассмотрение вопроса до принятия решения Судом ЕС. Если же Суд примет решение

¹ Портал Право Европейского Союза. URL: <http://eulaw.ru/>.

² 2004/752/ЕС, Euratom: Council Decision of 2 November 2004 Establishing the European Union Civil Service Tribunal // OJ L 333, 09.11.2004. P. 7.

³ Лиссабонский договор закрепляет учреждение специализированных трибуналов в соответствии с обычной законодательной процедурой Европейского парламента и Совета, в то время как ранее они учреждались на основе решения Совета // Договор о функционировании ЕС. Ст. 257.

о приостановлении дела, то производство в Трибунале возобновляется.

Трудовые споры между органами Союза и их служащими по первой инстанции рассматриваются специализированным Трибуналом по делам гражданской службы в соответствии со ст. 270 ДФЕС.

Детальные правила в отношении организации и функционирования судебной системы ЕС изложены в части шестой «Институциональные и финансовые положения» ДФЕС (статьи 251-281) и обновленном Статуте, который отныне будет именоваться «Статут Суда Европейского Союза»¹.

Лиссабонский договор 2007 г. увеличил права физических и юридических лиц по обращению за защитой в Суд Европейского Союза:

1) частным лицам предоставлено право оспаривать регламентарные акты ЕС (четвертый абзац статьи 263 ДФЕС), например регламенты Совета о фиксировании цен на сельскохозяйственную продукцию и о других мерах в сфере общей сельскохозяйственной политики Союза;

2) Суд Европейского Союза уполномочен контролировать правомерность решений, которыми вводятся ограничительные меры против физических и юридических лиц (второй абзац статьи 275 ДФЕС).

Основные процессуальные гарантии права индивида на судебную защиту заключены в общих принципах права Европейского Союза. По сути, эти принципы – маскировка открытого судебного нормотворчества.

Традиционно Суд ЕС позиционировал себя как орган, в отношении физических лиц выносящий решения, касающиеся оспаривания актов институтов ЕС. В 1989 г. в своем решении по делу Wachauf Суд ЕС перешел эту границу, заявив, что национальные правовые акты, имплементирующие право ЕС, должны также приниматься с учетом основных прав человека, как их ви-

¹ Портал Право Европейского Союза. URL: <http://eulaw.ru>.

дит Суд ЕС¹. В 1997 г. в решении по делу Annibaldi говорит о необходимости соблюдения прав человека в национальных актах, принимаемых по вопросам, находящимся в сфере права ЕС².

Судом ЕС была разработана идея, согласно которой доктрина основных прав и свобод человека только берет свое начало из философских учений, лежащих в основе национальных норм. Вывод: не существует правовой нормы, в соответствии с которой определенные права будут приняты Судом ЕС как основные, если они защищаются в конституциях государств-членов или даже в большинстве из них: «Суд не должен искать максимальных, минимальных или средних стандартов. Центр тяжести при определении подходов, принятых в различных правовых системах, устанавливается по духу Договора и потребностям Сообщества, находящегося в процессе укрепления»³.

«Право ЕС, налагающее обязанности на частных лиц, одновременно порождает права, входящие в их личное правовое состояние. Эти последние возникают не только тогда, когда наделение правами прямо предусмотрено Договором, но и в силу обязательств, четко определенных в Договоре, в том, что касается как частных лиц, так и государств-членов и институтов Сообщества. Следует также напомнить, что, как это вытекает из неизменной практики Суда ЕС, национальные судебные учреждения обязаны в пределах своей компетенции применять право ЕС,

¹ Исполинов А.С. Хартия основных прав Европейского Союза: результаты первых трех лет применения // Мат-лы междунар. науч.-практ. конф. «Международный правопорядок в современном мире и роль России в его укреплении», посвященной 90-летию профессора Д.И. Фельдмана (г. Казань, Казанский (Приволжский) федеральный университет, 11-12 октября 2012 г.). М.: Статут, 2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Case C-309/96 Annibaldi. 1997. ECR I-7493.
URL: https://docviewer.yandex.ru/?url=ya-serp%3A%2F%2Fcsdle.lex.unict.it%2FArchive%2FLW%2FEU%2520social%2520law%2FEU%2520case-law%2FJudgments%2F20121109-101033_C_40_11enpdf.pdf&lang=en&c=55751e7ea09e.

³ Mancini G. Safeguarding Human Rights: The Role of the Court of Justice of the European Communities // Occasional Paper. № 62. Bologna. March, 1990.

обеспечивать максимальную эффективность его норм и защищать права, которыми оно наделяет частных лиц»¹.

Основные принципы доктрины прав человека Европейского Союза закрепляют следующие положения²: государства-члены непосредственно связаны доктриной прав человека ЕС, когда она используется для толкования положений Договора или правовых норм Союза; права, предоставленные частным лицам, являются предметом оговорки, предусматривающей возможность их ограничения, например, для обеспечения публичного порядка; государства-члены, применяя нормы Союза, связаны обязанностью соблюдать права человека в соответствии с толкованием Союза.

Европейское право, закрепляя право индивида на судебную защиту, устанавливает и ряд основополагающих процессуальных гарантий, наличие которых повышает эффективность *locus standi*. Данные гарантии относятся к общей концепции Суда Европейского Союза, называемой «право на защиту»³.

Она включает следующие основные права.

1. Право быть заслушанным. Лицу, интересы которого существенно затронуты в результате принятого органом власти решения, должна быть предоставлена возможность сделать его точку зрения известной.

2. Право на юридическое представительство и конфиденциальный обмен информацией между юристом и клиентом. Выполнение этого требования требует соблюдения двух условий:

- обмен информацией должен служить целям обеспечения «права на защиту» индивида;
- юрист должен быть практикующим адвокатом, а не работником своего клиента.

3. Право не свидетельствовать против себя. Редкая категория дел, поскольку сам характер споров зачастую определяет поло-

¹ Joined Cases C-6/90 и C-9/90 Francovich, Bonifaci and Others v. Italy [1991] ECR I-5357. URL: https://docviewer.yandex.ru/?url=yaserp%3A%2F%2Fwww.eurocollege.ru%2Ffiles%2Ffiles%2FTridimas_Case-C6.90-francovich.doc&lang=en&c=55750e095b8a.

² Dausies. The Protection of Fundamental Rights in the Community Legal Order // European Law Review. 1985. № 10. P. 398.

³ Хартли Т.К. Основы права Европейского сообщества. М. – Будапешт, 1998. С. 142.

жительную сторону объяснений как для ответчиков, так и для истцов.

4. Право на выбор языка. При прямых исках заявитель имеет право выбора языка. Однако если ответчиком является одно из государств-членов или частное лицо, или корпорация, имеющие национальность какого-либо из государств-членов, языком дела будет официальный язык этого государства.

Существует два специфических принципа¹ судопроизводства, повышающих эффективность права на судебную защиту:

- принцип доступности средств судебной защиты. Специфика связана именно с наличием Суда Европейского Союза, на который, как и на национальные суды, возлагается обязанность информировать население о возможностях судебной защиты в Суде Европейского Союза, а также предоставлять разъяснения по вопросам европейского права;

- принцип максимально полной и эффективной судебной защиты. Данный принцип связан не с ограничениями, которым подвергается *locus standi* непривилегированных истцов, а с необходимостью выяснения вопроса о соответствии национального права государств-членов праву Союза, а следовательно, предоставлению более широких возможностей для судебной защиты. Этот принцип требует, чтобы национальные правила не препятствовали эффективному и в установленные процессуальные сроки отправлению правосудия, связанному с защитой прав, вытекающих из постановлений права Сообщества.

Наконец, следует отметить ряд общих критериев, используемых Судом ЕС, при решении вопроса о наличии у индивида права на судебную защиту²:

- наличие у истца других доступных средств правовой защиты, в частности, в своем государстве;
- наличие других истцов, заинтересованных оспорить решение;
- наличие у истца достаточных доказательств того, что дело касается вопросов общего значения.

¹ Европейское право: учебник для вузов / под ред. М.Л. Энтина. С. 161.

² Dinnage. *Locus standi and Article 173 EEC* // *European Law Review*. 1979. № 4.

Каждый из них в отдельности вряд ли может решить исход дела, но в совокупности указанные критерии способны оказать значительное воздействие на судебное решение.

Как и любой судебный орган, Суд Европейского Союза стремится к стабильности и неизменности существующей практики. Однако последние десятилетия вынуждают и его менять свои позиции в этих вопросах, в т.ч. и в сфере защиты прав человека.

После вступления Хартии основных прав Европейского Союза в юридическую силу Суд ЕС говорит о противоречии европейскому праву как таковому, без ссылок на Европейскую конвенцию 1950 г., считавшуюся еще недавно основным документом, регламентирующим права и свободы человека в Европе.

Думается, практика рассмотрения вопросов, связанных с соблюдением прав человека, будет и далее подвергаться трансформации с учетом существования как двух основополагающих актов, так и судов.

§ 12.4. Правовые основания и пределы влияния решений Европейского Суда по правам человека на правовую систему России

Конституция Российской Федерации признала общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации составной частью правовой системы страны, а также установила правило, согласно которому если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15).

Оценивая юридическое значение данного принципа, необходимо иметь в виду, где именно он расположен в тексте Конституции, – он включен в раздел «Основы конституционного строя». Такое местоположение в конституционной системе означает, что ни одна другая норма Конституции, не говоря уже про другие правовые акты, не может противоречить толкованию и применению нормы ч. 4 ст. 15 Конституции.

Конституция тем не менее не определила место международных договоров в системе российского законодательства. Целесо-

образно предположить, что правовая система государства должна строиться таким образом, чтобы не только не расходиться с общепризнанными нормами, но и содействовать их реализации.

Однако вопрос о месте Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) в иерархии нормативно-правовых актов Российской Федерации вызывает наибольшие споры среди ученых и практиков в части соотношения с Конституцией¹. Это обусловлено главным образом тем, что Конвенция – единственный международный договор в области прав человека, предусматривающий право на подачу индивидуальной жалобы в международный суд, решения которого являются обязательными для государства-ответчика. На данный момент Конвенция ратифицирована 47 государствами – членами Совета Европы. Ее ратификация является условием членства в Совете Европы. Такой высокий уровень защиты при соблюдении всех критериев приемлемости жалоб в Европейский Суд по правам человека в Страсбурге (далее – Европейский Суд) стал доступен каждому, находящемуся под юрисдикцией государства-ответчика и считающему себя жертвой нарушения прав, защищаемых Конвенцией.

Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» Российская Федерация ратифицировала подписанную 28 февраля 1996 г. Конвенцию о защите прав человека

¹ См. подробнее: О международных договорах Российской Федерации // Комментарий к Федеральному закону / под ред. Д.А. Шлянцева. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2006. С. 9; Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс (академический курс): учебник. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 166; Интервью с Б.Н. Топорным, д.ю.н., профессором, членом Президиума РАН, директором ИГП РАН // Законодательство. 2003. № 6. С. 7; Комментарий к Конституции РФ / под ред. проф. Л.А. Окунькова. М., 1996; Хлестаков О.Н. Международное право и Российская Федерация // Московский журнал международного права. 1994. № 4. С. 55; Тиунов О.И. Конституционный Суд Российской Федерации и международное право // Российский ежегодник международного права. 1995. С. 181; Зорькин В.Д. Интеграция европейского конституционного пространства: вызовы и ответы // Журнал российского права. 2006. № 12. С. 23; Лазарев В.В., Мурашова Е.Н. Место решений Европейского Суда по правам человека в национальной правовой системе // Журнал российского права. 2007. № 9 и др.

и основных свобод и ряд Протоколов к ней. Как указано в ст. 1 федерального закона, Российская Федерация в соответствии со статьей 46 данной Конвенции признала *ipso facto* (лат. «в силу самого факта») и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации.

Нормы законодательства и обязательные для применения постановления Пленума Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ развивают так называемый монистический принцип, разъясняя необходимость непосредственного применения Конвенции, а также прецедентного права Европейского Суда в российских судах.

Необходимо отметить, что несмотря на то, что Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» был принят намного раньше всех процессуальных кодексов, начавшийся в 2001 г. процесс процессуального закрепления возможности пересмотра конкретных дел после вынесения Европейским Судом постановления, установившего нарушение Конвенции, был завершен только с принятием Кодекса административного судопроизводства в 2015 г. Этому в значительной степени способствовал Конституционный Суд, который в своем Постановлении от 26 февраля 2010 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.А. Дорошка, А.Е. Кота и Е.Ю. Федотовой» указал, что наличие в правовой системе государства процедур пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений, в связи с вынесением которых были констатированы нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, выступает в качестве меры, обязательность осуществления которой в целях реализации предписаний данной Конвенции вытекает из ее ст. 46 во взаимосвязи со ст. 19, 46 и 118 Конституции Российской Федерации, а следовательно, требует законодательного закрепления ме-

ханизма исполнения окончательных постановлений Европейского Суда, позволяющего обеспечить адекватное восстановление прав, нарушение которых выявлено Европейским Судом; соответственно, федеральный законодатель обязан гарантировать возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений в случаях установления Европейским Судом нарушения положений Конвенции при рассмотрении судом общей юрисдикции конкретного дела, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Европейский Суд.

Так, в настоящее время, в соответствии со ст. 1 Уголовно-процессуального кодекса, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью законодательства Российской Федерации, регулирующего уголовное судопроизводство. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные Кодексом, то применяются правила международного договора.

В соответствии со ст. 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации вступившие в законную силу приговор, определение и постановление суда могут быть отменены и производство по уголовному делу возобновлено ввиду новых обстоятельств, к которым кодекс относит установленное Европейским Судом нарушение положений Конвенции при рассмотрении судом Российской Федерации уголовного дела, связанное с применением федерального закона, не соответствующего положениям Конвенции, а также и иными нарушениями положений Конвенции.

Аналогичные положения содержатся в ст. 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, ст. 392 Гражданско-процессуального кодекса РФ, ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Поскольку Конвенция отличается от традиционных международных договоров, необходимо взглянуть на ее место в системе Российской Федерации с позиций реальной значимости этого международного договора, особого статуса среди других международных договоров. Когда речь идет о правах человека и гражданина, Конституционный Суд активно прибегает к толкованию норм Конституции через прецедентную практику Европейского Суда. Однако если в течение первого десятилетия действия Кон-

венции в России вопрос о пределах влияния решений Европейского Суда на правовую систему России обсуждался только в научном сообществе, и между толкованиями Конституционного Суда и Европейского Суда не обнаруживалось сколько-нибудь значимых противоречий, то с новой остротой он встал после вынесения Европейским Судом ряда резонансных постановлений по делам, имеющим политическую окраску, и постановлений по делам, по которым ранее Конституционный Суд выносил определения об отказе в приеме жалоб к рассмотрению, и, таким образом, образовалась коллизия между позициями Конституционного Суда и Европейского Суда. Эта ситуация повлекла ответные действия от Российской Федерации, что в конечном счете выразилось в создании механизма, позволяющего блокировать некоторые постановления Европейского Суда в России¹.

В рамках данной главы представляет интерес концепция, отличающая практику Европейского Суда от практики как Конституционного Суда, так и от практики других высших судов России – это концепция, которая именуется «живым инструментом» и подразумевает буквально следующее: текст Конвенции служит всего лишь отправной точкой в понимании защищаемых прав и свобод. Содержание и смысл прав с течением времени изменились. Европейский Суд применяет динамическое толкование Конвенции, признавая тот факт, что она должна интерпретироваться в свете современных условий.

Действительно, понимание Конвенции часто требует иного подхода, чем тот, что преобладает в национальном правосознании. Положения Конвенции должны толковаться в соответствии с Венской конвенцией «О праве международных договоров» от 23 мая 1969 г., которая предписывает Европейскому Суду учитывать в своей работе нормы международного права, применимые к Конвенции или законодательству государств – участников Конвенции. Как следствие, в распоряжении Европейского Суда имеются многочисленные международные документы. Дополнительно Европейский Суд может обращаться к национальному законодательству государств-членов.

¹ См. главу «Особенности реализации решений Европейского Суда по правам человека в России».

Во главе угла в коллизии между Конституционным Судом РФ и Европейским Судом стоит вопрос о толковании, которое может различаться у этих двух судов. Однако с целесообразностью учета концепции «живого инструмента» и необходимостью взятия ее на вооружение российскими судами сложно не согласиться, поскольку меняющиеся социальные, экономические и политические реалии требуют более гибкого подхода к толкованию прав человека, нежели тот, который был проявлен Конституционным Судом, например, по делу Константина Маркина первоначально при вынесении Определения от 15 января 2009 г. № 187-О-О, которым отказано в приеме его жалобы. В этом деле наиболее остро встал вопрос жизненного интереса частного лица, находящегося в сложной жизненной ситуации, и консервативного регулирования, которое существует в российском законодательстве относительно прав отцов, проходящих военную службу: положениями ст. 13 и 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», ст. 10 и 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», ст. 32 Положения о порядке прохождения военной службы и п. 35 и 44 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей.

В Постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П¹ Конституционный Суд провел анализ практики Конституционных судов государств – членов Совета Европы и взял за модель практику Федерального Конституционного Суда ФРГ: «...Во внутреннем правопорядке Конвенция ... имеет статус федерального закона и наряду с практикой Европейского Суда ... служит лишь ориентиром для толкования при определении содержания и сферы действия основных прав и принципов Основного Закона ФРГ и лишь при

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального Закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального Закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

условии, что это не ведет к ограничению или умалению основных прав граждан, защищаемых Основным Законом ФРГ; решения Европейского Суда по правам человека не всегда обязательны для исполнения судами ФРГ, но и не должны полностью оставаться без внимания; национальной юстиции следует учитывать эти решения надлежащим образом и осторожно приспособлять их к внутреннему законодательству. Вместе с тем, как полагает Федеральный Конституционный Суд ФРГ, средство достижения согласия с Европейским Судом – это избегание конфликтов между внутренним и международным правом на начальном этапе рассмотрения дела в национальном суде, которые в принципе должны быть сведены к минимуму, поскольку оба суда используют одинаковую методологию (постановление от 14 октября 2004 г. по делу 2BvR 1481/04 (BVerfGE 111, 307)».

В пользу примата Конституции можно привести еще ряд аргументов.

Во-первых, в силу ст. 125 Конституции не вступившие в силу международные договоры подлежат проверке на конституционность Конституционным Судом, что изначально предопределяет подконституционное место рассматриваемых договоров в системе источников права. Во-вторых, из смысла ст. 79 Конституции РФ следует вывод об однозначном приоритете двух ее первых глав, где закрепляется возможность участия РФ в межгосударственных объединениях в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя.

Вместе с тем, поскольку в Конституции закреплена норма о ее высшей юридической силе, очевидно и то, что по юридической силе Конвенция находится между Конституцией, с одной стороны, и федеральными конституционными законами и федеральными законами – с другой. Конституция установила более высокий иерархический статус международных договоров относительно противоречащих им актов внутреннего законодательства.

§ 12.5. Особенности реализации решений Европейского Суда по правам человека в России

Общий порядок движения дела после вынесения Европейским Судом окончательного постановления по делу таков: материалы дела передаются в Комитет министров Совета Европы, на который возложена задача надзора за исполнением постановлений Европейского Суда. В состав комитета Министров входят министры иностранных дел государств – участников Конвенции. Постановления Европейского Суда исполняются государством-ответчиком посредством принятия индивидуальных, общих и срочных мер.

Индивидуальные меры. Меры по исполнению постановления Европейского Суда должны в первую очередь положить конец нарушению и, насколько это возможно, устранить его негативные последствия для заявителя жалобы. Последнее может обозначать необходимость выплаты сумм, присужденных Европейским Судом в качестве справедливой компенсации, или сумм, определенных сторонами в мировом соглашении. В случае просрочки выплаты таких сумм начисляется пеня.

Если денежная компенсация не решает вопрос адекватного устранения последствий нарушения, Комитет Министров обеспечивает, чтобы соответствующие органы власти предприняли любые другие индивидуальные меры, которые могут потребоваться для устранения последствий нарушения. Иногда дополнительные рекомендации по этому поводу даются уже в самих судебных постановлениях Европейского Суда.

В качестве примеров применяемых индивидуальных мер можно привести следующие. Так, по делу «Лагутин и другие против России» (жалобы № 6228/09, 19123/09, 19678/07, 52340/08 и 7451/09, Постановление от 24 апреля 2014 г.), Европейский Суд указал: «133. ...Суд обращается к своей установившейся прецедентной практике, согласно которой в тех случаях, когда заявитель потерпел от нарушения его права, гарантированного статьей 6 Конвенции (право на справедливое судебное разбирательство. – прим. автора), он должен, насколько это возможно, быть восстановлен в том положении, в котором он находился бы, если бы требования этой статьи были учтены, и самая приемлемая

форма возмещения в данном случае – это, в принципе, пересмотр дела, если это требуется... Это относится к пяти заявителям в настоящем деле. Суд отмечает в этой связи, что статья 413 Уголовно-процессуального Кодекса России предусматривает правовую основу для пересмотра дела, в случае установления Судом нарушения Конвенции...».

Кроме того, в ряде постановлений Европейский Суд указывал на необходимость восстановления общения в наилучших интересах ребенка между детьми и их родителями, отделенными от них без необходимости (например, если дети переданы на воспитание в приемную семью или похищены другим родителем).

В делах, касающихся экстрадиции, Европейский Суд указывал на необходимость воздержаться от высылки лица, в результате которой заявитель может быть подвергнут риску пыток или жестокого обращения или угрожающим жизни обстоятельствам в стране высылки, либо требовать эффективного расследования обстоятельств причинения пыток, жестокого обращения или исчезновения заявителя. Так, в деле «Мамажонов против Российской Федерации» (жалоба № 17239/13, Постановление от 23 октября 2014 г.), Европейский Суд указал: «П. 235. Суд учитывает, что необходимость расследования исчезновения заявителя уже была подчеркнута на встрече заместителей министров, когда они “решительно настаивали на том, что обстоятельства этого инцидента будут выяснены, и его судьба будет установлена насколько возможно скоро”. П. 236. Тогда, когда дело будет направлено для надзора в Комитет Министров, на основании информации, представленной государством-ответчиком, необходимо принятие Российской Федерацией таких индивидуальных мер, которые осуществимы, своевременны, адекватны и достаточны для того, чтобы неуклонно продвигать расследование уголовного дела по факту исчезновения заявителя и принять все дальнейшие меры в пределах своей компетенции в целях прекращения выявленных нарушений и выплатить компенсацию за их последствия».

Общие меры. Исполнение постановлений также требует принятия общих мер по предотвращению нарушений, аналогичных тем, которые были выявлены Европейским Судом (в форме внесения изменений в законодательство, создания прецедентного права или принятия других видов мер). Европейский Суд считает

обеспечение эффективности национальных средств правовой защиты важнейшей задачей. В тех случаях, когда национальные органы власти непосредственно приводят в исполнение постановления и правовую практику Европейского Суда, для проведения необходимых изменений и принятия эффективных внутригосударственных средств правовой защиты часто бывает достаточно публикации и распространения таких постановлений (в т.ч. переведенных и с комментариями, где это необходимо). Положительным примером общих мер, реализованных Российской Федерацией после вынесения ряда постановлений Европейским Судом, является создание механизма компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок и на исполнение судебного акта в разумный срок, что было реализовано путем принятия Федерального закона № 68-ФЗ от 30.04.2010 «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и внесении ряда изменений в процессуальные кодексы.

Другими примерами могут служить принятие законодательных актов для предотвращения произвольного прослушивания телефонных переговоров, снятие неоправданных ограничений свободы мнения журналистов и т.д.

Что касается позиции самого Европейского Суда относительно реализации выносимых им постановлений, то он полагает, что конкретные средства, с помощью которых в рамках национальной правовой системы будет исполняться возлагаемое на государство-ответчика в соответствии со ст. 46 Конвенции правовое обязательство, избираются по общему правилу самим государством-ответчиком при условии, что эти средства будут совместимы с выводами, содержащимися в соответствующем постановлении Европейского Суда.

Срочные меры. Производство по делам в Европейском Суде может длиться значительные промежутки времени – от нескольких месяцев до нескольких лет. Несмотря на это, национальное судебное производство так же может продолжаться. При рассмотрении некоторых дел, в особенности по жалобам на нарушение Статьи 2 Конвенции (право на жизнь) и Статьи 3 (запрет пыток, бесчеловечного и унижающего человеческого достоинства обращения), судебная система соответствующего государства –

участника Конвенции может обеспечить лишение заявителя гражданства и его высылку из страны прежде, чем соответствующая жалоба будет удовлетворена в Европейском Суде (Ошпаков против Российской Федерации, жалоба № 56662/09, Постановление от 3 апреля 2014 г.). Другим примером необходимости принятия срочных мер может служить указание властям на необходимость проведения немедленного независимого медицинского обследования лица, страдающего тяжелым заболеванием и содержащегося под стражей с целью определения наличия необходимости его содержания в условиях следственного изолятора (Амиров против Российской Федерации, жалоба № 51857/13, Постановление от 20 апреля 2013 г.).

В таких обстоятельствах ст. 39 Регламента Европейского Суда позволяет ему обратиться к государству с просьбой прекратить внутреннее вмешательство.

Срочные меры принимаются только в исключительных обстоятельствах, когда выявлен серьезный и реальный риск нанесения заявителю необратимого ущерба. Как правило, такие меры применяются на срок производства по делу в Европейском Суде.

Как указывалось выше, обширные полномочия Европейского Суда по толкованию Конвенции и ряд резонансных дел, имеющих политическую окраску, а также ряд коллизий, возникших при толковании объема прав человека между Европейским Судом и Конституционным Судом, привели к принятию Постановления от 14 июля 2015 г. № 21-П, которое предусматривает механизм блокирования некоторых постановлений Европейского Суда: «Исходя из этого в ситуации, когда самим содержанием постановления Европейского Суда... в том числе в части обращенных к государству-ответчику предписаний, основанных на положениях Конвенции... интерпретированных Европейским Судом... в рамках конкретного дела, неправомерно – с конституционно-правовой точки зрения – затрагиваются принципы и нормы Конституции Российской Федерации, Россия может в порядке исключения отступить от выполнения возлагаемых на нее обязательств, когда такое отступление является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих принципов и норм Конституции Российской Федерации».

Конституционный Суд указал, что если Европейский Суд, толкуя в процессе рассмотрения дела какое-либо положение Конвенции, придает используемому в нем понятию другое, нежели его обычное, значение либо осуществляет толкование вопреки объекту и целям Конвенции, то Российская Федерация вправе отказаться от его исполнения как выходящего за пределы обязательств, добровольно принятых на себя при ратификации Конвенции. Соответственно, постановление Европейского Суда не будет считаться обязательным для исполнения, если в результате толкования конкретного положения Конвенции, на котором основано данное постановление, разойдется с принципом суверенного равенства и уважения прав, присущих суверенитету, а также принципом невмешательства во внутренние дела государств.

Конституционный Суд указывает, что не будет поддерживать данное Европейским Судом толкование Конвенции, если именно Конституция Российской Федерации (в т.ч. в ее истолковании Конституционным Судом Российской Федерации) как правовой акт, обладающий высшей юридической силой в правовой системе России, более полно по сравнению с соответствующими положениями Конвенции в их истолковании Европейским Судом обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина, в т.ч. в балансе с правами и свободами иных лиц (ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации).

Данная позиция, как представляется, может быть продиктована необходимостью учета конкретных обстоятельств, в которых предположительно будет исполняться постановление Европейского Суда, значительных промежутков времени между подачей жалобы и вынесением постановления, в т.ч. социальных, экономических и политических изменений и влияний.

Механизм блокирования постановлений Европейского Суда в национальном судопроизводстве будет применяться следующим образом: суд общей юрисдикции, рассматривающий заявление стороны по делу о пересмотре дела ввиду новых обстоятельств, установив, что ранее Конституционный Суд признал не нарушающими конституционные права заявителя в его конкретном деле, обращается в Конституционный Суд о конституционности соответствующих норм. Конституционный Суд, в свою очередь, окончательно разрешит этот вопрос.

Иная ситуация: органы государственной власти Российской Федерации, к компетенции которых относится обеспечение применения Конвенции как международного договора Российской Федерации, приходят к выводу о том, что имеет место противоречие между толкованием определенного права между Европейским Судом и Конституционным Судом, а действия и решения, которые требуются для исполнения постановления Европейского Суда, могут привести к нарушению положений Конституции Российской Федерации. По официальному запросу уполномоченных субъектов Конституционный Суд в целях устранения неопределенности в понимании этих положений применительно к возможности исполнения постановления Европейского Суда и принятия мер индивидуального и общего характера, направленных на обеспечение выполнения Конвенции, выносит свое суждение.

Как предполагается, Конституционный Суд будет использовать свое «право на возражение» лишь в редчайших случаях. В таком варианте, как полагает Конституционный Суд, это не приведет Российскую Федерацию к самоизоляции от решений Европейского Суда, которые отражают консенсус, выработанный государствами – участниками Конвенции, а приведет к конструктивному взаимодействию и взаимоуважительному диалогу. Таким образом, Конституционный Суд взял на себя роль медиатора, который стремится, как указано в постановлении, избежать серьезных осложнений в отношениях России не только с Европейским Судом, но и с Советом Европы в ситуации, при которой постановление Европейского Суда предполагает внесение в российское законодательство изменений, чреватых нарушением закрепленных Конституцией прав и свобод человека и гражданина, причем, как указывает Конституционный Суд, гораздо более существенных, нежели те, против которых возражал Европейский Суд. Такими ситуациями Конституционный Суд потенциально считает дела, аналогичные вышеупомянутому делу Константина Маркина, а также дело об избирательных правах заключенных «Анчугов и Гладков против России» (Постановление Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г.).

В то же время Конституционный Суд выражает готовность к поиску правомерного компромисса ради поддержания европейской системы защиты прав человека, но определение степени

своей готовности он оставляет за собой, поскольку границы компромисса в данном вопросе очерчивает для него Конституция Российской Федерации. Доказательством этой готовности является последовательная имплементация Конституционным Судом положений Конвенции и постановлений Европейского Суда в российскую правовую систему.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации признает значимость деятельности Европейского Суда по выявлению недостатков национального правового регулирования и по предложению путей к их устранению, но с оговорками.

Раздел 13. Государственный механизм обеспечения прав человека

§ 13.1. Понятие, признаки и структура организационно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина занимают существенное место в деятельности всех государственных органов, поскольку это их важная конституционная обязанность. В то же время решение данных вопросов не является основным содержанием деятельности большинства из них, а подчинено выполнению главных задач, которые поставлены перед конкретным государственным органом, и выступает в качестве одного из условий, способствующих его нормальному функционированию и достижению поставленных целей. Обязанности государства, соответствующие правам и свободам человека и гражданина, находят выражение в совокупности различных зафиксированных в законе гарантий, т.е. тех условий и возможностей, которые оно обязуется создать и предоставить лицам для практического осуществления ими своих прав и свобод. Следовательно, говоря об обеспечении прав и свобод человека и гражданина, можно вести речь о создании государством и его органами условий и предоставлении возможностей для их реализации. Иными словами, государство осуществляет охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина и таким образом их обеспечивает.

Вышеизложенное дает нам основание сделать вывод, что под организационно-правовым механизмом обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации следует понимать сложную, целостную, многостороннюю и многоуровневую систему статических и динамических элементов (организационно-правовых средств), каждый из которых имеет свое функциональное предназначение, с помощью которых осуществляется целенаправленное, результативное воздействие на общественные отношения в сфере реализации (охраны и защиты) прав и свобод человека и гражданина посредством взаимообусловленного, сба-

лансированного их функционирования (в т. ч. взаимодействия), с целью создания оптимальных политических, экономических, социальных, духовных, правовых и иных условий для наиболее полного пользования человеком и гражданином социальными благами (эффективного обеспечения прав и свобод).

Многообразие различных точек зрения позволяет сделать вывод о том, что рассматриваемый механизм наряду с материальными и процессуальными компонентами имеет статическую и динамическую стороны. При этом статическая (инструментальная) сторона показывает внутреннее строение этого целостного механизма, его отдельные элементы, взятые в единстве. Динамическая (функциональная) сторона определяет взаимообусловленное функционирование (в т.ч. взаимодействие) всех структурных элементов (организационно-правовых средств), каждый из которых имеет свое функциональное предназначение, с целью создания оптимальных политических, экономических, социальных, духовных, правовых и иных условий для наиболее полного пользования человеком и гражданином социальными благами (эффективного обеспечения прав и свобод).

Статическую сторону этого механизма составляют: социальные нормы (нормативная основа); субъекты, объекты и характер связей между ними (правоотношения); гарантии; механизм реализации, включающий механизм охраны и механизм защиты прав и свобод; механизм юридической ответственности; механизм целеполагания, вне анализа и оценки которого нельзя ничего понять в управлении организационно-правовым механизмом обеспечения прав и свобод человека и гражданина; специфические организационно-правовые средства (правовая культура, правовое сознание, законность, правопорядок).

Статическая сторона является основой (фундаментом) для динамической стороны организационно-правового механизма, ее предпосылкой. В структуре его динамической стороны лежит движение, т. е. обеспечительный процесс (процедура) функционирования, который и определяет взаимодействие статических элементов. Более того, действенность этого механизма (динамическая сторона) зависит от степени социально-правовой активности личности при решении экономических, политических, культурных и других задач, ее отношения к своим правам и свободам. Без этого гражданское общество не способно к качественному

развитию, а правовое государство, как показала практика, остается за гранью своего предназначения.

Сказанное позволяет заключить, что, во-первых, в основе определения механизма лежат организационно-правовые средства, являющиеся центральной частью (звеном) всех юридических (правовых) механизмов, свидетельствующие о целенаправленном, инструментальном характере организационно-правового механизма, рассчитанного на достижение конкретных результатов; во-вторых, структура организационно-правового механизма представлена элементами различного порядка (рода). В основном это элементы, имеющие юридический характер, вместе с тем в ряде случаев нельзя игнорировать наличие элементов (явлений) идеологического, психологического, социально-экономического и т.п. характера, которые с точки зрения инструментальной роли в рамках данного механизма имеют немаловажное значение.

Кроме всего прочего, достаточно очевиден тот факт, что элементы организационно-правового механизма расположены во времени асинхронно, т.е. задействуются в определенной очередности, а сам механизм проходит в своем развитии ряд стадий: от начальной, на которой происходит определение институциональных (содержательных) основ действия механизма, до конечной, т.е. достижения ожидаемого результата.

Помимо выделения статической и динамической сторон механизма, представляется целесообразным подразделить все его элементы на первичные и вторичные.

Первичные – это многочисленные субъекты организационно-правового механизма (государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица, негосударственные образования и др.).

Вторичные – это те элементы, которые носят вспомогательный характер и «обслуживают» первичные. Это не говорит о том, что эти элементы являются незначимыми или малозначимыми. В данном случае имеется в виду то, что именно первичные элементы либо создают вторичные (например, социальные нормы), либо влияют на их качественное состояние (механизм реализации, включающий механизм охраны и механизм защиты прав и свобод; механизм юридической ответственности; механизм целеполагания; обеспечительный процесс; специфические организаци-

онно-правовые средства (правовая культура, правовое сознание, законность, правопорядок)), т.е. от качества первичных элементов зависит качество вторичных, но не наоборот.

Конструктивное отношение к различным взглядам на организационно-правовой механизм, как представляется, должно исходить из того, что составляющие его механизмы (механизм реализации, включающий механизм охраны и механизм защиты прав и свобод; механизм юридической ответственности; механизм целеполагания), находясь в диалектической взаимосвязи между собой, не столько исключают друг друга, сколько дополняют, отражают его некоторые специфические свойства и особенности. При таком подходе важным аспектом анализа является соотношение общих признаков и элементов, присущих любому механизму, с теми из них, которые позволяют отличать различные механизмы по их качественным особенностям и чертам. И находятся эти механизмы между собой в соотношении общего и частного. А между общим и частным проявлением одного и того же явления, как показывают закономерности диалектики, очень много схожего¹. Они самым тесным образом связаны между собой. В то же время нельзя отрицать и тот факт, что организационно-правовой механизм имеет свои, только ему присущие признаки (черты), которые позволят отличить, где речь идет о реально функционирующем механизме, а где о его имитации.

По причине многозначности изучаемого понятия есть смысл выделить его методологические признаки и признаки функционирования и развития. Если первые характеризуют сущностную характеристику и специфику структуры механизма, то последние связаны с его функционированием и развитием, а потому являются одновременно критериями эффективности механизма.

I. Методологические признаки сущности и структуры механизма:

- признак системности – организационно-правовой механизм – представляет собой сложное системное образование, множество элементов которого находятся в отношениях и связях друг с другом, образуя определенную целостность, единство. В

¹ См.: Алексеев А.А. Философские основы теории развития. М., 1982; Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. М., 1986; Панкин В.А. Теория познания. М., 1993 и др.

рамках данного механизма формируются и функционируют субъекты правоохранительной и правозащитной деятельности, осуществляется в целом обеспечительный процесс. Именно системность позволяет увидеть свойственные каждому структурному элементу системы особенности и «сосредоточить внимание на выявлении интегративных качеств, возникающих в результате их соединения в единое целое»¹;

- признак интегративности характеризует целостность организационно-правового механизма, гармонизацию его элементов с учетом их сочетаемости и совместимости. Сущность организационно-правового механизма как раз и заключается в том, что в нем интегрируется необходимая и достаточная совокупность элементов в целостное системное образование;

- признак сложности структуры определяет всю совокупность элементов и связей организационно-правового механизма;

- признак многосторонности характеризуется наличием статической и динамической сторон организационно-правового механизма;

- признак многоуровневости определяет количество уровней (федеральный, региональный (межрегиональный) и местный); изменения, которые влияют на всю уровневую систему; степень самостоятельности и взаимосвязи уровней организационно-правового механизма;

- признак иерархичности показывает наличие в организационно-правовом механизме первичных и вторичных элементов;

- признак целенаправленности характеризует и обуславливает необходимость наличия и достижения определенных целей организационно-правового механизма – создания оптимальных политических, экономических, социальных, духовных, правовых и иных условий для наиболее полного пользования человеком и гражданином социальными благами (эффективного обеспечения прав и свобод). Не зря в качестве самостоятельного элемента организационно-правового механизма выделяется механизм целеполагания, ибо цель, являясь предметом стремления (то, что надо, желательно осуществить), выступает как единство мотивов,

¹ Чхиквадзе В.М., Ямпольская Ц.А. О системе советского права // Сов. государство и право. 1967. № 9. С. 32.

средств и результатов, а определение целей является необходимой предпосылкой эффективности функционирования рассматриваемого механизма. Об эффективной движущей силе целей (соотношением между достигнутыми результатами и затраченными ресурсами) можно говорить только при одновременном наличии трех неперенных их свойств – взаимообусловленности, когда решения и действия, необходимые для достижения одной цели, способствуют реализации другой, адекватности – соответствие потребностям и интересам личности, общества и государства и результативности – оценки степени достижения желаемого и необходимого результата с учетом качественных и количественных показателей («цель – результат – расходы»). Цели организационно-правового механизма не возникают сами по себе и не являются исключительно результатом целеполагания только лишь субъектов данного механизма – они проистекают в первую очередь из потребностей общества. В этой связи представляется оправданным выделить два вида общеорганизационных целей рассматриваемого механизма: 1) цели-задания, ориентации (тактические, оперативные), к которым относятся поручения, планы, общие интересы, реализуемые субъектами организационно-правового механизма с учетом потребностей общества; 2) цели системы (главные – стратегические – комплексные) – достижение стабильности, упорядоченности ее функционирования;

- признак неаддитивности определяет совместное функционирование разнородных, но взаимосвязанных и взаимодействующих элементов организационно-правового механизма, что создает качественно новые свойства целого (механизма), не сводящиеся к сумме свойств его элементов. Механизм не может быть познан и объяснен на основе одного лишь знания о его элементах. Неспособность понять взаимозависимость между элементами механизма отрицательно сказывается на его работоспособности;

- признак зависимости от факторов внешней и внутренней среды показывает проявление свойств организационно-правового механизма в процессе функционирования в условиях внутренней и внешней среды.

II. Признаки эффективности функционирования и развития (критерии эффективности организационно-правового механизма):

- признак (критерий) инерционности обуславливает как характеристики устойчивости функционирования организационно-

правового механизма, так и его изменчивости через определение состояния входных и выходных параметров;

- признак (критерий) инновационности показывает способность организационно-правового механизма к обновлению (новаторскому совершенствованию, эволюционированию), обладающему высокой эффективностью;

- признак (критерий) синергичности определяет способность достижения эффективности функционирования организационно-правового механизма за счет объединенного действия его элементного состава, которое превосходит эффект каждого отдельно взятого элемента или их простой суммы («целое больше суммы его частей»: $2+2=4x$, где $x>1$);

- признак (критерий) перманентности характеризует способность организационно-правового механизма непрерывно (постоянно) функционировать с заранее заданными параметрами;

- признак (критерий) адаптивности характеризует способность организационно-правового механизма сохранять свою значимость в условиях приспособливания (адаптации) к изменениям внутренней и внешней среды;

- признак (критерий) управляемости (критерий системы управления организационно-правовым механизмом) характеризует возможность перевести организационно-правовой механизм из одного состояния в другое. Качество управления, безусловно, зависит от качества субъектного состава. Несомненно, управлять организационно-правовым механизмом могут исключительно профессионалы, компетентные, подготовленные люди, обладающие соответствующими знаниями, умениями и навыками, занимающиеся юридической наукой, знающие особенности современной правозащитной и правоохранительной практики, имеющие определенный опыт политической и юридической деятельности. Иными словами, это люди с должным доктринальным, профессиональным правовым и политическим сознанием.

Организационно-правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина предполагает установленную и внутренне согласованную последовательность применения организационно-правовых средств. Его задача – обеспечить достижение поставленной цели, т.е. добиться состояния организованности. С организационной точки зрения решение задачи независимо от ее

конкретного содержания, будь то право, политика, экономика и т.п., сводится, прежде всего, к построению разного сочетания элементов, которое соответствовало бы наилучшему способу достижения поставленной цели.

Таким образом, в заключение необходимо отметить, что степень защищенности прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и ее субъектах зависит от совершенства правовых механизмов их обеспечения, от экономического потенциала нашего общества. На современном этапе все это может быть осуществлено путем обеспечения первоочередности решения проблем законодательного регулирования конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, средств и условий их обеспечения; совершенствования состава действующих конституционных прав и свобод человека и гражданина; развития системы конституционного надзора за созданием и реализацией государственными органами, должностными лицами и гражданами условий и средств обеспечения действия прав и свобод человека и гражданина в государстве. Реализация усилий и мер государственно-правового характера с учетом этих направлений деятельности позволит сформировать надежный и эффективный многоуровневый организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина как в Российской Федерации, так и в ее субъектах.

§ 13.2. Федеральные органы государственной власти в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Действие организационно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина определяется многочисленными организационно-правовыми средствами, в т.ч. деятельностью большого числа субъектов.

Внутригосударственное обеспечение прав и свобод человека и гражданина осуществляется в Российской Федерации на трех уровнях: федеральном, региональном (межрегиональном) и местном.

Федеральный уровень обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина включает в себя:

- Судебную охрану и защиту, которая обеспечивается деятельностью:

- федеральных судов, к ним относятся: Конституционный Суд Российской Федерации; Верховный Суд Российской Федерации; верховные суды республик, краевые и 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.

- Внесудебную охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина, включающую в себя:

- Президента Российской Федерации, который, в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ч. 2 ст. 80), является гарантом прав и свобод человека и гражданина;

- Администрацию Президента Российской Федерации в сфере их функций по организации рассмотрения обращений граждан, охраны и защиты их конституционных прав и законных интересов;

- Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, другие совещательные органы при Президенте Российской Федерации, созданные в целях оказания помощи в реализации его полномочий как гаранта Конституции РФ, прав и основных свобод человека и гражданина (Комиссия по вопросам гражданства, Комиссия по реабилитации жертв политических репрессий, Комиссия по делам ветеранов, Комиссия по делам инвалидов и т.д.);

- Федеральное Собрание Российской Федерации, которое принимает участие в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, определяя законодательное регулирование данной сферы;

- Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной и законодательной ветвей власти в сфере их функций по организации рассмотрения обращений граждан, охраны и защиты их конституционных прав и законных интересов;

- прокуратуру Российской Федерации, осуществляющую надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами,

службами и иными федеральными органами исполнительной власти, 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;

- Счетную палату Российской Федерации, призванную обеспечивать конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства путем осуществления внешнего государственного аудита (контроля);

- Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка; Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей;

- Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, обеспечивающую реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

- Общественную палату Российской Федерации, общественные советы при федеральных органах государственной власти и т.д.

В правовом государстве права и свободы человека и гражданина, их признание, защита и гарантирование утверждаются как основной и определяющий критерий правового характера законодательства и практики его применения. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, закрепленный в Конституции РФ, адресован всем ветвям государственной власти, связывает и обязывает их. «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (ст. 2 Конституции РФ). Чрезвычайно важным представляется и введение прямого запрета антиправового закона: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или ущемляющие права и свободы человека и гражданина» (ч. 2 ст. 55). Очень важно, чтобы права и свободы не просто провозглашались и воплощались в жизнь, но и обеспечивалось их полное и гарантированное соблюдение. Так, Л.С. Явич писал, что «право ничто,

если его положения не находят своей реализации в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях, и что нельзя понять право, если отвлечься от механизма его реализации в жизни общества»¹.

Специфика российской действительности обуславливает необходимость функционирования именно многоуровневого организационно-правового механизма обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина, позволяющего им иметь выбор способов и средств защиты своих нарушенных прав и свобод.

Важное место в этом механизме отведено Президенту РФ. Именно на него как главу государства возложена обязанность гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). При вступлении в должность Президент приносит народу России присягу, согласно которой он клянется при осуществлении своих полномочий «уважать и охранять права и свободы человека и гражданина» (ч. 1 ст. 82 Конституции РФ).

Полномочия Президента РФ как гаранта прав и свобод человека и гражданина выражаются в различных формах. Он издает указы и распоряжения, которые заполняют правовой вакуум в самых различных областях, обладает правом законодательной инициативы и вносит законопроекты в Государственную Думу, подписывает и обнародует федеральные законы, обладает правом отлагательного вето, предоставляет политическое убежище и т. д. Эти и другие полномочия Президента РФ, предусмотренные Конституцией РФ, в той или иной мере связаны с осуществлением его функций гаранта прав и свобод человека и гражданина.

Целесообразно отметить, что как юридически, так и практически нет ни одного субъективного права человека и гражданина, в реализации которого Президент РФ не имел бы реальной возможности принять участие. Его полномочия в этой области не могут конкурировать с каким-либо другим органом общей компетенции.

Так, только в 2014 г. в адрес Президента Российской Федерации поступило 987 775 обращений, 110 046 запросов информации

¹ Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1971. С. 201.

и 114 433 сообщения, из них из иностранных государств – 92 989 обращений, 26 449 запросов информации и 50 266 сообщений.

Несмотря на то, что для федеральных органов исполнительной и законодательной ветвей власти, а также законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление охраны и защиты прав и свобод граждан не является основной функцией, они тем не менее не исключены полностью из правоохранительного и правозащитного процесса, а их деятельность в сфере прав и свобод человека и гражданина можно определить как «правоохрана», т.е. создание условий, направленных на наиболее полную реализацию прав и свобод человеком и гражданином соответственно путем принятия законов и организации их исполнения.

Конституция Российской Федерации 1993 г. учредила Федеральное Собрание РФ как представительный орган, осуществляющий законодательную власть в Российской Федерации.

Предназначение этого органа государственной власти, как следует из наименования, двойственно. Во-первых, Федеральное Собрание РФ призвано выражать интересы и волю народа Российской Федерации (представительный характер). Народное представительство реализуется путем проведения периодических и свободных выборов. Последние направлены на выявление интересов различных социальных групп, учет федеративных отношений, обеспечение мирного, ненасильственного перехода государственной власти от одних выборных представителей общества к другим на основе свободного волеизъявления избирателей. Во-вторых, это законодательствование, которое означает, что Государственная Дума Федерального Собрания РФ реализует права и свободы, провозглашенные Конституцией РФ, посредством принятия законов, т.е. нормативных правовых актов высшей юридической силы. Однако она связана в этом процессе решением Совета Федерации Федерального Собрания РФ и согласием Президента РФ. Таким образом, реализация прав и свобод человека и гражданина посредством принятия федеральных законов требует неопременного участия Государственной Думы, Совета Федерации и Президента РФ.

В период заседаний Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации формой работы депутатов с избирателями является, прежде всего, рассмотрение поступивших

предложений, заявлений и жалоб избирателей, по которым депутаты обязаны принимать меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Так, в течение весенней сессии 2015 г. отделом по обеспечению деятельности приемной Государственной Думы Управления информационно-технологического и документационного обеспечения рассмотрено 48,1 тыс. обращений граждан, трудовых коллективов предприятий, профсоюзных организаций, советов ветеранов войны и труда, других общественных объединений, из них 6,3 тыс. доставлены в приемную Государственной Думы гражданами лично, 17,1 тыс. поступили по электронной почте.

Активно работает с обращениями граждан и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, куда в 2014 г. поступило 21 845 обращений граждан, в т.ч. 20 105 в письменной форме. На личном приеме в приемной Совета Федерации было принято 1639 человек.

Немаловажное значение в организационно-правовом механизме имеет исполнительная власть. Об этом свидетельствуют нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность Правительства Российской Федерации, федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств. Так, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 23 мая 2015 г.) «О Правительстве Российской Федерации»¹ указывает на основные направления деятельности высшего органа исполнительной власти в сфере охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина. Правительство РФ обеспечивает реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, принимает меры по реализации трудовых прав граждан, прав граждан на охрану здоровья, на благоприятную окружающую среду, осуществляет меры по обеспечению безопасности личности, законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Значительное влияние Правительство РФ уделяет формированию федеральных целевых программ и обеспечению их реализации.

Отношения гражданина с органами исполнительной власти можно рассматривать с различных позиций. Большой интерес

¹ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 2015. № 21. Ст. 2979.

представляют те связи между гражданином и администрацией, которые выходят за рамки позитивных и возникают тогда, когда человек считает, что его права нарушены и обращается за их защитой, используя различные правовые возможности.

Физические лица весьма активно реализуют это право и направляют свои обращения в отдел по работе с обращениями граждан Аппарата Правительства Российской Федерации. Свидетельством того являются статистические данные. Так, только в сентябре 2015 г. в адрес Правительства Российской Федерации поступило 9915 обращений, в т.ч. 182 коллективных, под которыми поставили подписи 65 471 человек.

Граждане вправе обращаться также в федеральные министерства и другие органы исполнительной власти, которые имеют свои локальные акты по работе с обращениями граждан.

Практика большинства стран мира свидетельствует о том, что наиболее эффективно защита прав и свобод человека и гражданина осуществляется судебной властью. В цивилизованном обществе суду принадлежит центральное место во всей правовой системе. Именно суд олицетворяет подлинное право, истинную справедливость. Чем выше роль, авторитет суда и правосудия в целом, чем большей самостоятельностью и независимостью обладает суд во взаимоотношениях с представительными органами и органами управления, тем выше в стране уровень законности и демократии, тем надежнее защищены от возможных посягательств права и свободы человека и гражданина. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и законами государства. Судьи независимы, подчиняются только закону.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту всех прав и свобод, включая те, которые закреплены ею же (ч. 1 ст. 46). Согласно Конституции РФ, решения и действия (или бездействие) любых государственных органов, общественных объединений и должностных лиц, ущемляющие права и свободы человека и гражданина, могут быть обжалованы в судебном порядке (ч. 2 ст. 46). К сожалению, одной этой декларации недостаточно. Нужна всесторонняя судебная защита. Слабая защита лишь сеет иллюзии, рождает недоумение и озлобленность, дискредитирует самую идею обращения в суд за помощью.

Право беспрепятственно обращаться в суд за защитой от любых действий и решений исполнительной власти – важнейшее условие обеспечения прав и свобод российских граждан. Это право не только формально провозглашено в Конституции РФ, но и нашло развернутую регламентацию в принятом 27 апреля 1993 г. Законе Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹. Каждый российский гражданин имеет возможность выбора, куда обращаться с жалобой. Он может обратиться в суд либо в вышестоящий в порядке подчиненности государственный орган, в орган местного самоуправления, в учреждение, на предприятие или в объединение, к должностному лицу.

За последние годы наши граждане стали чаще обращаться в суд за защитой своих прав и свобод. Это, несомненно, свидетельствует о росте доверия граждан к судебной защите. Однако система судебных органов, существующая в настоящее время в России, еще далека от совершенства. Она полностью еще не освободилась от традиций тоталитарного прошлого, когда судебная система фактически являлась одним из элементов репрессивного аппарата и многие вопросы решались судебными органами на основании указаний партийных и государственных чиновников.

Обобщая вышесказанное, необходимо отметить, что место федеральных органов государственной власти в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина трудно переоценить, поскольку именно права и свободы человека и гражданина определяют деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Поэтому и реализация этими органами своих полномочий в рассматриваемом механизме осуществляется во взаимодействии, основы которого заложены в принципе разделения властей, в целях достижения баланса между ними, который, в свою очередь, служит катализатором функционирования организационно-правового механизма.

¹ Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (в ред. от 9 февраля 2009 г.) // ВСНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 772.

§ 13.3. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина

В субъектах Российской Федерации, аналогично федеральному уровню, действие организационно-правового механизма обеспечивается посредством двух форм: судебной и внесудебной охраны и защиты.

Судебная форма охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина представляет собой гарантированный каждому индивиду механизм охраны и защиты его прав и свобод, который выражается в деятельности органов судебной власти по предотвращению нарушений прав и свобод, устранению препятствий их реализации (охрана) либо восстановлению нарушенного права посредством установленных законом форм судопроизводства (защита).

Судебная охрана и защита прав и свобод человека и гражданина обеспечивается деятельностью судов субъектов Российской Федерации, к которым в соответствии с ч. 4 ст. 4 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 5 февраля 2014 г.) «О судебной системе Российской Федерации»¹ относятся:

- конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации;
- мировые судьи, являющиеся судами общей юрисдикции субъектов Российской Федерации. Их компетенция определена Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) «О мировых судьях в Российской Федерации»². Они рассматривают малозначительные уголовные дела, имущественные споры при небольшой цене иска, дела об административных правонарушениях, защищая, таким образом, права граждан от их нарушений со стороны других граждан. К ведению мировых судей не относится рассмотрение жалоб на решения и действия органов и должностных лиц публичной власти, нарушающие права и свободы граждан.

¹ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 551.

² СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270; 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4277.

Внесудебная форма охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина включает в себя:

- органы исполнительной и законодательной (представительной) ветвей власти субъектов Российской Федерации в сфере их функций по организации рассмотрения обращений граждан, охраны и защиты их конституционных прав, свобод и законных интересов.

Для законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина не является основной функцией. Их деятельность в указанной сфере имеет потенциал правоохраны, т.е. направлена она на создание условий, обеспечивающих наиболее полную реализацию прав и свобод человека и гражданина, соответственно, путем принятия законов и организации их исполнения.

Если определение системы государственных органов, охраняющих права и свободы человека и гражданина, их компетенции, порядка деятельности, содержания принимаемых ими решений и ответственности за исполнение своих обязанностей – одно из важнейших направлений законодательного регулирования, то основная функция исполнительной власти «состоит в осуществлении управленческой, организующей деятельности, направленной на исполнение правовых актов, принятых непосредственно народом или его представительным органом»¹. Эта функция определяет содержание и характер полномочий органов исполнительной власти по принятию нормативных актов. Модель действия на основе и во исполнение закона должна стать доминирующей на любом уровне исполнительной власти;

- институты уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации; уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации; уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации;

¹ Ковачев Д.А. Принцип разделения властей в конституциях государств Восточной Европы // Конституционные реформы в странах Содружества. СПб., 1993. С. 122.

- комиссии по правам человека в субъектах Российской Федерации, действующие в целях оказания помощи гражданам в реализации их прав и основных свобод;
- избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, обеспечивающие реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- правозащитные организации и т.д.

На уровне субъектов Российской Федерации (региональном уровне) особое место в организационно-правовом механизме занимают органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которые аналогично федеральным органам государственной власти имеют свою специфику. Во-первых, обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации проявляется, в большей части, в принятии ими соответствующих законов. Например, законом субъекта Российской Федерации утверждаются программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации, устанавливаются порядок проведения выборов на территории субъекта Российской Федерации и т.д. Кроме того, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимает конституцию (устав) субъекта Российской Федерации и поправки к ней (нему)¹. Во-вторых, исполнительная власть, представленная системой органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, призвана осуществлять в пределах своих полномочий меры по обеспечению реализации прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью. В-третьих, следуя принципу разделения

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 5 октября 2015 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2015. № 41 (ч. 2). Ст. 5639.

властей, характерному и для регионального уровня, правосудие на территории субъектов Российской Федерации осуществляют конституционные (уставные) суды и мировые судьи.

Субъекты Российской Федерации в процессе регламентации правозащитной деятельности, осуществляемой на региональном уровне, должны разрешить важную проблему, с тем чтобы обеспечить, с одной стороны, невмешательство в исключительную компетенцию федеральных государственных органов, а с другой – эффективность собственной правозащитной деятельности.

Конституция РФ определила структуру федеративного устройства и статус субъекта РФ, разграничила предметы ведения и полномочия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Эти новые принципы построения российской государственности позволили субъектам РФ начать формирование собственных, относительно обособленных законодательных систем. Формирование законодательства субъектов РФ стало логичным продолжением строительства правовой системы Российской Федерации, которое рассматривается Конституцией РФ как атрибут их государственности (ч. 2 ст. 5). При этом правовые нормы субъектов РФ являются неотъемлемой частью российской правовой системы. Вместе с тем в Конституции РФ не решены еще многие вопросы правового статуса субъекта РФ, что может повлечь за собой, по мнению Н.С. Соколовой, споры о порядке регулирования тех или иных общественных отношений и затормозить формирование и нормальное функционирование системы законодательства¹. В настоящее время прослеживается тенденция увеличения нормотворчества субъектов РФ, однако это не должно создавать проблем для правоприменения. Система законодательства субъектов РФ должна строиться на основе приоритетов Конституции РФ и других законодательных актов Российской Федерации.

Предметы ведения и полномочия между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ разграничиваются, согласно ст. 11 Конституции РФ, иными положениями Конституции РФ, Федеративным договором и договорами о

¹ См.: Теория государства и права / под ред. Г.Н. Манова. М., 1995. С. 186.

разграничении предметов ведения и полномочий. Согласно ст. 73 Конституции РФ, субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти по предметам совместного ведения вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации. Предметы ведения Федерации и предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов прописаны достаточно подробно в ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации. Предметы ведения субъекта РФ можно представить как остаточную часть правового пространства. Поэтому многие субъекты РФ, стараясь более четко определить свои полномочия, выстраивали собственные модели взаимоотношений с федеральным центром, закрепляя их двусторонними договорами.

Применительно к нормотворчеству по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и в соответствии с правилами применения действующего законодательства в случае наличия противоречия между федеральным законодательством и законом субъекта РФ предпочтение отдается федеральному закону (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ). При осуществлении регулирования на уровне субъекта Федерации недопустимо ограничение перечня и объема прав и свобод, а также снижение их гарантированной охраны и защиты по сравнению с федеральным уровнем. Это позволяет сохранить единый стандарт перечня и системы охраны и защиты прав и свобод граждан на всей территории России. Правовое регулирование субъектами Федерации осуществляется по предметам совместного ведения в соответствии с федеральными правовыми актами: субъект Федерации может принять опережающее правовое регулирование, но после принятия федерального законодательства по данному вопросу должен привести свое законодательство в соответствии с ним. Как отметил Конституционный Суд РФ в своем решении, «если субъект Российской Федерации не принял закона по вопросу, отнесенному к его компетенции федеральным законодателем в порядке осуществления полномочий по предметам совместного ведения, то федеральный законодатель в случае необходимости сам может осуще-

ствить правовое регулирование в этой сфере»¹. Совместное ведение предполагает разделение полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов в соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ. Самостоятельно субъект Федерации может осуществлять правовое регулирование в пределах совместного или исключительного ведения. В последнем случае нормативные акты субъекта Федерации имеют приоритет перед актами Федерации (ч. 6 ст. 76).

Федерация должна обеспечить соблюдение региональным законодателем при правовой регламентации сфер, непосредственно затрагивающих права и свободы человека и гражданина, следующего конституционного положения: на уровне субъекта Федерации никоим образом не может быть ограничен объем предоставленных гражданину прав и свобод по сравнению с федеральным или международным законодательством, поскольку, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, ограничение прав и свобод человека и гражданина может вводиться только федеральным законом. Вместе с тем субъект Федерации может расширить и дополнить, по сравнению с федеральным уровнем, объем гарантированных государством прав и свобод, например, установить дополнительные социальные льготы пенсионерам, инвалидам, предусмотреть более высокий стандарт бесплатного образования, предоставляемого гражданину, дополнить механизмы, призванные охранять и защищать права и свободы человека и гражданина. Последнее может проиллюстрировать учреждение в ряде субъектов Российской Федерации института Уполномоченного по правам человека.

Возможно, более четкое распределение полномочий между центром и субъектами Федерации – одна из важнейших задач законодателя. Для законодательного органа субъекта Федерации необходимо более четко «определить, во-первых, объем законо-

¹ По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона РФ от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в связи с запросом Тульского областного суда»: постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П // СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5241.

дательного регулирования по предметам совместного ведения, не допуская превышения или дублирования норм федеральных законов; во-вторых, обеспечить самостоятельное правовое регулирование «области» по предметам ее исключительного ведения»¹.

В действующем законодательстве четко не определены предмет и пределы осуществления правового регулирования субъектом Федерации в области охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина. Это приводит к тому, что часто принимается закон либо по вопросу, относящемуся к ведению Федерации, например, устанавливающий какие-либо ограничения прав граждан, либо определенные отношения остаются неурегулированными ни на одном уровне. В связи с этим важен мотив, отмеченный Конституционным Судом РФ в его решении: пределы усмотрения органов государственной власти субъектов Федерации по вопросам своего ведения или совместного ведения могут быть «ограничены федеральным законодателем, исходя из интересов обеспечения прав граждан»². Сложившаяся ситуация создает определенные трудности и перед судебными органами общей юрисдикции. При принятии решения по конкретному делу судья, оценивая нормативные акты, не может решать вопрос о том, принят ли нормативный акт в соответствии с разделением предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектом Федерации, поскольку этот вопрос отнесен к ведению Конституционного Суда РФ. И в то же время судья должен в максимально короткие сроки вынести решение в соответствии с законом, но будет ли это федеральный закон или акт субъекта Федерации – неясно.

Важно здесь сказать и еще об одной проблеме. Непосредственное действие Конституции РФ, регулирование прав и свобод человека и гражданина федеральными законами зачастую не снимают необходимость детализации и конкретизации конститу-

¹ Тихомиров Ю.А., Зражевская Т.Д. Правотворчество области как субъекта Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 1. С. 14.

² По делу о проверке конституционности отдельных положений п. 6 ст. 4, подпункта «а» п. 3 и п. 4 ст. 13, п. 3 ст. 19, п. 2 ст. 58 Федерального закона РФ от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

ционных норм в нормативных актах органов исполнительной власти, поскольку именно в них определяется компетенция тех или иных органов, их взаимоотношения с гражданами. Хотя законодательная власть сохраняет за собой решающее влияние на выполнение государством своих обязанностей, происходит сближение и взаимодействие процессов нормотворчества и правоприменения. Часто применение нормы, принятой парламентом на уровне закона, становится возможным только после принятия конкретизирующего нормативного акта исполнительной власти, а также требует дальнейшей интерпретации вплоть до индивидуальных административных или судебных процедур. Отсюда необходимо включение других ветвей власти в процесс формирования правового поля в данной области.

Далее необходимо заметить, что, согласно Конституции РФ (п. «в» ч. 1 ст. 71), регулирование прав и свобод человека и гражданина относится к исключительному ведению Российской Федерации. Это, прежде всего, означает, что в государстве обеспечивается высший уровень их регулирования, а именно непосредственно Конституцией РФ – в гл. 2 (Права и свободы человека и гражданина).

Конституционным принципом является также регулирование прав и свобод в форме закона. В главе 2 Конституции РФ, определяющей перечень признанных прав и свобод человека и гражданина, ссылки на соответствующие законы, которые должны быть приняты и применяться в процессе их реализации, имеются более чем в двадцати статьях. При этом отсутствие указанных законов не ограничивает прав и свобод, поскольку они являются непосредственно действующими. Субъекты Федерации и муниципальные образования не вправе ограничивать круг прав и свобод человека и гражданина и их непосредственное действие. Конституция РФ запрещает применение любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы для всеобщего сведения¹.

¹ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В.В. Лазарев. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2001. С. 316-317.

Конституция РФ не содержит четкого разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в этой сфере. В ведении Российской Федерации находятся регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство в Российской Федерации, регулирование и защита прав национальных меньшинств (п. «в» ст. 71 Конституции РФ). Защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «б» ч. 1 ст. 72). Практически это означает, что, с одной стороны, федеральный уровень регулирования и защиты прав и свобод не может быть ни в какой форме умален субъектами Федерации, а с другой, – что те же субъекты Федерации несут конституционную обязанность защищать права и свободы любого человека и гражданина на своей территории, вправе расширять федеральные гарантии их защиты. В то же время Конституцией РФ определено, что защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства в целом, а также федеральных органов государственной власти – Президента Российской Федерации (ч. 2 ст. 80, ч. 1 ст. 82, ч. 2 ст. 85), палат Федерального Собрания (ст. 102, 103, 106), Правительства Российской Федерации (ст. 114), органов государственной власти субъектов Федерации (п. «б» ч. 1 ст. 72, ст. 73, ч. 2 ст. 85), органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 15, ч. 1 ст. 132). Исходя из этого здесь требуется наиболее четкое разграничение полномочий Федерации и ее субъектов, которое должно найти свое отражение в действующем законодательстве.

Таким образом, можно сделать следующие выводы и обобщения.

Во-первых, систему субъектов организационно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина на региональном уровне следует определить как упорядоченную определенным образом совокупность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, должностных лиц, негосударственных организаций, деятельность которых направлена на предупреждение нарушения прав и свобод человека и гражданина, а в случае нарушения – на их восстановление.

Во-вторых, роль органов государственной власти субъектов Российской Федерации в организационно-правовом механизме

обеспечения прав и свобод человека и гражданина определяется их деятельностью правоохранительного и правозащитного характера, основной целью которой является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина.

В-третьих, обоснование концепции организационно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и конституционной системы разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами в части определения правового положения человека и гражданина показывает, что для законодательного регулирования положения человека и гражданина собственно в субъекте Федерации остается незначительное пространство. Формально объем законодательства субъектов Федерации в этой сфере должен определяться такими правилами, как недопустимость двойного федерального и регионального правового регулирования схожих общественных отношений, возможность установления субъектом Федерации дополнительных прав и свобод человека и гражданина за счет собственных ресурсов, в т.ч. прав и свобод человека и гражданина, обусловленных региональными особенностями климатического, техногенного, национально-этнического и социального характера.

§ 13.4. Органы местного самоуправления в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Конституция Российской Федерации признает человека, его права и свободы высшей ценностью (ст. 2), устанавливает, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность не только органов государственной власти, но и местного самоуправления (ст. 18), возлагает на органы местного самоуправления функцию охраны общественного порядка (ст. 132). Отсюда следует, что все органы и должностные лица местного самоуправления должны служить главной цели: обеспечению прав и свобод человека и гражданина, созданию

всех необходимых условий для их реализации и защиты. Не случайно Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию (12 декабря 2013 г.) обратил внимание на то, что «...местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой»¹.

Согласно ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 5 октября 2015 г.)² «структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения».

Из сформулированной в ст. 18 Конституции Российской Федерации нормы-принципа вытекают обязанности органов и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении своей компетенции исходить, прежде всего, из незыблемости, ненарушаемости и непосредственного действия основных конституционных и иных прав и свобод граждан как ведущих принципов своей деятельности. Они должны выступать главным ориентиром при принятии нормативных правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления и их правоприменительной практики. Если какие-либо положения актов органов и должностных лиц органов местного самоуправления прямо или косвенно ущемляют права человека, то этот акт подлежит отмене в соответствии с установленным порядком.

В соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведе-

¹ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 дек.

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2015. № 41 (ч. 2). Ст. 5642.

ния. Это требование в полной мере распространяется и на акты органов и должностных лиц местного самоуправления. В тех муниципальных образованиях, где нет своих средств массовой информации, тексты решений должны вывешиваться на стендах в специально определенных местах там, где обычно бывает многолюдно.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту прав и свобод (ст. 46). Предметом обжалования в суде могут быть решения и действия (или бездействие) органов и должностных лиц органов местного самоуправления, а также официальная информация, послужившая основанием для совершения действия или принятия решения, в результате которых нарушены права и свободы гражданина. Порядок подобного обжалования регламентируется Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (в ред. от 9 февраля 2009 г.).¹

Конституция Российской Федерации закрепила, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). Это конституционное установление в полной мере относится к местному самоуправлению, к его органам и должностным лицам, обязанностью которых является забота о социальной справедливости, благополучии своих жителей, их социальной защищенности. В социальном государстве местное самоуправление тоже должно быть социальным. Это является правовым принципом местного самоуправления, одной из его правовых основ.

Немаловажно, что наличие 22 777 единиц муниципальных образований в Российской Федерации² с их индивидуальными территориальными, историческими, культурными, социальными, экономическими и др. особенностями говорит если не о перво-

¹ ВСНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 772.

² По состоянию на 1 января 2014 г. в Российской Федерации насчитывалось 22777 муниципальных образований. См.: База данных показателей муниципальных образований // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm> (дата обращения: 2 ноября 2015 г.).

степенной, то как минимум существенно необходимой функции органов местного самоуправления, выражающейся в непосредственной практической реализации прав и свобод человека и гражданина.

Органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем зачисления в доходы местных бюджетов отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации.

Анализ действующего законодательства позволяет говорить о том, что в России существует достаточно широкий перечень вопросов местного значения, решаемых на муниципальном уровне. Вместе с тем это не означает, что государство устранилось от решения муниципальных проблем. Напротив, оно заинтересовано в конструктивном диалоге с муниципальной властью и позитивных (с точки зрения интересов граждан, обеспечения их прав и свобод) результатах деятельности органов местного самоуправления. В проведении политики, направленной на улучшение жизни граждан, органы государственной власти и местного самоуправления являются партнерами. Особенностью разграничения их функций является непосредственное участие государства в определении основных направлений развития муниципалитетов и их централизованном материально-финансовом обеспечении.

Одним из главных критериев оценки достигнутого в современном российском обществе уровня развития местного самоуправления является, безусловно, личностный критерий, который определяется, во-первых, полнотой прав и свобод человека и гражданина на муниципальном уровне его социального и правового положения и, во-вторых, реальностью соответствующих прав, степенью их гарантированности с точки зрения фактических возможностей человека участвовать в решении вопросов местного значения, пользоваться социально-культурными и иными благами местного сообщества.

В течение длительного времени федеральная власть практически не уделяла внимания проблемам местного самоуправления.

В конечном итоге это непосредственно сказывается на уровне жизни населения муниципальных образований.

Таким образом, для осуществления надлежащей охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина необходима более детальная их регламентация в отраслевом законодательстве. В связи с этим государство должно конкретно и понятно описать свои обязанности, а также обязанности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления и порядок их исполнения в правовых нормах. В противном случае «неопределенность норм <...> может привести к не согласующемуся с принципом правового государства произволу государственных органов и должностных лиц <...> и к нарушению равенства прав граждан перед законом»¹. Возлагая на себя определенные обязанности, государство должно как минимум создать необходимые условия для исполнения данной обязанности: предусмотреть процедуру, создать специальные органы, определить степень, форму, да и саму возможность вмешательства государства в область прав и свобод человека и гражданина.

¹ По делу о проверке конституционности Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 года «О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году»: постановление Конституционного Суда РФ от 8 октября 1997 г. № 13-П // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4901.

Раздел 14. Роль гражданского общества и государства в обеспечении основных прав и свобод человека

§ 14.1. Теоретические подходы к институту гражданского общества и правового государства

Основной причиной возникновения концепции гражданского общества и правового государства было извечное стремление человека к наилучшему устройству своей жизни в обществе на основе наивысшей человеческой справедливости, что и нашло свое отражение в трудах мыслителей мира.

Ж.-Ж. Руссо, Ш.Л. Монтескье были представителями теории договорного происхождения государства, в основе которой лежала идея общественного договора¹. По этой теории законно то правительство, учредить которое и повиноваться которому все граждане согласились по своей доброй воле. Любое же отклонение от этого требования, установление отношений господства и подчинения, основанных на насилии форм общественной организации, рассматривалось ими как отрицание гражданского общества.

Более подробное изложение взглядов на гражданское общество встречается у Гегеля. По его теории, в отличие от политического государства, являющегося выражением всеобщих интересов, гражданское общество – область действия частных интересов, которые ограждены от организованного произвола и насилия рамками правового порядка и государственного закона. «Собственник, – подчеркивал Гегель, – есть первое наличное бытие свободы; она сама по себе есть существенная цель!»²

Гражданское общество – категория историческая, которая должна так или иначе затрагивать совокупность общественных отношений, отражать взаимосвязь всех сфер общественной жизни.

Для современного человека духовные потребности, потребности в стабильном правовом пространстве, демократические ценно-

¹ Кашанина М.В. Происхождение государства и права. Современные трактовки и новые подходы: учеб. пособие. М.: Юрист, 1999. С. 85.

² Гегель Г.В.Ф. Сочинения. Т. 7. С. 72-73.

сти являются не менее важными, чем потребности материальные. В то же время надо отметить, «что люди в первую очередь должны есть, пить, иметь жилище и одеваться, прежде чем быть в состоянии заниматься политикой, наукой, искусством, религией и так далее»¹. Словом, эти ценности должны сочетаться гармонично.

Определяющим фактором общественного развития является характер взаимоотношений государства и гражданского общества. Государство и гражданское общество нельзя отождествлять, но и противопоставлять их друг другу также нельзя. Типом государства во многом определяются состояние и формы активности гражданского общества. Государство либо способствует, либо препятствует развитию гражданского общества. В случае если государство ограничивает свою деятельность только задачами укрепления и усиления собственной власти и пресечения центробежных тенденций, то гражданское общество как объединение людей, заинтересованных в обеспечении достойной жизни каждого индивидуума, вступает в противоречия с государством, противостоит ему и при определенных условиях под давлением общественных сил и движений снизу опрокидывает его, создавая новые формы политического развития. Движение к гражданскому обществу есть движение к более полному воплощению правовых норм свободы, равенства граждан, приближению к универсальному нравственному порядку отношений².

Строительство гражданского общества в России – занятие невероятно трудное. Для того чтобы процесс этот шел ускоренными темпами и не сопровождался насилием и беззаконием, нужна политическая воля и активная позиция государства.

Правовое государство представляет собой многомерное развивающееся явление. Идея правового государства витала в воздухе еще с эпохи античности. В России эти идеи развивались на протяжении XVIII-XIX вв., но в конце XIX – начале XX в., когда остро стояли задачи преобразования существующего строя, проблема правового государства – государства, в котором безраздельно царствовал бы закон, – приобрела особую популярность.

¹ Энгельс Ф. Речь на могиле Маркса // К. Маркс, Ф. Энгельс. Избранные произведения. М., 1955. Т. 2. С. 157.

² Там же. С. 12.

Правовое государство – это такая форма организации и деятельности государственной власти, которая строится во взаимоотношениях с индивидами и их различными объединениями на основе норм права. При этом право играет приоритетную роль лишь в том случае, если оно выступает мерой свободы всех и каждого, если действующие законы реально служат интересам народа и государства, а их реализация является воплощением справедливости. Развитое законодательство еще не свидетельствует о наличии в обществе правовой государственности. Недавний опыт показывает, что в тоталитарных государствах регулярно издавались правовые акты, обеспечивалась их жесткая реализация, но такое правовое регулирование отнюдь не являлось признаком правового государства.

Соответственно, представления о правовом государстве ассоциируются с двумя основополагающими принципами: порядок в государстве и защищенность гражданина. Отцам-основателям либерального мировоззрения принадлежит идея о том, что в государстве должны властвовать не отдельные личности, а право и законы. Задача государства состоит в том, чтобы регулировать отношения между свободными гражданами на основе строгого соблюдения права и законов, которые призваны гарантировать свободу личности, неприкосновенность собственности и другие права человека и гражданина. Нормы права призваны, прежде всего, фиксировать взаимные претензии и обязанности, вытекающие из спонтанно формирующихся в гражданском обществе отношений.

Совершенно справедливо отметил профессор В.В. Лазарев, что правовое государство предполагает и определенный уровень индивидуальной и общественной нравственности, т.е. право в правовом государстве нуждается в моральном обосновании¹.

Правовое государство – это суверенное государство, которое концентрирует в себе суверенитет народа, наций и народностей, населяющих страну. Осуществляя верховенство, всеобщность, полноту и исключительность власти, такое государство обеспечивает свободу общественных отношений, основанных на нача-

¹ Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева, 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 1999. С. 433.

лах справедливости для всех без исключения граждан. Принуждение в правовом государстве осуществляется на основе права. Принуждение, будучи важным показателем государственного суверенитета, ограничено правом, исключает беззаконие и произвол. Государство применяет силу в разумных (правовых) рамках и только в тех случаях, когда нарушается его суверенитет, интересы его граждан. Оно ограничивает свободу отдельного человека, если его поведение угрожает интересам других людей.

Принципы правового государства:

1. Верховенство закона во всех сферах общественной жизни. Верховенство закона и, прежде всего, конституции создает прочный режим правовой законности, стабильность справедливого правового порядка в обществе.

2. Связанность законом самого государства, всех его органов, общественных объединений, должностных лиц и граждан¹ – второй важнейший правовой и морально-политический принцип, характеризующий правовое государство. Он состоит в том, что государство, издавшее закон, не может само же его нарушить. Понятно, что этот принцип противостоит любым формам произвола, анархии, своеволия, вседозволенности.

3. Важнейшим принципом организации и деятельности правового государства является разделение властей. Этот принцип определяет, с одной стороны, верховенство законодательной власти, и с другой – подзаконность исполнительной и судебной властей².

4. Не менее важным принципом правового государства является взаимная ответственность государства и личности³. Правовой характер взаимной ответственности государства и личности – это важная составная часть объективно складывающегося в обществе права, а не продукт волеизъявления государства. Соблюдение правовых требований – юридическая обязанность всех и,

¹ Кудрявцев В.Н., Лукашева Е.А. На пути к социалистическому правовому государству // Пульс реформ. М.: Прогресс, 1989. С. 20.

² Правовое государство: реальность, мечта, будущее. СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 1999. С. 60.

³ Кудрявцев В.Н., Лукашева. Е.А. На пути к социалистическому правовому государству. С. 26.

прежде всего, государства. Этим подчеркивается неотчуждаемость естественных прав человека в правовом государстве.

5. Одним из основополагающих принципов правового государства является реальное обеспечение прав и свобод личности¹. Права человека – это квинтэссенция правового государства, важнейший фактор развития общества в целом.

6. Для формирования правового государства требуется высокий уровень культуры вообще и правовой культуры в частности². Всякое государство, решившее серьезно двигаться по пути свободы, не должно экономить на культуре, образовании, ибо давно сказано, что «скупой платит дважды».

Нормальное функционирование правового государства непременно предполагает строгое следование требованиям законности³, которые сводятся главным образом:

- к неуклонному соблюдению и исполнению законов и изданных на их основе иных правовых актов всеми государственными органами, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами;
- созданию правовых актов лишь полномочными органами и в строго очерченных законодательством пределах компетенции каждого из них;
- изданию правовых актов в формах, установленных Конституцией;
- верховенству законов и обеспечению иерархии правовых актов по степени их юридической силы;
- обеспечению устойчивости и стабильности правовых актов;
- своевременному изданию, изменению или отмене правовых актов компетентными органами в установленном порядке;
- точному и единообразному применению правовых актов в полном соответствии с их смыслом и соблюдением установленных законодательством организационных или процессуальных форм.

¹ Правовое государство: реальность, мечта, будущее. С. 63.

² Корнев А.В., Лазарев В.В. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 1996. С. 386.

³ Афанасьев В.С. Обеспечение законности: вопросы теории и практики (по материалам органов внутренних дел): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 14-15.

Правовое государство – наша безусловная цель, к которой мы за десятилетие действия российской Конституции, несомненно, очень серьезно продвинулись. Но сказать, что мы эту цель уже полностью достигли, ни один общественный и вменяемый гражданин, увы, не может¹.

Правовое государство невозможно без правового общества. Здесь, как ни в какой другой сфере нашей жизни, государство таково, каково общество. А российское общество, опять-таки, правовым пока назвать нельзя. И движутся они – и государство, и общество – к полноценному правовому состоянию слишком медленно².

Вполне оправданно ставить вопрос о необходимости полномасштабной правовой реформы в России, куда бы входили три основные задачи и одновременно направления правовой реформы:

- правовая трансформация российского общества;
- трансформация и стабилизация системы права;
- реализация жесткой и устойчивой системы правоприменения и обеспечения доступа граждан к правосудию.

Такой же позиции придерживается профессор В.Н. Бутылин, который подтверждает важность и необходимость правовой реформы в современной России, в результате которой только и возможно сформировать правовое государство³.

Необходимо прийти к выводу, что новое общество и правовое государство могут построить только высоконравственные люди, свято чтящие общечеловеческие ценности. Трудно рассчитывать на цивилизованное поведение, если в людях не развиты элементарные этические нормы. Совестьливость, порядочность, честность – понятия далеко не абстрактные, они всегда проявляются зримо в наших поступках, делах. И нельзя согласиться с тем, кто считает, что в рыночных условиях человеческие отношения отходят на второй план, наоборот, только при истинно челове-

¹ Зорькин В.Д. Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал российского права. 2004. № 6. С. 22.

² Там же. С. 23.

³ Общеправовые основы управления органами внутренних дел: курс лекций. М.: Академия управления МВД России, 2004. С. 65.

ском, цивилизованном общении могут быть налажены серьезные деловые связи. И примеров тому в жизни немало¹.

§ 14.2. Современное правозащитное движение как элемент гражданского общества и правового государства

Одним из ведущих аспектов в развитии демократических институтов и становлении гражданского общества является деятельность неправительственных правозащитных организаций (НПО).

Оставаясь, как правило, вне перипетий текущей политики, НПО отстаивают права и свободы граждан, оказывают им необходимую юридическую помощь, осуществляют правозащитный мониторинг.

Эффективное развитие и укрепление правовой государственности также в значительной степени зависит от готовности государственных инстанций и всего общества взаимодействовать с негосударственными правозащитными организациями, прислушиваться к их рекомендациям, принимая или аргументированно отклоняя их. Последнее тоже весьма важно: убедительно аргументированное отклонение предложений правозащитного сообщества обогащает весь российский социум новым опытом диалога о правах и свободах человека, в то время как информирование о принятом властью отрицательном решении *post factum* лишь подчеркивает всемогущество «слуг народа», их неподконтрольность обществу.

В этой связи приходится по-прежнему констатировать, что до сих пор не вполне сложилось характерное для развитого гражданского общества конструктивное взаимодействие государственных структур и неправительственных правозащитных организаций (НПО). Существует и время от времени остро проявляется взаимное недоверие и даже враждебность.

С одной стороны, власть и общество в целом пока еще не пришли к пониманию большого положительного значения граж-

¹ Народное слово. 1997. 8 февр.

данской активности НПО. Наблюдаются попытки дискредитации некоторых из этих организаций в связи с их финансированием за счет зарубежных грантов (хотя это в большинстве случаев не является незаконным и соответствует мировой практике). Кроме того, властные институты в России регулярно дают поводы для опасений, что власть пытается делить правозащитников на «лояльных» и «нелояльных», т.е. не заслуживающих поддержки. Такой курс явно не способствует становлению подлинно зрелого гражданского общества¹.

С другой стороны, некоторые НПО, иногда вопреки общепринятым правозащитным принципам, излишне политизируют свою деятельность и высказывания, идут на сознательную конфронтацию с властями. Есть примеры воздействия на правозащитную деятельность различного рода политических и иных «особых» интересов.

В результате у немалой части российского общества возникают не лишние, к сожалению, оснований подозрения в ангажированности, «избирательности тематики правозащитной работы». Правозащитники, по мнению таких критиков, декларируя универсальный характер своей деятельности, на деле защищают очень выборочно: или «своих», или противников своих оппонентов.

Необходимо отметить, что наряду с другими некоммерческими организациями (НКО), неправительственные правозащитные организации являются в полном смысле этого слова неотъемлемым элементом гражданского общества. При всех «неудобствах» для тех или иных государственных институтов или общественных групп гражданское общество – это не институты лояльных служб, а единство в разнообразии и разномыслии.

Для самого же правозащитного сообщества, вероятно, было бы целесообразным как можно более четко разделиться на тех, кто стремится к участию в политической борьбе в ее классическом понимании – как завоевания, осуществления и сохранения власти, и на тех, кто занимается собственно «профессиональной правозащитной деятельностью» вроде борьбы с произволом конкретных должностных лиц и ведомств, пытками в тюрьмах, преследованием по политическим мотивам и т.п.

¹ Божанов В.А. Политология: мир современной политики. М., 2011. С. 107.

Правозащитник имеет право и даже обязан активно участвовать в процессах, связанных с тем, как власть осуществляет свои полномочия. Правовая экспертиза, мониторинг, особенно на местах, работа со СМИ, организация законных общественных выступлений против конкретных нарушений прав и свобод граждан – все это неотъемлемые инструменты в руках правозащитных организаций. Однако другим важнейшим фактором прикладной правозащитной деятельности является способность наладить продуктивный диалог с властью. А это не всегда возможно для политической оппозиции.

Организационное оформление указанного разделения должно, по-видимому, стать предметом широкой публичной дискуссии всех заинтересованных лиц и организаций. А конечная цель этих изменений – четкое институциональное деление (но не идейное размежевание!) российских правозащитников на профессиональных экспертов, занимающихся наблюдением за соблюдением законов, и собственно оппозиционных политиков, которые, впрочем, также необходимы для артикулированного демократического процесса.

При всем том подобная трансформация объективно возможна лишь при определенных условиях. Это, в частности, темпы и степень развития в нашей стране правовой государственности. Это и способность, и готовность самого правозащитного сообщества эволюционировать от модели «морального противостояния» государству к сформировавшимся в странах с развитой демократией механизмам широкого повседневного, «рутинного» гражданского контроля за государственными институтами.

Продолжая традиции советских правозащитников, нынешние НПО в своей деятельности зачастую идут вопреки как приоритетам государственной политики, так и доминирующим в обществе настроениям. В силу этого обстоятельства их деятельность время от времени вызывает раздражение не только у государственных органов, но и у части граждан государства. Однако утрата доверия людей – прямой путь к маргинализации правозащитного движения¹.

В этой же связи обращает на себя внимание не совсем здоровая конкуренция между отдельными НПО, принципиальное нежелание

¹ Политология: учебник / под ред. В.А. Ачкасова. М., 2005. С. 78.

некоторых из них сотрудничать как с коллегами по правозащитному сообществу, так и с органами государственной власти.

Другая проблема – трудности с финансированием деятельности правозащитных организаций. Скорее исключением, нежели правилом остается предоставление неправительственным правозащитным организациям средств из государственных или муниципальных источников или от частных спонсоров. В результате они нередко вынуждены обращаться к зарубежным источникам финансирования, что в принципе не запрещено, а значит, разрешено российскими законами. Важно лишь, чтобы получение зарубежных грантов не превращалось в самоцель. Прозрачность получения и использования НКО и НПО зарубежных грантов также вполне законное и естественное требование. Но лишь в том случае, если оно не перерастает в попытку подчинить деятельность этих организаций «государственным» (читай – бюрократическим) или каким-либо иным особым интересам.

Стабильная модель взаимоотношений общества и государства является одним из бесспорных признаков развитой демократии. В рамках такой модели каждый член общества твердо знает свои права и свободы, в т.ч. и право в одиночку или сообща отстаивать их всеми, не противоречащими закону средствами. В свою очередь, и государство не забывает о правовой и общественно-политической ответственности за неисполнение присущих ему обязанностей. Обязанности эти довольно просты: обеспечивать права и не вмешиваться в свободы каждого члена общества путем принятия и соблюдения соответствующих законов и процедур.

В свою очередь, функции правозащитных организаций сводятся в основном к контролю за деятельностью государственных органов. Иного, как правило, не требуется: в строгом соответствии с установленными процедурами стороны ведут сугубо правовой диалог, без оглядки на пресловутое «телефонное право» или иные квазиправовые «понятия». При этом стороны исходят из того, что признание государственным органом допущенных им нарушений прав и свобод человека укрепляет, а никак не ослабляет государство.

Другая ситуация в странах развивающейся демократии, где функции правозащитных организаций гораздо более многообразны. Причем не только потому, что некоторые из законов, при-

званных обеспечивать права человека, несовершенно, а исполнение других зачастую зависит от привходящих «житейских» обстоятельств.

Большая часть государственных органов демонстрируют в настоящее время явную неготовность работать над собственными ошибками. И целый ряд современно мыслящих правозащитников считают своей важной задачей исправлять подобное положение вещей всеми возможными правовыми способами. При всем том конструктивная часть не склонна категорически настаивать на априорной правоте всех своих рекомендаций, готова, как правило, согласиться с содержательными и убедительными разъяснениями, поступающими из государственных органов в ответ на их запросы¹.

Между тем международный опыт показывает, что углубление экономической, социальной и культурной глобализации неизбежно подталкивает монополию государства на власть. Освобождающееся политическое пространство заполняют различные негосударственные образования, включая как крупные частные экономические субъекты, так и некоммерческие объединения.

При этом в ведущих странах мира уже достаточно хорошо понимают одно из важнейших последствий глобализации – падение эффективности традиционных подходов к решению социальных и экономических проблем. Вызовы приобретают все более комплексный характер, а поиск ответов на них связан с постоянно усиливающимся фактором неопределенности.

На этом фоне оживляется дискуссия о потенциальной способности гражданского общества выступать в качестве эффективного противовеса, способного удержать баланс стабильности в условиях снижения влияния государственных институтов. Однако на практике к настоящему времени имеется крайне мало организационных структур, посредством которых могло бы реализовываться уравнивающее общественное влияние, особенно на наднациональном уровне. В результате мир рискует столкнуться с нарастающим «дефицитом демократии» в сфере глобального управления.

С другой стороны, не лишены оснований и заявления о значительной институциональной ограниченности возможностей неправительственных организаций, особенно в правозащитной сфере. В

¹ Правозащитное движение сегодня: проблемы и перспективы: мат-лы конф. 21-22 декабря 2004 г. М.: Демос, 2013. 219 с.

частности, никто пока не отменял суверенной государственной монополии на принуждение для защиты закона и правопорядка.

В этих условиях наиболее перспективный путь повышения эффективности и дальнейшего укрепления влияния НПО лежит, по-видимому, в области синтеза энергии гражданского действия с профессиональной экспертной работой. Активистам правозащитных движений и экспертам в различных областях права, юристам-практикам предстоит выстроить эффективную систему взаимной кооперации. Подобный союз будет способствовать более эффективному диалогу НПО и государственных, и наднациональных инстанций в вопросах принятия и последующего внедрения политических и правовых новаций общего характера для улучшения жизни рядовых граждан.

Вполне очевидно также и то, что в перспективе понятие «права и свободы человека» должно быть освобождено от политических коннотаций. Все люди имеют равные права и свободы, вне зависимости от своих политических взглядов. Именно поэтому борьба за права человека не должна быть борьбой против той или иной действующей власти, равно как той или иной особенно неприятной на данный момент оппозиционной группы или партии.

Государствам, в свою очередь, следует понимать, что между защитниками прав человека и политической оппозицией (которая является совершенно естественным и необходимым элементом демократической государственной системы) имеется существенная разница. Настоящие правозащитники борются не за власть, но за правовой, демократический, справедливый характер власти. Таким образом, нам необходимо избегать двух равно серьезных опасностей: чрезмерной политизации правозащитной деятельности и нетерпимости к правозащитной деятельности под предлогом ее чрезмерной политизации.

Правозащитные движения в современной России являются неотъемлемой частью гражданского общества и правового государства, обеспечивающие справедливость, верховенство и господство права, гласность, соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

§ 14.3. Права человека, национальные отношения и федерализм в Российской Федерации

Российская Федерация – одно из крупнейших в мире многонациональных государств, на территории которого проживает 200 наций и народностей. Каждый из них обладает уникальными особенностями менталитета, быта, культуры. Многонациональность России всегда была ее богатством. Разумное и бережное распоряжение им – огромный потенциал единства и благополучия России.

Настоящее и будущее Российской Федерации, ее развитие как демократического правового государства, обеспечение национальной безопасности и сохранение территориальной целостности возможны только в условиях межнационального мира и согласия¹.

Соглашаясь с точкой зрения выдающегося профессора Л.Н. Гумилева, академик Д.С. Лихачев сказал, «что каждый народ (этнос) Земли, без исключения, обладает оригинальной этнической историей, к которой неприменимы определения “хуже” или “лучше”, “культурный” или “бескультурный”, так как любой этнос в своем развитии подчиняется одним и тем же универсальным закономерностям этногенеза. В этом я вижу высокий гуманизм его концепции»².

Многонациональность – это не зло и не благо, а реальность, с которой нельзя не считаться. Нация – это постоянная мобилизованность по символам и историческому опыту на единство действий по сохранению своей самобытности³.

На наш взгляд, ни в коем случае недопустимо делить нации на «хорошие» или «плохие», и не следует использовать общеэтнические характеристики в качестве оправдания экстремистских целей и межнациональных конфликтов. Есть конкретный человек, без нации, цвета кожи, вероисповедания, истории, образа жизни и т.д. со своими личностными интересами, а интеграция

¹ Зорин В.Ю., Хабриева Т.Я. Государственная национальная политика Российской Федерации: проблемы реализации и совершенствования // Журнал российского права. 2003. № 8. С. 30.

² Гумилев Л.Н. Конец и вновь начало. М.: Рольф, 2000. С. 14.

³ Габоев А.Б. Защита прав и свобод человека – важнейший составной элемент при осуществлении государственной национальной политики // Государство и право. 2005. № 1. С. 29.

между людьми происходит не на этнической почве, а на основе экономических, политических, духовных и других интересов.

Современное цивилизованное общество сегодня рассматривает сферу национальных интересов человека как составную часть его прав и свобод. По этому пути идут практически все цивилизованные страны. Думается, что назрела потребность в том, чтобы Государственная Дума как законодательный орган имела двухпалатную конструкцию. Одна палата – Совет представителей, вторая палата – Совет национальностей¹. Относительно данного вопроса высказался политолог, профессор А. Мигранян, что очень важной идеей, предложенной Президентом, являлась идея о создании Общественной палаты, которой отводится очень важная роль по обеспечению связи высших эшелонов власти с широкой общественностью.

На развитие национальных отношений в субъектах Российской Федерации оказывают влияние различные факторы. Наиболее существенные из них – уровень социально-экономического развития региона, степень разрешения демографических, экологических проблем, наличие национальных конфликтов.

Успешное разрешение национальных проблем в субъектах Российской Федерации во многом зависит от правильного формирования национальной политики как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

Основы национальной политики заложены в ныне действующей Конституции Российской Федерации. Она содержит многие положения, существенно важные для совершенствования национальных отношений как в Федерации в целом, так и в ее субъектах. Именно с федеральной Конституции начинается формирование юридических гарантий обеспечения прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Федерации².

¹ Крылов Б.С. Проблемы защиты прав национальных меньшинств в Российской Федерации // Журнал российского права. 2001. № 8. С. 25; О национальном самочувствии народов России. О состоянии и перспективах государственной национальной политики // Независимая газета. НГ-регионы. 2001. 30 янв. С. 6.

² Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия: научно-практическое пособие / отв. ред. проф. Б.С. Крылов. М.: Юрид. лит., 1998. С. 183.

Прежде всего надо отметить ст. 3 Конституции, провозглашающую носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Кроме того, на проведение национальной политики в субъектах Федерации непосредственное влияние оказывает принцип равноправия субъектов Российской Федерации как между собой, так и во взаимоотношениях с федеральной властью (ст. 5 Конституции), который в сочетании с имеющими равное значение для всех субъектов ст. 71-73 Конституции Российской Федерации дает представление об общих границах правотворчества субъектов в этой области¹.

Федерация – одна из форм государственного устройства, в соответствии с которой суверенное государство образовано государствами-членами. Каждое государство – член федерации в пределах, установленных образовавшим федерацию основополагающим документом (договором или конституцией), самостоятельно определяет свою внутреннюю организацию, исходя из принадлежащего ему права на самоопределение².

В условиях современного взаимозависимого мира часто сочетаются, перекрещиваются, дополняют друг друга политические, правовые, экономические и иные проблемы. Типичным примером этого является вопрос о правах человека в межнациональных конфликтах. Изучение проблемы обеспечения прав человека в межнациональных конфликтах во всей их системной целостности представляет собой задачу исключительной сложности.

Разрастающиеся национальные конфликты грозят всем народам катастрофой, на долгие десятилетия отодвигают возможность нормальной, достойной жизни, соблюдения неотъемлемых прав человека.

Все более явственно ощущается необходимость разработки научной концепции (теории) гармонизации межнациональных

¹ Безруков А.В. Модернизация форм взаимодействия федерального и региональных законодателей // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 1. С. 19.

² Крылов Б. С. Проблемы защиты прав национальных меньшинств. С. 108-114.

отношений и соответствующей ей программы практических действий на переходный период.

Неотложная задача сегодняшнего дня – введение урегулирования межнациональных конфликтов в правовые рамки, создание соответствующих юридических процедур.

В числе проблем, нуждающихся в специальном анализе, следует особо выделить остающуюся в тени научных дискуссий проблему права человека на управление своей страной. Право на управление государством – это право на государственное обеспечение безопасности человека, оно носит интегрирующий и гарантирующий характер, все жизненные блага человек добывает только в государстве, и потому он должен иметь возможность строить государство в соответствии со своими интересами.

Среди правовых вопросов следует отметить необходимость приведения законодательных и нормативных актов, принятых в субъектах Федерации, в соответствие с федеральным законодательством, в первую очередь с точки зрения соблюдения прав граждан России. Решение данной проблемы будет содействовать поддержанию законности и правопорядка на всей территории Российской Федерации.

События последних лет показали серьезные проблемы Российского государства. Оно не полностью способно обеспечить безопасность своих граждан, отразить террористическую угрозу¹. В настоящее время Россия находится в состоянии открытой войны с мировым террором. Опыт Великой Отечественной войны доказывает: жесткое единоначалие – основа эффективного управления всеми имеющимися ресурсами нации ради достижения общей цели. Поэтому определение целесообразности той или иной кандидатуры в системе вертикали исполнительной власти на местах должно исходить от Президента Российской Федерации. Власти на местах должны руководствоваться не личными амбициями, а консолидацией вокруг всенародно избранного главы государства. Укрепление дисциплины власти сверху донизу в воюющем государстве становится фактором его выживания².

¹ Российская газета. 2004. 29 окт.

² Российская газета. 2004. 21 сент.

Раздел 15. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации как гарант защиты прав и свобод личности

§ 15.1. Зарождение института омбудсмена (анализ мировой практики)

Весьма важным государственным институтом в механизме обеспечения прав личности является должность омбудсмена. Данный термин происходит от слова *umbud* (в средневековом шведском языке это означало силу или авторитет). В современном понимании слово *ombud* обозначает лицо, которое является переводчиком, представителем других людей.

В классическом понимании данного института омбудсмен — это государственный орган, предусмотренный конституцией или законом, возглавляемый независимым публичным должностным лицом высокого ранга, ответственный перед законодательной властью, осуществляющий на основании закона контроль за соблюдением прав и законных интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц, но без права изменения принятых ими решений.

Институт омбудсмена в его классическом понимании впервые был основан в Швеции, в связи с необходимостью установления баланса между широкими полномочиями короля и достаточно ограниченными полномочиями парламента. В 1809 г. Шведским риксдагом принят документ о правлении (конституционный акт) о разделении властей, созданный под влиянием теории Шарля-Луи Монтескье, положениями которого парламенту предоставлялось право избирать специальное должностное лицо для надзора за соблюдением законодательных актов парламента публичными органами власти. Он получил название Омбудсмена юстиции.

Возникнув в начале XIX в., институт омбудсмена получил широкое распространение лишь после Второй мировой войны, сначала в Северной Европе, а затем и в других европейских странах, в Америке, Азии и Африке. Отличительной чертой классиче-

ского омбудсмана является его учреждение именно актом парламента, что основано на Парижских принципах¹.

В каждом государстве, учредившем институт омбудсмана, изначально, как правило, одно должностное лицо осуществляло соответствующие полномочия. Постепенно происходило расширение его компетенции, в результате получила распространение практика назначения омбудсменов в различных сферах. И в настоящее время в мире прослеживается две тенденции. Суть первой состоит в существовании нескольких омбудсменов, например, польской Конституцией учреждены защитник гражданских прав и защитник прав ребенка, а также законодательно установлена возможность назначения их заместителей. Конституцией Швеции предусмотрена возможность избрания нескольких омбудсменов. Отражением второй тенденции является опыт Франции, где в разное время были созданы различные независимые органы по защите прав и свобод граждан (например, медиатор Республики, защитник детей, Национальная комиссия по деонтологии безопасности и др.), являющиеся противовесом администрации. Однако учреждение большого количества подобных органов привело к необходимости объединения хотя бы некоторых из них с целью унификации и оптимизации их деятельности. В 2008 г. во Франции была проведена конституционная реформа, в результате которой учреждена должность Защитника прав и упразднен ряд независимых органов. Их функции были распределены между заместителями Защитника прав: один из них, Защитник детей, и два вице-председателя, ответственные за деонтологию в области безопасности, а также за борьбу против дискриминации и за содействие равенству.

Наряду с классическими моделями парламентских уполномоченных по правам человека в последние десятилетия получили развитие специализированные виды омбудсменов в рамках исполнительной власти, так называемые исполнительные омбудсмены (квазиомбудсмены): омбудсмены по делам военнослужащих, заключенных, правовые омбудсмены, омбудсмены полиции, омбудсмены по правам ребенка, по правам предприни-

¹ Приложение к Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 г. № 48/134 // Официальный сайт ООН. URL: un.org/ru.

мателей и др. Помимо государственных, стали учреждаться и общественные омбудсмены. Появились банковские, университетские, школьные и другие общественные омбудсмены. Свое название квазиомбудсмены получили в связи с тем, что классические парламентские омбудсмены обладают независимостью от органов исполнительной власти, осуществляя за ними контроль, а квазиомбудсмены назначаются органами исполнительной власти и отчитываются о своей деятельности перед ними.

В большинстве стран омбудсмен избирается парламентом на определенный срок (Дания, Португалия, Финляндия, Швеция), в некоторых странах – на неопределенный срок (Великобритания, Шри-Ланка). В ряде государств институт омбудсмана построен на превалировании исполнительной власти над законодательной. Например, омбудсмены в Республиках Франция, Филиппины назначаются на должность Президентом. В Великобритании омбудсмен назначается королевой по предложению правительства. В ряде стран установлен запрет на повторное получение мандата омбудсмана (Франция, Филиппины).

В разных странах неодинаковы и требования, предъявляемые к претендентам на должность омбудсмана. Так, согласно шведскому закону, омбудсменами могут быть лица с юридическим образованием и достойной репутацией. В Финляндии для омбудсмана необходимы выдающиеся познания в области права. Омбудсмен (имеющий название «Танодбаян») Республики Филиппины должен являться членом адвокатуры Филиппин и в течение 10 или более лет быть судьей или заниматься юридической практикой на Филиппинах. Польский защитник гражданских прав должен обладать не только знаниями в области права, но и общепризнанным авторитетом за счет высоких моральных качеств и социальной активности. Кроме того, в большинстве стран предусматривается условие недопустимости совмещения поста омбудсмана и других публичных должностей.

Как правило, омбудсмен может сам уйти в отставку до истечения срока своих полномочий либо его смещают с должности по решению законодательного органа. Парламентский Уполномоченный Великобритании возглавляет свое учреждение до отставного возраста (65 лет). Его могут освободить от должности по собственной просьбе или сместить решением обеих палат парла-

мента. Омбудсмен Филиппин может быть смещен с занимаемой должности только в порядке применения процедуры импичмента. А омбудсмен федеральной земли Мекленбург-Передняя Померания Германии может быть досрочно отстранен от своей должности ландтагом без объяснения причин.

В США, Германии и других федеративных государствах компетенция омбудсмена распространяется и на уровень субъектов (штатов, провинций), где они могут иметь свои представительства. Законодательно может быть предусмотрена возможность учреждения в субъектах федерации собственных омбудсменов. Например, в Канаде их четырнадцать, а в Австралии – 8, включая федерального. В унитарных государствах омбудсмены также могут создавать территориальные представительства (например, в Польше могут создаваться территориальные представительства в отдаленных от столицы воеводствах).

Наиболее важным элементом правового статуса омбудсменов является их компетенция. Несмотря на то, что в целом компетенция омбудсменов содержит ряд общих черт в различных странах, сфера ее распространения неодинакова. В функции омбудсмена Швеции входит надзор за законностью в работе судов, всех государственных и муниципальных органов и учреждений, их персонала, а также других должностных лиц. Омбудсмены Швеции наряду с административным надзором осуществляют контроль за исполнением законов и других нормативных актов, а также проверку состояния правовой помощи при уголовном преследовании. Надзор омбудсмена Финляндии распространяется на министров правительства, и, в соответствии с общемировой практикой, в государстве учреждены посты специализированных омбудсменов.

Защитник прав Франции осуществляет контроль за соблюдением прав и свобод государственными административными органами, территориальными коллективами, публичными учреждениями, а также любым органом, на который возложена миссия публичной службы. В обязанности специального уполномоченного Парламента по управлению Республики Шри-Ланка входит проведение расследований по жалобам о нарушениях основных прав и других несправедливых поступках служащих полиции и

служащих государственных корпораций, местных органов власти и других институтов.

Парламентский Уполномоченный по делам администрации в Великобритании рассматривает жалобы граждан, в которых содержатся требования устранить несправедливость, ущемление их прав, совершенное в результате плохого, неудовлетворительного управления. При этом к источникам «плохого управления» можно отнести как закон, на основании которого вынесено решение, так и процедуру принятия решения или осуществления акта либо качество самого решения или деятельности. Действия Парламентского Уполномоченного не могут затрагивать решений правительства и кабинета, тем не менее деятельность отдельных министров может быть объектом его контроля. Вне поля деятельности этого омбудсмана – децентрализованная и местная администрация. Представляется, что это связано с учреждением и функционированием уполномоченных в Англии, Шотландии, Уэльсе, Северной Ирландии, а также развитием данного института на местном уровне (учреждены уполномоченные по делам местной администрации Англии, Шотландии и Уэльса).

В сфере деятельности правоохранительных органов на основании Закона о судах и правовых службах (1990 г.) осуществляет деятельность уполномоченный Англии и Уэльса по делам правовых служб. Он рассматривает жалобы на деятельность лиц, осуществляющих юридическую практику, в т.ч. должностных лиц полиции. В 2009 г. был принят Закон об омбудсмене по делам правовых служб Ирландии¹.

Если говорить об общих чертах омбудсменов, то рассмотрение ими жалобы начинается с момента ее принятия. В большинстве государств омбудсмены имеют прямой контакт с гражданами. Исключение составляет Великобритания, где жалобы подаются только через членов парламента. Это так называемый парламентский фильтр. Затем омбудсмен приступает к выяснению

¹ См. подр.: Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах [Электронный ресурс]: монография / отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. М.: Инфра-М, 2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

обстоятельств дела, поскольку большинство жалоб нуждается в получении дополнительных материалов и их оценке.

При рассмотрении жалобы омбудсмен реализует свои полномочия по проверке и разрешению спорных вопросов, которые в ней содержатся. Для этого он имеет право знакомиться и изучать различные документы государственных органов, получать необходимые материалы и информацию от официальных лиц, проводить проверочные действия, требовать объяснений от должностных лиц, государственных служащих и граждан. Омбудсмен имеет право прямого контакта с лицом, подавшим жалобу, и другими лицами, которые могут помочь в ее рассмотрении и разрешении. Все органы и организации, к которым обращается омбудсмен, обязаны взаимодействовать с ним и оказывать ему содействие во всех определенных законом формах.

Важным элементом обеспечения эффективности деятельности омбудсмана является его независимость. Он осуществляет свои функции независимо от иных органов государственной власти, руководствуясь в своей деятельности законом, нормами морали и справедливости. Независимость омбудсмана обеспечивается еще и тем, что законодательством разных стран установлена его неприкосновенность, а также дисциплинарная, административная и даже уголовная ответственность за воспрепятствование его деятельности, непредоставление запрашиваемой информации (например, во Франции предусмотрен штраф в размере 15 000 евро и тюремное заключение на один год).

В каждом государстве, где учрежден институт омбудсмана, его место в механизме государственной власти определяется таким образом, что он не подменяет иные органы власти при осуществлении своих правозащитных функций, а является дополнительным средством правовой защиты по отношению к действующим правовым механизмам и заполняет пробелы в юридическом контроле за административной властью.

Вместе с тем важной особенностью омбудсмана как независимого посредника между гражданами и государственными органами является то, что он НЕ имеет права самостоятельно корректировать решения государственных органов или должностных лиц. В задачу омбудсмана входит оказание морального воздействия, обоснование необходимости изменения принятого госу-

дарственным органом решения, изложение аргументированной позиции, которые позволят убедить органы власти принять решение в пользу гражданина. Однако, несмотря на отсутствие у омбудсмана полномочий по изменению решений государственных органов, он наделен определенными правами в случае обнаружения нарушений законности, вплоть до возбуждения гражданского судопроизводства и уголовного преследования (Швеция, Финляндия, Польша).

В первую очередь, обнаружив нарушение прав и свобод гражданина, омбудсмен выносит представление или заключение. Этот документ он направляет органу или должностному лицу, в действиях (бездействии) которого выявлено нарушение прав личности.

Мировая практика деятельности омбудсменов показывает, что во многих случаях в результате их деятельности происходит восстановление законных прав. Чтобы избежать ненужной огласки, органы власти серьезно относятся к требованиям омбудсмана и в большинстве случаев удовлетворяют их. Но в некоторых случаях омбудсмен получает отказ. В такой ситуации он может обратиться со специальным докладом в парламент. В дальнейшем парламент, используя свои контрольные полномочия, оказывает воздействие на должностных лиц администрации, исполнительных органов с целью удовлетворения обоснованной жалобы гражданина.

При рассмотрении ряда жалоб омбудсмен сталкивается и с такой ситуацией, когда гражданину нанесен ущерб действиями должностных лиц в связи с несовершенством примененных правовых норм, обязательных для исполнения. В этом случае омбудсмен не вправе проводить проверку по жалобе, т.к. действия должностных лиц основаны на законе. Однако он может проводить анализ подобных ситуаций и вносить предложения парламенту или в правительство с целью совершенствования действующего законодательства.

Очень важным в деятельности всех омбудсменов является ежегодный доклад парламенту, который в полной мере отражает объем выполняемой ими работы. В большинстве стран омбудсмен отчитывается о своей работе только перед парламен-

том, органом которого он является. Доклад омбудсмена публикуется в печати.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что институт омбудсмена в настоящее время востребован во всем мире. Помимо государственных и общественных омбудсменов, существуют международные, например, Европейский омбудсман в рамках Евросоюза, что свидетельствует об эффективности и необходимости данного института, который дополняет существующую систему гарантий правовой защиты и, несомненно, является важным правовым институтом защиты прав человека для современной России.

§ 15.2. Становление и развитие института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Институт омбудсмена в его классическом понимании считался в СССР буржуазным и малоэффективным, в частности, аппарат омбудсмена рассматривался лишь «как внешне независимое учреждение в буржуазных государствах, ничтожная эффективность которого предопределена законом»¹. Тем не менее и в царской России, и в СССР осуществлялась защита интересов личности государством. Самое главное изменение, произошедшее в Советском государстве в рассматриваемой сфере, состояло в том, что защита прав человека стала не милостью, как это было в Российской империи (Челобитный приказ, Комиссия прошений), а обязанностью государства. Так, уже в 1919 г. в Советской России было образовано Бюро приема заявлений о неправильных действиях, злоупотреблениях и правонарушениях должностных лиц при Госконтроле, Центральное и местные отделения Бюро жалоб и заявлений.

Вместе с тем в СССР считалось, что Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры, обладающие полномочиями рассматривать жалобы на действия должностных лиц и служащих,

¹ Шемшученко Ю., Мурашин Г. Институт омбудсмена в современном буржуазном праве // Сов. государство и право. 1971. № 1. С. 143.

являются независимыми и, несомненно, эффективнее осуществляют защиту прав и свобод человека. Зарубежные ученые также обращали внимание на сходство полномочий Генерального прокурора СССР и омбудсмена¹. При этом советский прокурор, контролировавший обеспечение законности, прав и свобод граждан, одновременно выступал защитником государственных интересов, являясь государственным обвинителем. Эти две роли оказались несовместимыми, и неудивительно, что постепенно на первый план вышли государственные интересы².

В середине 80-х гг. XX в. начали происходить изменения политики государства в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. В 1987 г. была создана Общественная комиссия по гуманитарному сотрудничеству и правам человека при Советском комитете за европейскую безопасность и сотрудничество, возглавил которую народный депутат СССР Ф.М. Бурлацкий. В состав комиссии вошли ученые, впоследствии внесшие заметный вклад в развитие концепции обеспечения прав человека, формирование правозащитных институтов (в частности, Э.М. Аметистов, Е.А. Лукашева), деятели культуры, представители религиозных конфессий. Комиссия рассматривала различные вопросы, касающиеся защиты прав человека как по собственной инициативе, так и по наиболее значительным жалобам граждан, готовила и проводила различные конференции, встречи, семинары, т.е. стала первым шагом на пути к созданию различного рода правозащитных институтов в России³.

Происходящие в Российской Федерации перемены, все более глубокая интеграция в мировое сообщество, признание приоритета прав и свобод личности привело к пониманию необходимости

¹ См., напр.: Aradillas A. Todo sobre el Defensor del Pueblo. Barcelona: Plaza & Janes Editores, S.A., 1985. P. 33-34; Rowat D.C. The ombudsman: Citizen's defender. London, 1968. P. 150-151.

² Механизмы защиты прав человека в России. Доклады Комитета адвокатов по правам человека. М., 1996. С. 92. См. также: Aradillas A. Todo sobre el Defensor del Pueblo. Barcelona: Plaza & Janes Editores, S.A., 1985. С. 34: «Права и интересы граждан защищены от незаконных нарушений (имеется в виду прокуратурой), однако главным назначением закона, похоже, является защита социально-политического и экономического строя от врагов народа».

³ Бурлацкий Ф.М. Проблемы прав человека в СССР и России (1970-80-е и начало 90-х годов). С. 89.

не только законодательного закрепления, но и высокого уровня гарантированности прав человека. Это подразумевает создание действенных механизмов их охраны и защиты, а также соответствующий уровень правосознания и правовой культуры должностных лиц. Каждый орган государственной власти в большей или меньшей степени связан с обеспечением прав личности, тем не менее в механизме государственной власти России отсутствовали государственные органы, деятельность которых была бы посвящена в первую очередь охране и защите прав человека и гражданина, в связи с чем возникла необходимость совершенствования уже имеющихся правовых средств, а также создания новых институтов, гарантирующих и охраняющих права личности.

Одним из первых предложил использовать в России зарубежный опыт, накопленный в сфере функционирования института омбудсмена, член Общественной комиссии по гуманитарному сотрудничеству и правам человека при Советском комитете за европейскую безопасность и сотрудничество Э.М. Аметистов. Он предложил следующий вариант создания подобного правозащитного института: «На первом этапе следует создать постоянную комиссию Верховного Совета СССР по защите прав и свобод человека на основе паритетного представительства обеих палат. Задачи, полномочия и методы деятельности данной комиссии могли бы сочетать в себе опыт омбудсменов и аналогичных структур, существовавших в зарубежных парламентах. Вторым этапом введения в действие парламентского механизма защиты прав и свобод человека состоит в разработке комиссией и представлении Верховному Совету СССР проекта создания института, аналогичного Омбудсману... главной задачей которого было бы рассмотрение индивидуальных случаев нарушений прав и свобод»¹. Однако в связи с распадом СССР предложенный порядок формирования института омбудсмена в России не мог быть реализован. Тем не менее данная концепция не потеряла своей актуальности, более того, предложения Э.М. Аметистова и других ученых подготовили почву для дальнейших преобразований в сфере прав

¹ См.: Аметистов Э.М. Защита прав и свобод человека внесудебными органами // Обеспечение прав и свобод человека в национальном праве: сборник обзоров. М., 1989.

человека на последующих этапах развития российской государственности.

Впервые институт омбудсмана в российской системе права получил закрепление в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР в ноябре 1991 г.¹ Данным документом учреждалась должность Парламентского уполномоченного по правам человека с целью парламентского контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Его назначение на должность входило в компетенцию Верховного Совета РСФСР, устанавливался пятилетний срок полномочий и подотчетность Верховному Совету. Статус создаваемого института парламентского уполномоченного подчеркивался его неприкосновенностью наравне с народным депутатом. Предполагалось принятие закона, регламентирующего правовой статус и компетенцию Парламентского уполномоченного.

Следующим значительным этапом на пути формирования института омбудсмана в России стало закрепление в Основном Законе – Конституции Российской Федерации 1993 г. – гарантии государственной защиты прав и свобод личности, а также отнесение к компетенции Государственной Думы Федерального Собрания России назначение на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, правовой статус которого регламентируется федеральным конституционным законом.

Первым российским Уполномоченным по правам человека был назначен 17 января 1994 г. известный правозащитник, депутат Государственной Думы, член фракции «Выбор России» С.А. Ковалев². Одним из первых шагов Уполномоченного по правам человека стала подготовка соответствующего закона.

¹ Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 нояб. 1991 г. № 1920-1 // ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

² О заместителях Председателя Государственной Думы, председателях и заместителях председателей комитетов Государственной Думы, председателе Мандатной комиссии Государственной Думы, Председателе Счетной палаты, Уполномоченном по правам человека: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ № 13-1 ГД от 17 янв. 1994 г. П. 5 // Ведомости Федерального Собрания РФ. 1994. № 1. Ст. 44.

Тем не менее процесс принятия Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в Государственной Думе шел очень медленно. В связи с этим 4 августа 1994 г. был издан Указ Президента Российской Федерации № 1587 «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека»¹, положениями которого установлено: «До принятия соответствующего закона Уполномоченный по правам человека осуществляет полномочия, предоставленные Председателю Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» был принят и вступил в силу лишь 4 марта 1997 г.² Им регламентирован правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, его компетенция, порядок назначения и освобождения от должности. Данные события ознаменовали официальное учреждение в России (впервые в отечественной истории) государственной должности Уполномоченного по правам человека в РФ и соответствующего федерального государственного органа.

Федеральный конституционный закон за период своего действия претерпел определенные изменения. В 2006 г. законодательно закреплена возможность Уполномоченного по правам человека в случае массового или грубого нарушения конституционных прав и свобод человека выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы, обратиться в Государственную Думу с целью проведения парламентского расследования либо парламентских слушаний в связи с данными обстоятельствами.

В рамках общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания в субъектах Российской Федерации созданы общественные наблюдательные комиссии. Это повлекло необходимость урегулирования их взаимо-

¹ СЗ РФ. 1994. № 15. Ст. 1713.

² Об Уполномоченном по правам человека в РФ: федеральный конституционный закон РФ от 27 февр. 1997 г. № 1-ФКЗ. Ст. 1 (в ред. ФКЗ от 16 окт. 2006 г. №4-ФКЗ, от 10 июня 2008 г. №3-ФКЗ) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011; 2006. № 43. Ст. 4411; 2008. № 24. Ст. 2788.

действия с Уполномоченным по правам человека, в закон внесены соответствующие дополнения. Более того, общественные наблюдательные комиссии обязаны ежегодно направлять Уполномоченному по правам человека материалы по итогам осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания.

Совершенствование антикоррупционного законодательства привело к необходимости дополнительного урегулирования порядка действий Уполномоченного по правам человека при возникновении личной заинтересованности, которая может возникнуть при исполнении им должностных обязанностей. В соответствии с законом он должен сообщать о подобных случаях, а также предпринимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

С целью развития сотрудничества с государственными органами и должностными лицами, обеспечивающими защиту прав и свобод граждан в субъектах России, закон дополнен положениями, позволяющими Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации оказывать организационную, правовую, информационную и любую другую помощь в рамках своих полномочий уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации. Рассматривая жалобу, он может направлять им запросы, а также создавать совет уполномоченных по правам человека, в состав которого могут быть включены представители от каждого федерального округа из числа уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Таким образом, вносимые в федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» дополнения направлены на совершенствование правозащитных механизмов, используемых им в деятельности, не изменяя сущности данного института.

***§ 15.3. Общая характеристика и пути
совершенствования правового статуса
уполномоченного по правам человека
в Российской Федерации***

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждена с целью осуществления на территории России контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, гарантированных международными нормативными правовыми актами и российским законодательством. Важно отметить, что деятельность Уполномоченного по правам человека дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, но не подменяет, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод индивида. Он должен собственными средствами способствовать восстановлению нарушенных прав, совершенствованию российского законодательства о правах человека и гражданина, а также приведению этого законодательства 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.

Уполномоченный по правам человека при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам, которые могли бы повлиять на принимаемые им решения. Законодательный мандат на осуществление государственной защиты прав человека не наделяет Уполномоченного по правам человека какими-либо властными полномочиями. Он использует в своей деятельности только методы убеждения, которые присущи правозащитным объединениям, институтам гражданского общества, в связи с чем его решения не могут являться предметом обжалования. Независимость Уполномоченного по правам человека обеспечивается и тем, что его деятельность при введении режима чрезвычайного или военного положения на всей территории Российской Федерации либо на ее части не прекращается и не приостанавливается.

На должность Уполномоченного по правам человека Государственной Думой назначается лицо, являющееся гражданином России, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, а также опыт правозащитной деятельности. При вступлении в должность Уполномоченный по правам человека приносит присягу, текст которой хранится в Государственной Думе. Это призвано продемонстрировать морально-политическую ответственность Уполномоченного по правам человека перед назначающей его палатой парламента.

Находясь на своем посту, Уполномоченный по правам человека не может быть членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы и законодательного (представительного) органа субъекта Федерации, находиться на государственной службе, а также заниматься политической и коммерческой деятельностью. Исключение составляют только преподавательская, научная и иная творческая деятельность.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации может быть досрочно освобожден от исполнения полномочий в случаях: если им не прекращена в течение 14 дней со дня вступления в должность деятельность, которая не совместима с его постом; получено гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; в отношении Уполномоченного по правам человека вступил в законную силу обвинительный приговор суда; если он не способен по состоянию здоровья или по иным причинам исполнять свои обязанности в течение четырех месяцев подряд; в случае подачи им самим заявления о сложении полномочий.

Деятельность Уполномоченного по правам человека по восстановлению нарушенных прав граждан, как правило, осуществляется в связи с получением им жалобы от гражданина. Причем в целях ограждения его от тех обращений, которые могут и должны быть рассмотрены в других инстанциях, законодатель счел нужным конкретизировать порядок обращения к нему с жалобой. Жалоба может быть подана Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправле-

ния, должностных лиц, государственных служащих только после того, как гражданин обжаловал решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но остался не согласен с принятым решением. Данное ограничение является необходимым и направлено на то, чтобы сделать институт российского омбудсмана жизнеспособным, ибо отказ от подобной нормы может обернуться лавиной обращений граждан к «народному заступнику», что парализует его деятельность.

Ежегодно к Уполномоченному поступает большое количество заявлений и обращений, причем с каждым годом число жалоб не уменьшается. Так, в начале деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 1998 г. к нему поступило 6978 обращений и жалоб, а в 1999 г. эта цифра возросла до 22 815, к 2008 г. количество жалоб увеличилось до 27 577, в 2014 г. число жалоб и иных обращений граждан составило 32 382.

Уполномоченный по правам человека не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Тем не менее, не допуская вмешательства в сферу отправления правосудия, он вправе проверить по любому уголовному или гражданскому делу, делу об административном правонарушении, рассмотренному судебными органами, решение по которому вступило в законную силу, соблюдение таких конституционных прав человека, как, например, право на равенство всех перед судом, на гарантию судебной защиты прав и свобод человека, на получение квалифицированной юридической помощи, на обеспечение потерпевшим доступа к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

Российский закон, регламентирующий правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, устанавливает общее правило, в соответствии с которым жалоба может быть подана ему не позднее истечения одного года со дня нарушения прав и свобод гражданина или с того дня, когда ему стало известно об их нарушении. Тем не менее данный срок может быть пропущен по объективным причинам, а возможности его продления закон не устанавливает. Введение более длительного срока, механизма и оснований его продления позволит уси-

лить правозащитную роль Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и повысит его авторитет.

В Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» приняты определенные правила и установлен порядок, позволяющий оптимизировать работу данного института. Так, для оперативного и полного рассмотрения жалобы она должна содержать определенные реквизиты: фамилию, имя, отчество и адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению гражданина, его права и свободы. Причем гражданину следует указывать именно на факты нарушения его права или свободы, а не давать оценку деятельности тех или иных органов власти в целом. Установление определенных реквизитов облегчает задачу как самого гражданина, так и Уполномоченного по правам человека. К жалобе должны быть приложены копии решений, принятых по ней при ее рассмотрении в административном или судебном порядке, что позволяет определить приемлемость жалобы, наиболее полно и объективно исследовать поднятые в обращении вопросы. Закрепление подобных правил позволяет сделать вывод, что анонимные жалобы Уполномоченным по правам человека не рассматриваются.

Для облегчения доступа гражданина к Уполномоченному по правам человека жалоба, поданная гражданином, не облагается государственной пошлиной, т.е. подается бесплатно.

Первичное рассмотрение жалобы в аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации позволяет сделать вывод о ее соответствии компетенции Уполномоченного по правам человека и принять одно из следующих решений: 1) принять жалобу к рассмотрению, если она относится к компетенции Уполномоченного по правам человека, оформлена надлежащим образом и ранее заявитель обжаловал решения или действия (бездействие); 2) не принимать жалобу и разъяснить заявителю, куда ему следует обратиться в первую очередь для защиты своих прав и свобод; 3) передать жалобу в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу; 4) дать мотивированный отказ в принятии к своему рассмотрению жалобы.

Для правильного и объективного рассмотрения жалоб граждан Уполномоченный по правам человека должен выяснить различные обстоятельства, изложенные в ней. Это позволит ему принять справедливое решение. В связи с этим Уполномоченный по правам человека наделен широкими полномочиями при проведении проверочных действий.

1. Обладает правом безотлагательного приема с возможностью посещать любые органы государственной власти и местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации, воинские части, общественные объединения. Никто не должен препятствовать Уполномоченному в осуществлении его права. Отраслевое законодательство содержит аналогичные нормы, например, согласно ст. 24 Уголовно-исполнительного кодекса РФ, Уполномоченный при исполнении служебных обязанностей вправе посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, без специального на то разрешения¹. Более того, в целях осуществления контроля он вправе посещать и следственные изоляторы независимо от их ведомственной подчиненности².

2. Имеет право присутствовать на заседаниях коллегиальных органов государственной власти и местного самоуправления.

3. Ему предоставлено право запрашивать и получать от всех государственных и муниципальных органов, а также от их должностных лиц и государственных служащих необходимые для объективного рассмотрения жалобы сведения, документы, материалы, объяснения (кроме судей) по тем вопросам, которые подлежат выяснению в ходе рассмотрения жалобы. Информация, составляющая государственную, коммерческую либо иную охраняемую законом тайну, должна предоставляться в соответствии с законодательством Российской Федерации. Должностные лица обязаны бесплатно и беспрепятственно направить Уполномоченному запрошенные материалы и документы, а также иную ин-

¹ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 янв. 1997 г. № 1-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 (в действ. ред.) // ВСНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

формацию, необходимую для осуществления его полномочий в течение 15 дней с момента получения запроса.

4. Может проводить проверочные действия как самостоятельно, так и совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами, государственными служащими.

5. Обладает возможностями по представлению компетентным государственным учреждениям материалов для проведения экспертизы, на основе результатов которой им будут готовиться заключения по тем вопросам, которые необходимо выяснить в ходе работы с жалобой. Благодаря помощи экспертов расширяются возможности анализа правовой проблемы, более эффективно решаются вопросы специального характера.

6. К правам Уполномоченного относится ознакомление с уголовными, гражданскими делами, делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу. Кроме того, он может знакомиться с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

Если в ходе рассмотрения жалобы заявителя Уполномоченный установит факты нарушения прав и свобод граждан, он обязан направить в соответствующий орган власти или должностному лицу свое заключение с рекомендациями относительно возможных и необходимых способов восстановления прав и свобод граждан, которое подлежит рассмотрению в месячный срок. По результатам органом власти направляется Уполномоченному по правам человека письменный ответ о принятых мерах.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный по правам человека может самостоятельно предпринять ряд мер по защите прав граждан:

1. Обратиться в судебные органы с заявлением в защиту прав гражданина, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе.

2. Обратиться в компетентные государственные органы по поводу возбуждения дисциплинарного, административного, уголовного производства в отношении тех должностных лиц, в чьих действиях (бездействии), решениях усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина.

3. Обратиться в суд или органы прокуратуры с ходатайством о проведении проверки вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи. Уполномоченный по правам человека вправе изложить свою позицию по вопросу нарушения прав человека должностному лицу, правомочному вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора.

4. Изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора.

5. Обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

6. Для предания гласности принятому Уполномоченным в ходе рассмотрения жалобы заключению о нарушении прав и свобод гражданина Уполномоченный вправе, а соответствующие печатные издания обязаны опубликовать в средствах массовой информации это заключение и другие документы, представленные Уполномоченным. Однако эту обязанность несут только те периодические печатные издания, которые находятся на бюджетном финансировании.

Важной формой реагирования, которая присуща всем омбудсменам и российскому Уполномоченному по правам человека, является ежегодный доклад парламенту. Кроме представления доклада Совету Федерации и Государственной Думе, Уполномоченный обязан направить его и в другие высшие органы государства: Президенту РФ, в Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Генеральному прокурору РФ и Председателю Следственного комитета РФ. В случае необходимости привлечения особого внимания к отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации Уполномоченный имеет право направить специальный доклад в Государственную Думу. Ежегодные доклады подлежат обязательному опубликованию в «Российской газете», в отношении специальных докладов установлено право, а не обязанность опубликования. Это обусловлено тем, что специальные доклады посвящены,

как правило, какому-либо определенному вопросу или затрагивают деятельность конкретного органа власти, в связи с чем могут не представлять интереса для широкого круга общественности. Целесообразно законодательно предусмотреть обязательное направление специального доклада в Правительство РФ и тот орган государственной власти или местного самоуправления, в связи с деятельностью которого он подготовлен с целью его рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений, а также совершенствованию законодательства в освещенной в докладе сфере.

Уполномоченный по правам человека в рамках своих полномочий осуществляет деятельность, направленную на совершенствование российского законодательства о правах человека, приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права. Он не только направляет подготовленные законопроекты субъектам права законодательной инициативы, но и участвует в проведении предварительной экспертизы законопроектов, давая оценку возможных последствий для прав человека.

Уполномоченный по правам человека осуществляет правовое просвещение граждан в различных формах: его аппарат готовит и издает учебную, информационную и справочную литературу по проблемам прав человека для различных возрастных, социальных и образовательных категорий; оценивает уровень обучения правам человека в образовательных организациях. Существенным элементом информационно-просветительской деятельности является участие Уполномоченного по правам человека и сотрудников его аппарата в международных и российских конференциях, совещаниях, семинарах по вопросам прав человека, в которых принимают участие государственные и муниципальные служащие, правозащитники, сотрудники правоохранительных органов, представители религиозных конфессий, журналисты. С целью повышения осведомленности граждан о принадлежащих им конституционных правах и свободах и способах их защиты, Уполномоченный по правам человека осуществляет информирование населения о своей деятельности в средствах массовой информации.

Деятельность Уполномоченного по правам человека по международному сотрудничеству обусловлена стоящими перед ним задачами по защите и обеспечению прав и свобод российских

граждан вне зависимости от места их проживания, а также граждан любых других стран и лиц без гражданства на территории России и совершенствованию процедур и механизмов защиты прав человека на основе международного и зарубежного опыта. В указанных целях им осуществляется взаимодействие с международными и национальными правозащитными институтами других стран, а также с российскими государственными органами и общественными организациями в различных формах: деловая переписка, встречи, участие в международных конференциях и круглых столах и т.д.

Важной гарантией деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является установление административной ответственности¹ за вмешательство в его деятельность с целью оказать влияние на принятие им решения, а также неисполнение его законных требований должностными лицами либо воспрепятствование в иной форме его деятельности.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.
URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

Раздел 16. Обеспечение прав человека в правоохранительной сфере

§ 16.1. Концепция административной юрисдикции в области обеспечения прав человека

Конституция Российской Федерации провозгласила Россию демократическим правовым государством, в котором высшей ценностью является человек, его права и свободы. Это обуславливает ответственность государства как перед отдельным гражданином, так и перед обществом в целом. В связи с этим возникает необходимость постоянного совершенствования механизма защиты прав личности. И здесь особая роль принадлежит государственным органам, которые наделены властными полномочиями в отношении правонарушений, правовых споров, ущемления прав граждан.

Под юрисдикцией традиционно понимается судопроизводство, подсудность, правомочие производить суд¹. Действительно, законодательство возлагает на суды осуществление большого объема юрисдикционных полномочий. Однако правосудие является хоть и основной, но все-таки частью юрисдикционной деятельности. Юрисдикцию осуществляют не только судебные органы, но и значительный круг органов государственного управления (в первую очередь органов исполнительной власти). Следовательно, юрисдикция не может быть полностью отождествлена ни с правосудием, ни с судебной деятельностью в целом, поскольку в этом случае совершалась бы логическая ошибка *pars pro toto* – рассмотрение части вместо целого.

В общем виде под юрисдикцией понимают деятельность государственных органов по разрешению правовых конфликтов. Причем содержание юрисдикции получает отраслевую окраску в зависимости от предмета рассмотрения (уголовно-правовая, гражданско-правовая, административная, дисциплинарная и т.п.).

¹ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: «Азъ», 1993. С. 949; Словарь иностранных слов / под ред. И.В. Лехина. М.: Русский язык, АЗЪ, 1988. С. 597.

Все виды юрисдикции существенно отличаются между собой, но их объединяет одно: юрисдикционный способ охраны общественных отношений, заключающийся в рассмотрении компетентным органом юридического дела по существу и принятии по нему решения. Многообразие правонарушений порождает необходимость применения различных юрисдикционных способов защиты общественных отношений и обеспечения прав граждан.

В последнее время значительно возрастает роль исполнительной власти. В правовом государстве исполнительная власть объективно заинтересована в укреплении законности в государственном управлении¹. Она осуществляет нормотворческую и правоприменительную деятельность, связанную с руководством определенной отраслью. Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти обусловлена обстоятельствами положительного, организующего характера, поскольку организованность общественных отношений является неперенным условием жизнедеятельности любой социальной системы. Нарушения этого условия вызывают необходимость устранения негативных обстоятельств и приведения системы в должное состояние. Реализация этой задачи обеспечивается посредством правоохранительной деятельности, составной частью которой является юрисдикция.

Административные правонарушения и административно-правовые споры составляют основную массу правовых конфликтов в государственном управлении. В этом отношении большую роль играет административная юрисдикция, поскольку именно она оказывает существенное влияние на эффективность охраны общественных отношений и обеспечения прав граждан. Важность этой деятельности обусловлена не только большим количеством административных правонарушений, но и постоянным расширением административно-юрисдикционной защиты. Особенно значимым это представляется с точки зрения обеспечения прав человека.

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Омега-Л, 2005. С. 313.

Чтобы полнее определить административную юрисдикцию как самостоятельное правовое явление, необходимо выявить ее характерные признаки.

Административная юрисдикция является правоприменительной и правоохранительной деятельностью.

Правоприменительный характер административной юрисдикции выражается в том, что она, как государственно-властная деятельность, состоит в применении закона к административно-правовым конфликтам и принятии по ним решений. Правоприменение осуществляется в строго установленных законом процессуальных формах. И чем эффективнее применяется право, тем надежней гарантии прав и свобод граждан, тем тверже режим законности.

При наличии правового спора или правонарушения необходимо вмешательство компетентных органов. Здесь возникает объективная потребность в правоохранительной деятельности. Правоохранительное регулирование, идущее по линии контрольных и правоохранительных органов, призвано гарантировать и защищать права и свободы людей, установленные принципы и институты государственного управления¹. Правоохранительная деятельность включает в себя надзор, контроль, правообеспечение, разрешение дел о правонарушениях, исполнение принуждения. Таким образом, юрисдикция является центральной частью правоохранительной деятельности. Качество правоохранительной деятельности в целом и административной юрисдикции в частности характеризует уровень соблюдения законности и прав человека в государстве.

Основанием административной юрисдикции является административно-правовой спор или правонарушение.

Содержанием административной юрисдикции является рассмотрение не любых, а спорных индивидуальных дел, когда осуществляется правовая оценка конкретного деяния. Можно выделить следующие основания административной юрисдикции, по которым группируются административно-юрисдикционные производства: производство по делам об административных правонарушениях, дисциплинарное производство (по делам о дисци-

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. С. 304.

плинарных проступках государственных служащих), материальное производство (по делам о материальной ответственности военнослужащих) и производство по жалобам граждан.

Законом установлен определенный порядок рассмотрения административного дела.

Установление и доказывание событий в юрисдикционном процессе осуществляется в рамках особой процессуальной формы, которая присуща любому юрисдикционному органу. Специфика процедуры любой юрисдикционной деятельности состоит в состязательности. Правовое регулирование юрисдикционной административно-процессуальной деятельности создает основу для возникновения особого вида процессуальных правоотношений горизонтального типа, в рамках которых обеспечивается одинаковый правовой уровень их участников и равная защита их прав.

В административно-юрисдикционном процессе установлен принцип равенства сторон. Кроме того, данный процесс предполагает не только активность юрисдикционного органа, но и активность других участников. Участники административно-юрисдикционного процесса вправе защищать свои интересы, представлять доказательства, давать объяснения, заявлять ходатайства, отводы и т.п. Причем действующим законодательством закрепляются не только права участников производства, но и обязанность юрисдикционного органа по защите этих прав. С точки зрения обеспечения прав человека данные процессуальные нормы представляются весьма важными.

Административно-юрисдикционная деятельность носит межотраслевой характер.

В рамках административной юрисдикции осуществляется защита как административно-правовых отношений, так и отношений других отраслей права (финансовых, земельных, трудовых, налоговых, таможенных и т.д.). Административные отношения могут быть «осложнены элементами других правоотношений»¹.

Административная юрисдикция характеризуется множественностью и неоднородностью субъектов, ее осуществляющих.

¹ Чечот Д.М. Административная юстиция: теоретические проблемы. Л., 1973. С. 81.

Особенностью административной юрисдикции является осуществление ее многочисленными органами государственного управления, их должностными лицами, а также судебными органами. Причем судебные органы рассматривают определенные категории дел административного характера. Другая особенность административной юрисдикции – специализация юрисдикционной защиты. Если для правосудия характерна универсальность в деятельности суда, который рассматривает и принимает решения по всем категориям дел, подведомственным суду, то функции административно-юрисдикционной защиты распределены между различными субъектами. Большинство органов административной юрисдикции (инспекциями федеральных органов исполнительной власти) рассматривается ограниченная группа правовых конфликтов. Многопрофильную административную юрисдикцию осуществляют суды общей юрисдикции, административные комиссии и органы внутренних дел.

Результатом административной юрисдикции является издание административно-юрисдикционного акта.

Юрисдикция как процесс – это способ разрешения правовых конфликтов. Итогом является принимаемое по результатам рассмотрения дела решение (юрисдикционный акт). Юрисдикционный акт – властное одностороннее воздействие, находящее свое конечное выражение в решении административно-правового спора, в оценке правомерности поведения. Принятие юрисдикционного акта – это не право, а обязанность органа, разрешающего дело. С позиции обеспечения прав человека качество юрисдикционных актов имеет большое значение. Однако до настоящего времени самым сложным вопросом является установление «власти» законов над самим публичным управлением¹. Административно-юрисдикционный акт выполняет функцию индивидуального регулирования тогда, когда это будет обеспечено должным поведением обязанных лиц. Законодательство предусматривает для этого соответствующую гарантию, устанавливая действительность (обязательность) акта, пока в установленном законом порядке не будет доказано обратное. Большие требования предъ-

¹ Старилов Ю.Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения... Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 2010. С. 371.

являются и к обоснованности решений. Они должны базироваться на полной и всесторонней оценке фактической и нормативной сторон дела.

Выбор оптимального решения в процессе административно-юрисдикционной деятельности – это средство решения определенных социальных задач, поскольку с помощью актов административной юрисдикции корректируется поведение объектов управления, обеспечивается защита общественных отношений, прав и свобод человека и гражданина. Также законное и справедливое решение повышает авторитет государственного органа, способствует формированию позитивных правовых установок граждан.

Сказанное позволяет определить административную юрисдикцию как систему правоотношений, возникающих при осуществлении уполномоченными органами процессуальной деятельности, охватывающей рассмотрение административно-правовых споров (дел о правонарушениях по административному праву) и принятие по ним решений в установленных законом форме и порядке.

С точки зрения реализации прав человека можно сформулировать основные цели административной юрисдикции как процессуальной категории:

- установление материально-деликтных административных отношений, связанных с нарушением закона;
- всестороннее исследование обстоятельств административно-правового спора или правонарушения и достижение истины по делу;
- неотвратимость применения наказания в случае доказанности вины;
- охрана общественных отношений и прав личности в административном процессе.

В соответствии с этим основными функциями административной юрисдикции являются:

- функция установления материально-деликтного административного отношения;

- функция реализации материально-правового отношения на основе всестороннего разрешения дела и применения санкций к виновным;
- функция защиты общественных отношений и прав человека и гражданина.

В настоящее время огромное значение в области обеспечения прав человека приобрел принятый в 2015 г. Кодекс административного судопроизводства РФ (КАС РФ). Данный закон в качестве задач административного судопроизводства устанавливает, в частности, защиту прав, свобод и законных интересов граждан, доступность правосудия, укрепление законности и предупреждение правонарушений.

В законе установлены принципы административного судопроизводства, отвечающие общим принципам правосудия и защиты прав личности: независимость судей, равенство всех перед законом и судом, законность и справедливость при разрешении дел, гласность и открытость судебного разбирательства, состязательность и равноправие сторон. Кодексом определен состав участников судопроизводства, их процессуальные права и обязанности, установлены процессуальные сроки, меры предварительной защиты и меры процессуального принуждения, подробно регламентирован порядок рассмотрения дела и принятия решения. В законе определены особенности производства по отдельным категориям дел; установлен порядок рассмотрения административного дела в рамках упрощенного производства, детально урегулированы правила пересмотра решений: производство в апелляционной инстанции, кассационной инстанции, надзорной инстанции.

Таким образом, можно сделать вывод, что развитие российского законодательства, регулирующего административную юрисдикцию, реально направлено на совершенствование механизма обеспечения прав человека.

§ 16.2. Обеспечение прав человека в сфере уголовного судопроизводства

Уголовно-процессуальной деятельности отводится приоритетное место в системе обеспечения прав и свобод личности. Правовую основу этой деятельности составляют Конституция РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, а также некоторые нормативные акты министерств и ведомств.

Действующий уголовно-процессуальный закон в качестве назначения уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ), наряду с уголовным преследованием, провозгласил защиту прав и законных интересов личности. Защита прав и законных интересов в ходе судопроизводства должна быть обеспечена как личности, пострадавшей от преступления, так и преследуемой в установленном порядке. По смыслу норм, закрепленных в ст. 7-19 УПК РФ, на органы, осуществляющие уголовное судопроизводство, возлагается обязанность обеспечения прав и свобод всех лиц, вовлеченных в уголовное судопроизводство. Задача обеспечения прав человека в деятельности органов предварительного следствия и дознания обуславливается задачей государства по обеспечению прав личности. Частью 1 ст. 17 Конституции РФ в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Конституция (ч. 4 ст. 15) включает общепризнанные принципы и нормы международного права в правовую систему нашего государства.

Уголовно-процессуальная деятельность органов внутренних дел осуществляется посредством предварительного следствия и в форме дознания. Методы исполнения процессуальных действий у них одинаковые, а отличаются они лишь объемом, кругом субъектов и подследственностью. Характерная особенность уголовно-процессуальной деятельности заключается в том, что она возникает лишь в связи с событием преступления и дальнейшим его расследованием. Расследование преступлений является одним из сложнейших видов социальной деятельности. Оно осуществляется специализированными органами государства – следственными и оперативными аппаратами, а также экспертными учреждениями. Суть расследования состоит в том, что оно обусловлено

необходимостью собирания для суда доказательств, которые невозможно получить в процессе судебного разбирательства.

В ходе уголовно-процессуальной деятельности преследуются две основных цели. Первая заключается в раскрытии преступлений и привлечении виновных к уголовной ответственности, т.е. создании предпосылок для осуществления правосудия, и вторая – в обеспечении защиты прав и свобод граждан, оказавшихся в орбите уголовного процесса.

Расследование преступления основано на установлении фактических обстоятельств в целях установления истины по делу и обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Важно подчеркнуть, что установление фактических обстоятельств в процессе предварительного расследования должно быть обоснованным и законным. Это означает, что сбор, анализ и оценка фактов, необходимых для решения дела, должны производиться не любыми доступными способами, а с помощью определенных юридических средств, в установленных законом формах и порядке. Эта задача решается путем строгого соблюдения нормативных правовых актов в деятельности самих органов, осуществляющих предварительное расследование посредством обеспечения прав всех участвующих в деле лиц, изобличения виновных и защиты невиновных, выявления причин и условий, способствующих совершению преступления, вынесения представлений в целях устранения нарушений закона и т.д.

Поэтому повышение эффективности расследования преступлений можно ожидать лишь при условии включения в процесс предварительного следствия комплекса мер по его должному организационному обеспечению на основе научного управления следственным аппаратом¹. В связи с этим многие авторы причины отрицательных явлений в деятельности органов внутренних дел по борьбе с преступностью связывают с недостатками в организации работы следственных, оперативно-разыскных, криминалистических и других подразделений и служб, имеющих отношение к раскрытию и расследованию преступлений. По их мнению,

¹ См.: Кулагин Н.И. Управление следственными аппаратами органов внутренних дел (функционально-структурный анализ): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1990. С. 3-7.

именно совершенствование организации должно обеспечить быстрое и полное раскрытие преступлений, комплексное использование сил и средств, умелую тактику действий сотрудников различных служб¹.

По нашему мнению, всестороннее и полное исследование фактических обстоятельств дела, собранных в соответствии с требованиями закона, с учетом умелой организации деятельности уполномоченных органов и должностных лиц по расследованию преступлений способствует достижению объективной истины по делу и правильному принятию решения.

Следует отметить, что в ходе уголовно-процессуальной деятельности по расследованию преступлений строгое исполнение законов и иных нормативных правовых актов достигается посредством комплекса контрольно-надзорных мер, включающих довольно сложную систему процессуальных и ведомственных мероприятий, направленных на обеспечение прав и свобод личности. В их число входит прокурорский надзор, а также ведомственный контроль за предварительным следствием со стороны руководителей следственных подразделений. Следует отметить, что уже само предварительное следствие, проведенное своевременно и на должном профессиональном уровне, в строгом соответствии с законом, способствует укреплению законности, правопорядка и обеспечению прав и свобод личности в обществе.

Поэтому уголовно-процессуальная деятельность по обеспечению прав и свобод личности должна осуществляться в точном соответствии с законом в целях всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела, с учетом равенства всех граждан перед законом и судом, в условиях действия презумпции невиновности и обеспечения обвиняемому и подозреваемому права на защиту.

Процессуальными гарантиями конституционных прав личности являются те средства, которые обеспечивают фактическую реализацию этих прав. Право обвиняемого иметь защитника гарантируется разъяснением ему этого права, предоставлением права избрать защитника, назначением ему защитника за счет

¹ См.: Величкин С.А. Организация расследования преступлений. Л., 1985.

государства и др. Если следователь не обеспечивает реализацию этих прав, то доказательство считается полученным с нарушением и может быть признано недопустимым. Усилия законодателя были направлены на то, чтобы в действующем уголовно-процессуальном законе любое конституционное право человека было снабжено системой гарантий его реализации, а порядок производства исключал возможность нарушения прав человека со стороны следователя и дознавателя¹.

Здесь важно подчеркнуть, что в процессе предварительного расследования на основе исполнения презумпции невиновности, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, предусмотрено два положения, определяющих, что обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность (ч. 2 ст. 49) и что неустраняемые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого (ч. 3 ст. 49).

В уголовном судопроизводстве отношения личности с государством могут сопровождаться интенсивным принудительным воздействием со стороны последнего. Поэтому в ходе уголовно-процессуальной деятельности при производстве предварительного расследования должен строго соблюдаться принцип неприкосновенности личности и жилища, охраны личной жизни и тайны переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений. В соответствии с этим положением никто не может быть подвергнут аресту иначе как на основании судебного решения. Лицо, заключенное под стражу, имеет право на обжалование и судебную проверку законности и обоснованности применения в отношении него этой меры пресечения. В частности, мы разделяем позицию И.Л. Петрухина относительно порядка санкционирования арестов и судебного контроля за арестом, т.к. преимущество судебного порядка состоит в том, что решение следователя или прокурора об аресте проверяется с точки зрения его законности и обоснованности независимым органом – судом. Суд (судья) не отвечает за раскрываемость преступлений и качество следствия,

¹ См.: Баранов А.М. Обеспечение прав человека в деятельности следственных подразделений при органах внутренних дел и дознании // Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел: учебник / под общ. ред. Ю.В. Анохина, В.Я. Кикотя. М.: ЦОКР МВД России, 2010. С. 475.

он не связан обвинительной установкой и узковедомственными интересами и поэтому способен наилучшим образом защитить права граждан¹.

Вообще, если кто-либо из участников процесса считает, что следователем или дознавателем были нарушены его права, законодатель предусмотрел институт обжалования незаконных и необоснованных действий и решений (ст. 19 гл. 16 УПК РФ).

Право на обжалование – это конституционный принцип (ст. 46 Конституции РФ). Обжалование позволяет не только в полной мере реализовать свои права, но и служит средством выявления нарушений закона.

При производстве дознания и предварительного следствия жалобы приносятся прокурору, руководителю следственного органа или в суд по месту производства предварительного расследования уголовного дела. Обязанность по разъяснению данного права участникам процесса возложена на следователя и дознавателя. Несмотря на то, что закон прямо не указывает на возможность лиц подать жалобу на действия следователя и дознавателя непосредственно лицу, чьи действия обжалуются, такое право участников процесса вытекает из системного толкования права на обжалование. При подаче жалобы непосредственно следователю, дознавателю у них возникает обязанность передать эту жалобу адресату, т.е. лицу, на чье имя адресована жалоба на незаконные и необоснованные действия органа расследования. По смыслу ст. 121 и ч. 1 ст. 124 следователь (дознаватель) обязан передать жалобу адресату в срок не более трех суток.

В целях обеспечения неприкосновенности жилища законодатель установил положение, в соответствии с которым никто не имеет права без законного основания войти в жилище против воли проживающих в нем лиц. Учитывая, что личная жизнь граждан, тайна переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений охраняются законом, то обыск, выемка, осмотр помещений у граждан, наложение ареста на корреспонденцию и выемка ее в почтово-телеграфных учреждениях может произво-

¹ См.: Петрухин И.Л. Неприкосновенность личности и принуждение в уголовном процессе. М., 1989. С. 202.

диться только на основании судебного решения и в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

Особое значение в современных условиях приобретает проблема обеспечения прав и законных интересов потерпевших в процессе осуществления уголовно-процессуальной деятельности. При этом мы не отрицаем утверждение авторов о том, что интересы обвиняемого лица тоже нуждаются в защите, т.к. «именно над ним нависает реальная угроза подвергнуться каре со стороны государства, именно в отношении его возможно проявление наивысшей несправедливости в уголовном процессе и при вынесении неправосудного приговора, когда на месте обвиняемого оказывается невиновный»¹. Потерпевший как гражданин, интересы которого государство не сумело оградить от противоправного посягательства, вправе ждать от государства восстановления его нарушенных прав и социальной справедливости, включая возмещение причиненного преступлением вреда.

Обвиняемый, а также потерпевший – главные объекты заботы об обеспечении прав личности в уголовном процессе, поскольку основной вопрос уголовного дела – вопрос об уголовной ответственности в связи с совершением преступления².

Однако обращение к проблеме защиты прав потерпевших связано с необходимостью дальнейшего повышения уровня правовой защищенности граждан, ставших жертвами противоправных деяний. Они выдвигаются на первый план в условиях постоянно обостряющейся в стране криминогенной ситуации, роста числа преступлений, совершаемых преступными сообществами, и постоянно возникающей со стороны преступных элементов угрозы личности и имуществу граждан, которые принимают участие в расследовании и судебном рассмотрении уголовных дел.

Несмотря на то, что этой общей проблеме посвящены многие работы, она по-прежнему остается острой.

Исходя из того, что нарушения прав и свобод личности носят распространенный характер, любое такое нарушение делает ее

¹ Шадрин В.С. Обеспечение прав личности при расследовании преступлений. М., 2000. С. 36.

² См.: Мотовиловкер Я.О. Основной вопрос уголовного дела и его компоненты. Воронеж, 1984. С. 4.

потерпевшим (в материальном значении этого термина). При этом следует учесть, что права граждан, их объединений, общества в целом защищаются в рамках юридического процесса (конституционного, уголовного, административного, гражданского, арбитражного), и только в рамках уголовного процесса закон выделяет фигуру потерпевшего (в процессуальном смысле). В гражданском и арбитражном процессах человек обычно защищает себя сам в качестве истца, при этом фигура истца совпадает с потерпевшим.

Важным условием обеспечения прав и свобод личности в уголовно-процессуальной деятельности является проблема возмещения ущерба, причиненного гражданам в результате противоправной деятельности сотрудников органов внутренних дел.

Таким образом, обеспечение прав и свобод личности в правоприменительной деятельности органов внутренних дел определяется кругом полномочий, возложенных на эти органы, особенностями их деятельности в административно-правовой, оперативно-разыскной и уголовно-процессуальной сферах и в большей части зависит от состояния законности в этих органах.

§ 16.3. Защита прав и свобод личности в сфере гражданского судопроизводства

Статья 2 Конституции РФ провозгласила защиту прав и свобод человека и гражданина в качестве важнейшей обязанности государства, а ст. 45, 46, 118 гарантировали судебную защиту в форме правосудия в рамках конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Наиболее широкий перечень прав личности в сфере гражданского-правовых, трудовых, семейных и прочих правоотношений защищаются в рамках гражданского судопроизводства, под которым подразумевается совокупность процессуальных действий по осуществлению правосудия по гражданским делам.

Традиционно оно разделяется на следующие виды:

- **исковое производство** (выступает основной судебной формой защиты и заключается в разрешении споров о праве посредством иска);

- особое производство (по делам, где не требуется непосредственная защита субъективных прав, например: по установлению фактов, имеющих юридическое значение, ограничению дееспособности, эмансипации, признании вещи бесхозяйной и признании на нее право собственности, восстановлению прав по утраченным ценным бумагам и пр.);
- приказное производство (защищается право, основанное на бесспорных документах);
- производство об оспаривании решений третейских судов и выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение их решений;
- производство о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и арбитражей; производство, связанное с исполнением решений судов и иных органов.

Эффективность и популярность гражданского судопроизводства определяется следующим: суд подчиняется только закону и независим от органов исполнительной власти; судебная процедура протекает в особой процессуальной форме, отшлифованной столетиями; она носит универсальный характер, позволяя защитить практически любое субъективное право, а в ряде случаев – и законные интересы; деятельность судебных органов максимально прозрачна; механизмы исполнения постановлений судов обязательны для всех организаций и граждан; существует действенная система апелляционного, кассационного, надзорного обжалования, пересмотра дел по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, что выступает важнейшей гарантией законности, обоснованности и справедливости судебных постановлений.

Гражданское судопроизводство охватывает ряд процессуальных действий суда и лиц, участвующих в деле. Их задачей выступает правильное и своевременное рассмотрение и разрешение дела, а конечной целью – защита прав, свобод и законных интересов. Своевременное рассмотрение и разрешение дела предполагает осуществление процессуальной деятельности в соответствии со сроками, установленными законом или судом. Правильное рассмотрение и разрешение дела означает вынесение судом

законного решения, основанного на нормах процессуального и материального права¹.

Гражданское судопроизводство осуществляется в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом РФ (далее – ГПК РФ), иными федеральными законами в редакции, действующей во время рассмотрения дела, позициями Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ. Важнейшим его принципом выступает диспозитивность, вытекающая из положения, что защита нарушенного субъективного права не является обязанностью субъекта, он сам выбирает, защищать или нет свои права, какой правовой инструментарий избрать для этого. Поэтому уполномоченное лицо несет правовые риски собственного отказа от защиты, низкой эффективности избранных способов и средств защиты, потери возможности восстановить свое нарушенное право в результате необдуманных действий. Так, отказ от иска влечет невозможность впоследствии обращения в суд по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям. К этому же может привести неправильная формулировка исковых требований, несоблюдение обязательных процедур и пр.

Исключение из этого правила допускается законом лишь в случаях, связанных с охраной государственных или общественных интересов, защитой прав и законных интересов лиц, не имеющих достаточной возможности для реализации права на обращение в суд. Инициатива здесь может принадлежать прокурору, иным государственным органам, органам местного самоуправления, организациям или отдельным гражданам. Также суд может ограничить возможность волеизъявления сторон в случае, если их действиями нарушаются права третьих лиц, например отказать в утверждении мирового соглашения.

Как указал Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 16 июля 2014 г. № 15-П, диспозитивное начало гражданского судопроизводства, в т.ч. в арбитражных судах, обусловлено природой прав, возникающих из гражданских правоотношений и в совокупности с принципами равенства всех перед законом и судом, состязательности и равноправия сторон выражает цели пра-

¹ См.: Правосудие в современном мире: монография / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, 2012. С. 257.

восудия и преследует конституционную цель защиты прав и свобод человека и гражданина¹.

Право на судебную защиту складывается из процессуального и материального компонента, а именно – права на иск (включающее право на подачу иска и право на его разрешение в соответствии с процессуальным законодательством) и права на удовлетворение иска (при признании судом требований стороны обоснованными и соответствующими закону).

Иначе говоря, право заинтересованного лица на обращение в суд реализуется путем подачи искового заявления или заявления, в котором излагаются требования и их обоснование.

Судья проверяет, относится ли заявление к подведомственности и подсудности данного суда, соблюден ли установленный порядок обращения, в т.ч. досудебный, имеется ли в производстве этого или иного суда идентичный иск и не разрешался ли ранее в судебном порядке тождественный спор между данными сторонами, после чего выносит определение о принятии его к своему производству (отказе в принятии искового заявления, его возвращении или оставлении без движения, если требования не соблюдены). Форма и содержание искового заявления должны соответствовать требованиям ст. 131 ГПК РФ, сопровождаться установленным перечнем документов (ст. 132 ГПК РФ), в противном случае суд оставит его без движения, а если недостатки не будут исправлены в разумный срок – вернет истцу.

При осуществлении правосудия центральным субъектом является суд первой инстанции (апелляционной, кассационной, надзорной). Действуя как орган государственной власти, он организует и направляет деятельность всех участников процесса и содействует им в реализации их прав и обязанностей, определяет ход и результаты судебного разбирательства своими властными постановлениями.

Гражданской процессуальной правоспособностью, т.е. правом на судебную защиту прав свобод и законных интересов, обладает любое физическое или юридическое лицо, причем отказ от судебной защиты ничтожен. При этом гражданская процессуальная дееспособность (т.е. возможность своими действиями осуществ-

¹ См.: СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3282.

лять процессуальные права, выполнять процессуальные обязанности, поручать ведение дел представителю) для граждан возникает с момента достижения 18 лет, вступления в брак или признании несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипации). Права и законные интересы несовершеннолетних, а также лиц, ограниченных в дееспособности, защищают их законные представители. Полностью дееспособные граждане и организации вправе вести свои дела лично или через представителей.

Если стороны спора по каким-то причинам не желают начинать разбор дела в районном или мировом суде, они могут обратиться в третейский суд. Сделать это можно и на любой стадии рассмотрения дела до момента, когда им будет принято постановление об окончании судебного разбирательства.

Состав лиц, участвующих в деле, в процессуальных кодексах определен императивно. В соответствии со ст. 34 ГПК РФ лицами, участвующими в деле, являются стороны (истец и ответчик); третьи лица (заявляющие самостоятельные требования относительно предмета спора, и не заявляющие таких требований); заявители и заинтересованные лица – по делам неискового производства); прокурор, а также лица, обращающиеся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц.

Право на судебную защиту распространяет на ответчика, заинтересованных и третьих лиц такое же действие, как и на истца (заявителя), в их отношении действуют все те же основные гарантии его реализации. Если же судебное постановление затрагивает права и обязанности лиц, не привлеченных к участию в деле, это является безусловным основанием для его отмены в процессе обжалования (ст. 330 ГПК РФ).

Наряду с заинтересованными лицами в гражданском процессе участвуют лица, содействующие осуществлению правосудия: свидетели, эксперты, специалисты, переводчики, секретарь судебного заседания. Они совершают действия, имеющие важное значение для правильного и своевременного рассмотрения и разрешения гражданского дела.

Все участники гражданских процессуальных правоотношений обладают своим кругом как прав, так и обязанностей. Так, лица, участвующие в деле, имеют право знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, снимать копии, заявлять отводы,

представлять доказательства и участвовать в их исследовании, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, свидетелям, экспертам и специалистам; заявлять ходатайства, в т.ч. об истребовании доказательств; давать объяснения суду в устной и письменной форме; приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам, возражать относительно ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле, обжаловать судебные постановления и т.п. Истец также вправе отказаться от иска, изменить предмет и основание иска, увеличить либо уменьшить размер искового требования. Ответчик может признать иск, возражать против действий истца, предъявить к нему встречный иск. Стороны вправе окончить дело мировым соглашением (ст. 39 ГПК РФ).

Лица, участвующие в деле, должны пользоваться принадлежащими им процессуальными правами добросовестно. Со стороны, недобросовестно заявившей неосновательный иск (спор против иска) или систематически противодействующей правильному и своевременному рассмотрению и разрешению дела, суд может взыскать в пользу другой стороны компенсацию за фактическую потерю времени.

Гражданское процессуальное законодательство возлагает на каждую из сторон и ряд обязанностей: доказать те обстоятельства, на которые те ссылаются как на основание своих требований и возражений; представлять необходимые доказательства, сообщать суду о перемене своего места жительства, являться в суд по вызовам и т.д.

Поскольку лица, участвующие в деле, пользуются правами и несут обязанности не только при рассмотрении дела, но и при подготовке к судебному разбирательству, судье в целях обеспечения наиболее полного, всестороннего и объективного исследования дела следует разъяснять всем лицам, участвующим в деле, их права и обязанности¹.

Несовершенство судебной деятельности подчас воспринимается гораздо более негативно, чем промахи законодательной и исполнительной властей, чьи решения в обыденном сознании но-

¹ См.: пункт 20 Пленума Верховного Суда РФ от 24 июня 2008 г. № 11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству» // БВС РФ. 2008. № 9.

сят, как правило, абстрактный, отвлеченный характер. Невозможность в течение длительного времени добиться рассмотрения и разрешения порой жизненно важного для человека спора воспринимается им остро и болезненно как проявление бессилия государственной власти и ее равнодушия к нуждам, проблемам и заботам людей¹. Судебная система наделена наибольшим объемом правоприменительных полномочий в области защиты прав и свобод человека и гражданина, ее не могут даже частично заменить иные государственные органы, что подразумевает максимально возможные требования к гласности, прозрачности, понятности для граждан гражданского судопроизводства.

Поэтому важным шагом к повышению эффективности правосудия, созданию условий его открытости для населения, борьбы с коррупционными проявлениями явилось введение единой Государственной автоматизированной системы (ГАС) «Правосудие»², которая содержит данные законодательства, судебной практики, облегчающие работу судов, а также информацию об их деятельности, рассмотрении конкретных дел. Кроме того, ГАС «Правосудие» предусматривает конференц-связь и возможность полного аудиопотоколирования заседаний, которые позволят не только обмениваться практическим опытом, но и поставят новую планку в открытости, прозрачности судебной деятельности, оценить которую непосредственно смогут все желающие, независимо от региона России.

§ 16.4. Система судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

По своей сути право на судебную защиту – одно из основных прав человека и гражданина, поскольку оно является гарантией всех иных прав и свобод человека и гражданина даже независимо от его воли. Характеризуя право на судебную защиту, Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает его как одно

¹ См.: Комаров С.А., Ростовщиков И.В. Личность. Права и свободы. Политическая система. С. 68.

² URL: <http://msudrf.test.sudrf.ru/>

из основных неотчуждаемых прав человека, подчеркивая его значение одновременно и как гарантии, и как средства обеспечения всех других прав и свобод. В этом его особенность и основная ценность.

Судебная защита является одним из видов государственной защиты прав и свобод человека и гражданина и представляет собой механизм принудительного обеспечения гарантий прав и свобод человека и гражданина, установленный государством через систему специализированных государственных органов – судов.

В силу того что судебная защита осуществляется самостоятельным и независимым в системе государственной власти органом правосудия, специально предназначенным для обеспечения своей деятельностью прав и свобод человека и гражданина, она занимает особое место среди средств государственной защиты. Судебная защита, будучи государственной юридической защитой, является наиболее эффективным из всех выработанных мировой практикой способом охраны прав личности. В этой связи в государственно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека главенствующая роль отводится судебной защите.

В науке судебную защиту рассматривают как институт конституционного права, как общественное отношение и государственную функцию. Иногда судебная защита отождествляется с правосудием или рассматривается как гарантия доступа к нему. Судебную защиту можно характеризовать как основной способ реализации права граждан на государственную защиту прав и свобод, гарантированный государством и реализуемый посредством независимой судебной системы. В теории права судебная защита рассматривается как составная часть правоохранительной функции государства¹. Однако закономерное в правовом государстве усиление влияния судебной власти, ее обособление от правоохранительных органов, выделение в самостоятельную ветвь государственной власти неизбежно приводит к перерастанию судебной защиты прав и свобод граждан в самостоятельную государственную функцию.

¹ Толкачев Х.Б., Хабибуллин А.Г. Личные конституционные права и свободы граждан СССР: система, характеристики, особенности реализации. Уфа, 1990. С. 46.

Судебный порядок является универсальным и эффективным способом защиты прав и свобод личности, а потому позволяет с определенной долей уверенности рассматривать его как наиболее совершенный из всех известных мировой человеческой цивилизации методов и средств обеспечения прав личности. Именно судебная защита обеспечивает реальное действие прав и свобод¹, их эффективность и доступность для всех. Без демократически организованного компетентного суда, руководствующегося при рассмотрении дел принципами состязательности, гласности, нет прав и свобод. Именно поэтому можно утверждать, что идея прав и свобод человека и гражданина всегда была неотделима от их защиты в суде. При этом право на судебную защиту в обязательном порядке должно обладать юридическими средствами своей реализации, задавать параметры, предопределять характер и содержание правовых средств их реализации².

Уровень судебной защиты – основной показатель правового характера государства и демократичности общества. Расширение круга охраняемых законом прав личности, углубление их содержания в условиях многообразия современных экономических и социальных связей возлагает на суд особую ответственность и поднимает его значение как фактора утверждения экономической и социальной стабильности, как основного гаранта реализации прав и свобод граждан³. Права и свободы человека, не подлежащие в силу каких-либо обстоятельств и причин фактической судебной защите, лишены правового значения. Следовательно, судебная защищенность образует одну из существеннейших составляющих механизма обеспечения права⁴.

Рассматривая судебную защиту прав человека, А.Н. Ведерников указывает на сложную структуру и многоаспектность этого

¹ Зорькин В.Д. Интеграция европейского конституционного пространства: вызовы и ответы // Журнал российского права. 2006. № 12.

² Соловых С.Ж. Роль субъективных процессуальных прав в механизме реализации права на судебную защиту // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 4. С. 8-13.

³ Фомин А.А. Сущность и содержание права граждан на судебную защиту // Администратор суда. 2009. № 4. С. 34-37.

⁴ Шевцов В.С. Право и судебная власть в Российской Федерации. М., 2003. С. 246.

правового института, предоставляющего личности возможность обратиться в суд за защитой своих прав, свобод, законных интересов, защитить их лично или путем привлечения к этому адвоката (защитника) и получить удовлетворение своих прав и свобод¹.

По мнению С.В. Астратовой, судебная защита прав и свобод представляет собой гарантированную и обеспеченную государством универсальную возможность каждого восстановить свои нарушенные или оспариваемые права и свободы путем обращения в суд в целях вынесения и исполнения судебного решения, а также предотвратить необоснованное и незаконное ограничение конституционных прав и свобод в законодательно закрепленной процедуре судебного разбирательства, которая характеризуется отсутствием инициативы защищаемого субъекта².

А.В. Малько и В.А. Терехин отмечают, что в достаточно большом государственно-правовом арсенале институтов и средств, призванных реально обеспечить права, свободы и законные интересы человека, центральное место отводится суду. Судебная защита, будучи государственной и в то же время правовой защитой, является наиболее цивилизованной и эффективной из всех выработанных мировой практикой форм охраны личности³.

Право на судебную защиту нельзя сводить только к реализации одного правомочия индивида на обращение в суд. Обращение представляет собой лишь начало, первую стадию осуществления конституционного права на судебную защиту. Право на судебную защиту как социальное и правовое явление есть комплекс правомочий, обеспечивающих личности справедливое правосудие и эффективное восстановление в правах, и означает конституционное право на судебную защиту, предполагает право на справедливое, публичное и компетентное разбирательство дела

¹ Ведерников А.Н. О понятии и сущности конституционного права личности на судебную защиту // Вестник Томского гос. ун-та. 2011. № 348. С. 80-81.

² Астратова С.В. К вопросу о содержании конституционного права на судебную защиту прав и свобод человека и гражданина // Российский юридический журнал. 2013. № 6. С. 77.

³ Малько А.В., Терехин В.А. Субъективные права, свободы и законные интересы личности как самостоятельные объекты судебной защиты // Ленинградский юридический журнал. 2010. № 4. С. 7.

независимым и беспристрастным судом с соблюдением принципов состязательности и равноправия сторон.

Судебный порядок рассмотрения и разрешения социальных конфликтов, обоснованности и правомерности тех или иных ограничений принадлежащих гражданину субъективных прав, ограждение от преступных и иных противоправных посягательств в условиях гласности, состязательности, обеспечения права на квалифицированную юридическую помощь и защиту при равноправии сторон и беспристрастности судей, при отсутствии ограничений в праве обращения за судебной защитой формирует наиболее надежную процедуру обеспечения правовой защищенности личности, укрепления законности и правопорядка. Возможность беспрепятственного использования судебной защиты своих прав и свобод гражданами, их объединениями, иностранцами и лицами без гражданства является признаком демократичности общества, воплощением в общественной и государственной жизни принципов правового государства.

Судебная защита прав и свобод человека и гражданина закреплена в российской Конституции, статья 46 которой предусматривает, что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде. При этом Конституция гарантирует каждому право на получение квалифицированной юридической помощи, которая в случаях, предусмотренных законом, оказывается бесплатно (статья 48).

Гарантированность судебной защиты прав и свобод человека основывается на принадлежности функции правосудия только суду, которая не может быть подменена функциями никаких других органов государственной власти.

Исключительную компетенцию судебной власти составляет осуществление правосудия. С одной стороны, никакой иной орган не может принимать на себя функцию отправления правосудия, а с другой – на суд не может быть возложено выполнение

каких бы то ни было функций, не согласующихся с его положением органа правосудия¹.

В системе юридических гарантий основных прав и свобод человека важное значение имеют специальные процессуальные процедуры, с помощью которых обеспечивается реализация таких прав и свобод. Материальные права могут быть реализованы посредством определенных процессуальных процедур, которые гарантируют особый порядок защиты этих прав.

Неотъемлемой частью судебной защиты прав и свобод человека является возможность восстановления нарушенных прав и свобод человека, правомерность требований которых установлена в надлежащей судебной процедуре и формализована в судебном решении. Это предполагает также и наличие гарантий, которые позволяли бы реализовать данное право в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости, что согласуется со статьей 13 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод².

С целью эффективной защиты прав и свобод человека судами учитываются правовые позиции Европейского Суда, изложенные в ставших окончательными постановлениях, которые приняты в отношении других государств – участников Конвенции. При этом правовая позиция учитывается судом, если обстоятельства рассматриваемого им дела являются аналогичными обстоятельствам, ставшим предметом анализа и выводов Европейского Суда³.

По сути, право каждого на судебную защиту, в т.ч. и право на обжалование в суде решений и действий (бездействия) органов государственной власти и должностных лиц, включая сами судебные органы, предполагает, что заинтересованным лицам предоставляется право добиваться исправления допущенных судами ошибок и что в этих целях вводится порядок процессуальной проверки вышестоящими судами законности и обоснованности решений, принимаемых нижестоящими судебными инстан-

¹ Шевцов В.С. Права человека и государство в Российской Федерации. М., 2002. С. 332.

² Шевцов В.С. Право и судебная власть в Российской Федерации. С. 234.

³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 21.

циями, поскольку правосудие по самой своей сути признается таковым лишь при условии, если оно отвечает требованиям справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах.

Судебный порядок рассмотрения и разрешения социальных конфликтов, обоснованности и правомерности тех или иных ограничений принадлежащих гражданину субъективных прав, ограждения от преступных и иных противоправных посягательств в условиях гласности, состязательности, обеспечения права на квалифицированную юридическую помощь и защиту при равноправии сторон и беспристрастности судей, при отсутствии ограничений в праве обращения за судебной защитой – все это в комплексе формирует наиболее надежную процедуру обеспечения правовой защищенности личности, укрепления законности и правопорядка.

Право на судебную защиту – одно из основных прав человека и гражданина, поскольку является гарантией всех иных прав и свобод человека и гражданина, гарантом справедливости и законности.

§ 16.5. Реализация компетенции Конституционного Суда Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина

Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный Суд, Суд) является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Под конституционным контролем понимается особый вид правоохранительной деятельности в государстве, заключающийся в проверке соответствия законов и иных нормативных актов конституции государства и устранению выявленных противоречий путем лишения таких норм юридической силы либо их конституционно-правового истолкования, позволяющего обеспечить верховенство конституции в правоприменительной практике.

Основные полномочия Конституционного Суда определены в ст. 125 Конституции РФ и детализированы в ст. 3 Федерального

конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Они включают в себя разрешение дел о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы и Правительства РФ; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации; толкование Конституции РФ и ряда других установленных законом полномочий по запросам органов государственной власти. Особое место в перечне основных полномочий Конституционного Суда по праву занимает проверка конституционности закона по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан, а также по запросам судов.

Правом на обращение в Конституционный Суд с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладает любой гражданин (объединения граждан), чьи права и свободы нарушаются законом, примененным в его конкретном деле, а также иные органы и лица, к числу которых действующим законодательством отнесены Генеральный прокурор РФ и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Сложившаяся практика Конституционного Суда наделила таким правом кроме российских граждан также иностранцев и лиц без гражданства. В свою очередь, объединениями граждан признается любая организация граждан или юридических лиц: добровольная или недобровольная, частная или государственная, зарегистрированная или незарегистрированная, включая общественные объединения, коммерческие организации, государственные предприятия, органы местного самоуправления и муниципальные образования и т.д.

Правом на обращение в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности закона наделены и суды в том случае, если при рассмотрении дела в любой инстанции они придут к выводу о несоответствии Конституции РФ закона, подлежащего применению ими в конкретном деле. Такой вывод может быть сделан в случаях выявленной судами противоречивости и неопределенности закона. По своему предназначению суды общей и арбитражной юрисдикции должны обеспечивать согласован-

ность с Конституцией РФ как своих решений по отдельным делам, так и судебной практики в целом. Реализуя эту ответственность, они не только вправе, но и обязаны в определенных ситуациях обращаться с запросом о конституционности закона, если невозможно применить его так, чтобы не оказались нарушенными права и свободы участников рассматриваемого судом конкретного дела.

При рассмотрении жалоб на нарушение конституционных прав и свобод граждан, а также запросов судов Конституционный Суд решает исключительно вопросы права, обеспечивая при осуществлении конституционного нормоконтроля выявление конституционного смысла оспариваемых норм права. При этом Суд, разрешая конкретные дела, руководствуется общеправовыми принципами, закрепленными в Конституции РФ, а также общепризнанными принципами и нормами международного права. На основе такого подхода Конституционным Судом формируются правовые позиции, выступающие конституционно-правовым основанием для выводов, содержащихся в резолютивной части его итоговых решений.

При осуществлении конституционного судопроизводства Суд воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств дела во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов. Это объясняется тем, что Конституционный Суд не является апелляционной, кассационной или надзорной инстанцией по отношению к судам общей юрисдикции; не проверяет обоснованность и законность судебных решений и приговоров.

Поводом к рассмотрению дела о проверке конституционности оспариваемых законоположений в Конституционном Суде является обращение в форме запроса, ходатайства или жалобы, отвечающее ряду специальных требований, установленных Федеральным конституционным законом № 1-ФКЗ.

Обращения граждан на нарушение их прав и свобод может направляться в Конституционный Суд в письменном либо в электронном виде посредством заполнения специальной формы на официальном сайте Конституционного Суда в информационно-телекоммуникационной сети Интернет или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной элек-

тронной подписью. При этом обращение должно быть удостоверено личной подписью заявителя либо уполномоченным им лицом. В случае если обращение исходит от организации, то оно подписывается ее руководителем, но при этом к нему должны быть приложены копии устава и документа о назначении руководителя. Если обращение подписано представителем, то следует учитывать, что им, помимо представительства по должности, могут быть только адвокаты или лица, обладающие ученой степенью по юридической специальности, при наличии соответствующей доверенности, в которой должна содержаться оговорка о праве подписания обращения.

В обращении должны быть указаны личные данные о заявителе и его адрес; конкретные основания к рассмотрению обращения Конституционным Судом; позиция заявителя по поставленному им вопросу и ее правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы Конституции РФ; требование, обращенное в связи с запросом, ходатайством, жалобой к Конституционному Суду, а также перечень прилагаемых к обращению документов, подтверждающих применение оспариваемого закона в деле заявителя, а также полномочия представителя.

Основанием к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ закон или иной нормативный акт. Разрешая вопрос о принятии обращения к рассмотрению, Конституционный Суд определяет, имеется ли в действительности неопределенность в вопросе о соответствии оспариваемой нормы Конституции РФ, либо такая неопределенность является мнимой, а ссылки на указанные в обращении статьи Конституции РФ – необоснованными или произвольными. Наличие повода и основания обязывает Конституционный Суд принять обращение к рассмотрению, рассмотреть дело по существу и вынести по нему мотивированное решение.

В процессе конституционного судопроизводства осуществляется проверка только действующих нормативных актов. Те законодательные акты, которые были отменены или утратили силу к началу или в период рассмотрения дела, начатого Конституционным Судом, не подлежат конституционному контролю, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены кон-

ституционные права и свободы граждан. Вместе с тем Конституционный Суд принимает к рассмотрению жалобы об оспаривании тех правовых норм, которые утратили силу в прежней редакции закона, примененной в деле заявителя, если их содержание было фактически воспроизведено законодателем в новом правовом регулировании.

Следует отметить, что по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и запросам судов Конституционный Суд вправе проверять конституционность только законов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле. В то же время Конституционный Суд, расширительно толкуя понятие «закон», принимает к рассмотрению жалобы об оспаривании конституционности не только законов в собственном смысле этого слова, но и некоторых других нормативных правовых актов, имеющих особую правовую природу. К числу таковых им, прежде всего, отнесены постановления Государственной Думы об амнистии, которые в системе действующих нормативных правовых актов по своему уровню и материально-правовому содержанию могут быть приравнены к законам.

В исключительных случаях Конституционный Суд может проверять конституционность и президентских указов, если они приняты Президентом РФ в порядке осуществления первичного правового регулирования соответствующих отношений и носят характер законов. К исключениям из общего правила относятся и нормативные акты Правительства РФ, которые приняты во исполнение полномочия, возложенного на него непосредственно федеральным законом, по вопросу, не получившему содержательной регламентации в этом законе. В качестве примера такого нормативного акта можно назвать Постановление Правительства РФ от 1 октября 2012 г. № 1002 «Об утверждении значительного, крупного и особо крупного размеров наркотических средств и психотропных веществ, а также значительного, крупного и особо крупного размеров для растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, для целей статей 228, 228¹, 229 и 229¹ Уголовного кодекса Российской Федерации», положения которого многократно оспаривались в жалобах граждан.

Граждане и их объединения не вправе обжаловать нормативные акты в порядке абстрактного нормоконтроля, поскольку жалоба считается допустимой только в том случае, когда закон применен в конкретном деле. При этом под конкретным делом понимается то дело, в котором судом в установленной юрисдикционной процедуре разрешается затрагивающий права заявителя вопрос на основе норм соответствующего закона и применение оспариваемых норм подтверждается копией официального документа.

Важным условием допустимости жалоб к рассмотрению Конституционным Судом является необходимость завершения рассмотрения дела заявителя в суде, свидетельством чему служит вступление судебного акта (определения, постановления, приговора) в законную силу. Если производство по делу, в связи с которым заявитель обратился с конституционной жалобой, не завершено в суде общей юрисдикции или арбитражном суде, принятие Судом такой жалобы к рассмотрению и разрешение вопроса о соответствии Конституции РФ оспариваемых в ней норм фактически означало бы предрешение вопроса о том, подлежат ли эти нормы применению в данном деле, и является вмешательством Конституционного Суда в деятельность других судов.

Если по поставленному заявителем вопросу (предмету обращения) Конституционный Суд ранее уже выносил постановление, сохраняющее свою силу, то данное обстоятельство является основанием для отказа в принятии ее к рассмотрению. Однако это не означает отказ заявителю в разрешении его жалобы, поскольку Суд в своем определении с позитивным содержанием по существу распространяет на оспариваемые в обращении акты свои прежние правовые позиции. Такие решения отвечают интересам заявителей, поскольку они позволяют пересмотреть их дела в судах общей юрисдикции с учетом конституционно-правовой интерпретации оспариваемого закона.

Если обращение на нарушение прав и свобод человека и гражданина отвечает необходимым требованиям и в нем содержатся основания для его рассмотрения Судом, то оно принимается к производству, о чем уведомляется заявитель, органы государственной власти, принявшие оспариваемый закон, а также суд, принявший последнее решение по делу заявителя.

Принятое к производству обращение может быть рассмотрено в публичном слушании с участием заявителя либо разрешено без проведения слушания, а значит, и без его участия. При этом дело не подлежит разрешению без проведения слушания, если заявитель против этого возражает, желая лично или через представителей участвовать в заседании Конституционного Суда. В любом случае заявитель в обязательном порядке знакомится с заключениями государственных органов, принимавших оспариваемый закон, и отзывами экспертов, привлекаемыми Конституционным Судом для рассмотрения его жалобы, и вправе дать на эти заключения и отзывы свои замечания и возражения.

Решение Конституционного Суда по результатам рассмотрения обращения на нарушение прав и свобод человека и гражданина действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. При этом юридическая сила постановления Конституционного Суда о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, а решения судов и иных органов, основанные на законоположениях, признанных неконституционными, подлежат пересмотру в установленных законом процедурах.

Позиция Конституционного Суда относительно того, соответствует ли Конституции РФ смысл нормативного правового акта или его отдельного положения, придаваемый им правоприменительной практикой, выраженная в постановлении по делу о проверке по жалобе на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционности закона, примененного в конкретном деле, или о проверке по запросу суда конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле, подлежит учету правоприменительными органами с момента вступления в силу соответствующего постановления.

Таков общий механизм реализации компетенции Конституционного Суда в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, установленный законодательством и сформировавшейся судебной практикой конституционного судопроизводства.

§ 16.6. Защита Конституционным Судом Российской Федерации прав и свобод граждан

В решениях Конституционного Суда по жалобам на нарушение прав и свобод человека и гражданина материализуются конституционные принципы гуманизма, справедливости, равенства, необходимого и соразмерного ограничения прав личности при осуществлении уголовно-процессуальной, оперативно-разыскной деятельности, применении уголовного и уголовно-исполнительного законов, соблюдение которых и должны были стать заслоном как для преступности, так и для произвола органов уголовной юстиции, деятельность которых направлена на осуществление правосудия по уголовным делам. Последовательно отстаивая конституционные права граждан в сфере уголовного судопроизводства, Конституционный Суд в большинстве своих постановлений, касающихся уголовной юстиции, прямо потребовал пересмотра правоприменительных решений в отношении обратившихся в Суд граждан, а законодателю рекомендовал исправить действующие нормы права.

Одной из основных задач в правоохранительной сфере является защита прав потерпевших от преступлений, которые достаточно часто обращаются в Конституционный Суд, поскольку не находят такой защиты в судах общей юрисдикции. Их жалобы нередко связаны с необоснованным отказом в возбуждении уголовных дел и с правом обжалования таких решений, поскольку законодатель закрепил обязанность правоприменителя лишь сообщить о принятом решении заявителю, разъяснив при этом его право и порядок обжалования. В решениях Конституционного Суда по этим вопросам неоднократно указывалось на то, что если заявитель потребует ознакомить его с материалами проверки, на основании которых было вынесено такое решение, то ему должно быть обеспечено его конституционное право на доступ к информации. Более того, в Постановлении от 6 ноября 2014 г. № 27-П Конституционный Суд, по существу, запретил скрывать от граждан даже под предлогом секретности материалы доследственной проверки по фактам гибели их близких, если они не согласны с решениями об отказе в возбуждении уголовного дела.

Учитывая, что действующим УПК РФ потерпевший поставлен в неравное положение с лицами, совершившими преступление, в реализации конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи, в своих решениях по таким вопросам Конституционный Суд признал возможным представлять интересы потерпевшего не только адвокатам, но и иным лицам, в т.ч. близким родственникам, о допуске которых было заявлено соответствующее ходатайство.

Рассматривая острые вопросы соотношения интересов потерпевших и обвиняемых, применительно к пересмотру судебного решения в порядке надзора по жалобе потерпевшего (его представителя) или по представлению прокурора, Конституционный Суд выступил в защиту потерпевшего, установив, что потерпевший, а также прокурор имеют право ходатайствовать о пересмотре вступившего в законную силу судебного постановления по основаниям, ухудшающим положение осужденного с целью устранения допущенных в предшествующем разбирательстве существенных нарушений, ведущих к неправильному разрешению дела.

Поскольку современная преступность, как правило, оказывает давление на потерпевших и свидетелей с целью отказа их от изобличающих показаний, государство обязано принимать специальные меры по их защите. В этой связи Конституционный Суд установил, что в случае необходимости защиты от угроз и давления со стороны обвиняемого или обеспечения возмещения причиненного преступлением материального ущерба у потерпевшего возникает право довести до сведения органов предварительного расследования, прокурора и суда свою позицию относительно избрания той или иной меры пресечения в отношении обвиняемого, а также обжаловать принятое решение. Реализация этих прав допускает возможность участия потерпевшего в судебном заседании при рассмотрении вопроса об избрании обвиняемому меры пресечения.

Весьма важным для потерпевших от преступлений граждан является вопрос о компенсации материального и морального вреда в ситуации, когда уголовное преследование подозреваемых или обвиняемых лиц прекращено вследствие амнистии. В этой связи Конституционный Суд в своем Постановлении от 24 апреля

2003 г. № 7-П установил, что реализация акта об амнистии в отношении обвиняемых лиц не должна лишать тех, кто пострадал от преступлений, их конституционного права на судебную защиту и восстановление в нарушенных правах и интересах. При принятии решения о реализации акта об амнистии потерпевшему должна быть предоставлена возможность отстаивать свою позицию по существу рассматриваемых вопросов, что предполагает его право доказывать отсутствие оснований для прекращения дела и незаконность применения амнистии.

В Постановлении от 11 ноября 2014 г. № 28-П Конституционный Суд защитил права потерпевших на судопроизводство в разумный срок, которое нарушалось из-за того, что уголовные дела по их заявлениям не были возбуждены и они не получили соответствующего процессуального статуса. В этом решении было разъяснено о недопустимости отказа в присуждении компенсации лицу на том лишь основании, что не было принято процессуальное решение о признании его потерпевшим, а также в тех случаях, когда производство по уголовному делу прекращено в связи с истечением срока.

Конституционным Судом подтверждено также право потерпевшего на судебное обжалование постановлений следователя о приостановлении производства по уголовному делу, на возможность ознакомления с постановлениями о привлечении конкретных лиц в качестве обвиняемых, о назначении судебных экспертиз, независимо от их вида, с экспертными заключениями, поступившими от участников производства по уголовному делу жалобами и представлениями в случаях, когда ими затрагиваются его права и законные интересы, право знать состав следственной группы, осуществляющей предварительное расследование по этому делу, а также ряд других процессуальных прав.

Таким образом, благодаря решениям Конституционного Суда правовой статус лиц, пострадавших от преступлений, был существенно конкретизирован, а их права, гарантированные ст. 52 Конституции РФ, укреплены и расширены.

При рассмотрении жалоб на нарушение прав и свобод Конституционный Суд оценивает оспариваемые нормы, прежде всего, с точки зрения определенности, точности и ясности законодательных предписаний и, устанавливая их конституционно-правовой

смысл, преодолевает противоречивость в правоприменительной практике, обеспечивая тем самым реализацию конституционных принципов справедливости и равенства всех перед законом.

В решениях Конституционного Суда неоднократно отмечалось, что предусматриваемые законом меры принудительного характера должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерными конституционно закрепленным целям и охраняемым интересам, а также характеру совершенного деяния; такие меры допустимы, если они основываются на законе, служат общественным интересам и не являются чрезмерными.

На основе этих правовых позиций Конституционный Суд в Постановлении от 27 мая 2008 г. № 8-П признал неконституционными положения отмененной ныне ст. 188 УК Российской Федерации, которые в силу своей неопределенности позволяли квалифицировать как уголовно наказуемую контрабанду недекларированный провоз валюты в размерах, которые определялись исходя из всей ввозимой суммы без вычета той части, которая разрешена к провозу без декларирования. Другим своим Постановлением от 13 июля 2010 г. № 15-П Суд уточнил уголовно-правовое понятие предмета контрабанды, отнеся к нему не все товары, общая стоимость которых больше разрешенной, как считалось правоприменителем, а только ту их часть, которая должна облагаться пошлиной. При этом Конституционный Суд установил, что в целях определения наличия состава преступления или административного правонарушения, а также для исчисления размера административного штрафа должна использоваться таможенная стоимость ввозимого товара, равная цене, по которой он приобретался, а не его рыночная стоимость на территории России. Тем самым была признана неконституционной практика квалификации деяния как контрабанды исходя из полной стоимости ввезенного и неадекларированного товара без вычета суммы, определенной для беспошлинного ввоза, что автоматически превращало лиц, везущих заграничные подарки родственникам, в нарушителей таможенного и уголовного законодательства. Этими двумя решениями были защищены права многих российских граждан, путешествующих по миру.

Наибольшее количество решений в сфере уголовной юстиции Конституционный Суд принял по жалобам подозреваемых, обви-

няемых и осужденных, наиболее активно отстаивающих свои конституционные права, полагая их нарушенными. Спектр принятых решений достаточно широк. Он охватывает практически все стадии уголовного процесса и касается различных аспектов реализации права на оказание квалифицированной юридической помощи, на судебную защиту, справедливое судебное разбирательство, на законный суд и другие права. Гарантируя их подозреваемому и обвиняемому, Конституция РФ исходит из особого статуса данных субъектов уголовно-процессуальных отношений и необходимости установления дополнительных гарантий защиты их прав и законных интересов.

Учитывая, что процедура расследования прямо допускает ограничения прав граждан, а потому связана с обеспечением в нем конституционного права на судебную защиту, Конституционный Суд неоднократно подтверждал, прежде всего, право на доступ к суду на этой стадии судопроизводства, на обжалование различных актов органов расследования, в частности решений о заключении под стражу, продлении срока расследования, его приостановлении, прекращении дела, наложении ареста на имущество и хранящиеся в банке денежные средства, произведенных при обыске изъятий материальных ценностей, назначении стационарной судебно-психиатрической экспертизы и т.д.

При рассмотрении вопроса об ограничении права на свободу и личную неприкосновенность при аресте обвиняемого Конституционным Судом была признана их допустимость только на основании закона, точно формулирующего предпосылки для применения этой меры, которые могут и должны подтверждаться достаточными фактическими данными, подлежащими проверке в судебной процедуре. Согласно позиции Суда, основанием ареста не может быть одно только подозрение в совершении пусть даже тяжкого преступления, а потому необходимо обосновать действительными обстоятельствами дела опасность либо совершения нового преступления, либо уклонения от уголовного преследования.

Многочратно рассматривалась Конституционным Судом проблема обеспечения прав подозреваемых и обвиняемых на квалифицированную юридическую помощь. Одним из ключевых в этой серии решений является Постановление от 27 июня 2000 г. № 11-П, в котором указано, что факт уголовного преследования

и, следовательно, направленная против конкретного лица обвинительная деятельность могут подтверждаться не только актом о возбуждении в отношении данного лица уголовного дела, но также и проведением в отношении него следственных действий (обыска, опознания, допроса и др.), иными мерами, предпринимаемыми в целях его изобличения или свидетельствующими о наличии подозрений против него. Лицо, в отношении которого осуществляются названные действия, должно считаться подозреваемым в широком, содержательном смысле слова. Такое понимание понятия подозреваемого дает ему право немедленно воспользоваться помощью защитника, не дожидаясь формального признания за ним этого статуса актами органов предварительного расследования. В этом решении была сформулирована универсальная правовая позиция о том, что при обеспечении процессуальных гарантий лицам, чьи права и законные интересы затрагиваются в ходе уголовного судопроизводства, необходимо исходить не только из формального наделения их соответствующим процессуальным статусом, но и, прежде всего, из существенных признаков, характеризующих их фактическое положение.

В ряде своих решений Конституционный Суд установил недопустимость ограничения числа и продолжительности свиданий с адвокатом лица, задержанного или находящегося под стражей. При этом порядок получения свиданий адвоката со своим подзащитным должен носить уведомительный, а не разрешительный характер, поскольку реализация права не может зависеть от усмотрения и дозволения должностных лиц, в производстве которых находится уголовное дело. Право осужденного на свидание с адвокатом, в т.ч. в присутствии переводчика, не может быть ограничено и во время исполнения наказания в виде лишения свободы независимо от режима его содержания. В Постановлении от 29 ноября 2010 г. № 20-П Конституционный Суд установил, что цензура переписки лица, заключенного под стражу, со своим адвокатом (защитником) возможна лишь в случаях, когда у администрации следственного изолятора есть разумные основания предполагать наличие в переписке недозволенных вложений либо имеется обоснованное подозрение в том, что адвокат злоупотребляет своей привилегией на адвокатскую тайну, что такая переписка ставит под угрозу безопасность следственного изоля-

тора или носит какой-либо иной противоправный характер. В таких случаях администрация следственного изолятора обязана принять мотивированное решение об осуществлении цензуры и письменно зафиксировать ход и результаты соответствующих действий.

Важное значение для граждан, попавших в сферу уголовного судопроизводства, имеют решения Конституционного Суда по вопросам защиты права собственности. Так, в Постановлении от 16 июля 2008 г. № 9-П был сделан вывод о неправомерности лишения граждан их имущества, признаваемого вещественным доказательством по уголовному делу, во внесудебном порядке. При этом Суд установил, что необходимым условием отчуждения такого имущества, признанного вещественным доказательством, является наличие вступившего в законную силу приговора суда, в котором и должен решаться вопрос об этом имуществе как вещественном доказательстве.

Рассматривая проблемы, связанные с арестом имущества, Конституционный Суд в Постановлении от 31 января 2011 г. № 1-П пришел к выводу, что в системе действующего правового регулирования отсутствует правовой механизм, применение которого позволяло бы эффективно защищать права и законные интересы лиц, не являющихся подозреваемыми или обвиняемыми, чье право собственности ограничено чрезмерно длительным наложением ареста на имущество в рамках уголовного дела, предварительное следствие по которому приостановлено, и признал неконституционными положения части 9 ст. 115 УПК РФ.

Важное значение для защиты конституционного права каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти или их должностных лиц, гарантированного ст. 53 Конституции РФ в сфере уголовной юстиции, имеют решения Конституционного Суда по вопросам реабилитации лиц, незаконно подвергнутых уголовно-преследованию.

В Постановлении от 2 марта 2010 г. № 5-П Конституционный Суд пришел к выводу о том, что федеральный законодатель не должен возлагать на гражданина, как более слабую сторону в правоотношении, излишние обременения, связанные с произвольными решениями и действиями органов исполнительной

власти, а, напротив, обязан создавать процедурные условия для скорейшего определения размера причиненного вреда и его возмещения реабилитированным лицам. В Постановлении от 19 июля 2011 г. № 18-П было указано, что у любого реабилитированного лица должна быть возможность выбора по собственному усмотрению соответствующего суда для разрешения вопроса о возмещении имущественного вреда исходя из территориальной доступности такого суда.

По существу вопросов реабилитации касалось и Постановление Конституционного Суда от 14 июля 2011 г. № 16-П, которым он признал не соответствующими Конституции нормы УПК РФ, позволяющие прекратить уголовное дело в связи со смертью подозреваемого без согласия его близких родственников, настаивающих на реабилитации умершего.

Конституционным Судом принято много и иных, весьма важных для граждан и правоприменительной практики решений, направленных на защиту прав участников уголовного процесса и разрешение спорных вопросов уголовного права, оперативно-разыскной деятельности, деятельности адвокатуры, прокуратуры и других правоохранительных органов, касающихся уголовной юстиции. Приведенные положения наглядно демонстрируют направленность решений Конституционного Суда на защиту конституционных прав личности в сфере уголовной юстиции, их взвешенность и последовательность. Благодаря этим решениям осуществляется непрерывный процесс совершенствования действующего законодательства с целью более полной его гармонизации с текстом и духом Конституции РФ.

§ 16.7. Рассмотрение органами прокуратуры обращений граждан

Работа по рассмотрению и разрешению заявлений, жалоб и иных обращений представляет собой важный самостоятельный вид деятельности российской прокуратуры и регулируется ст. 10 и 27 Закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹, Федераль-

¹ Российская газета. 1992. 18 февр.

ным законом РФ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹, процессуальным законодательством, а также приказами Генерального прокурора РФ.

Осуществляя данное ненадзорное правозащитное направление деятельности, прокуроры также руководствуются блоком онтологических конституционных принципов защиты прав и свобод человека. Рассматривая заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина, прокуроры разъясняют пострадавшим порядок защиты их прав и свобод; принимают меры по предупреждению и пресечению нарушений субъективных прав, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба. Таким образом, органы прокуратуры наделены необходимыми полномочиями, позволяющими надежно отстаивать права и свободы человека и гражданина. При этом обязательными ориентирами и гарантами положительного правозащитного результата являются конституционные принципы защиты прав и свобод человека.

Обязанность прокурора принимать меры по пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина отражает особый характер данных нарушений, посягающих на самые важные социальные ценности – интересы человека. Эта обязанность указывает на необходимость оперативного реагирования прокурора на ставшие ему известными факты незаконных действий должностных и иных лиц, органов государственной власти, местного самоуправления, руководителей и органов управления коммерческих и некоммерческих организаций.

Нарастающий поток обращений граждан в различные инстанции отражает, с одной стороны, их социальную активность, доверие к политическим институтам государства, а с другой – определенные негативные явления, несовершенство организации рассмотрения обращений, пробелы в действующем законодательстве.

Население России широко использует предоставленное ему ст. 33 Конституции РФ право личного обращения в государственные органы, в т.ч. и в органы прокуратуры, призванные защищать права и свободы человека и гражданина. Реализуя право

¹ Российская газета. 2006. 5 мая.

на обращение, граждане добиваются восстановления своих нарушенных прав и свобод¹.

Практика показывает, что на прием в прокуратуру приходят люди, которые нуждаются в бесплатной юридической консультации, потому что больше нигде не могут получить квалифицированной помощи.

Общеизвестно также, что количество обращений граждан в прокуратуру значительно превышает количество аналогичных обращений за судебной защитой². Ситуация объясняется не столько устоявшейся «привычкой» граждан, сколько доступностью и оперативностью, по сравнению с судом, прокуратуры. Для обращения в ее органы не требуется соблюдения каких-либо специальных процедур, денежных затрат. Рассмотрение обращений осуществляется в сжатые регламентированные сроки. В условиях господства рыночных отношений, когда деятельность российской адвокатуры во многом подчинена коммерческим интересам, а гражданин в силу указанных обстоятельств не готов к самостоятельному общению с судебной системой, правозащитная роль прокуратуры очевидна.

Для защиты прав граждан прокурорами используются все предусмотренные законом полномочия. По жалобам приносятся протесты, вносятся представления, направляются иски (заявления) в суды и объявляются предостережения.

Должное внимание органами прокуратуры уделяется выявлению и пресечению нарушений законодательства, регулирующего порядок рассмотрения обращений граждан, в частности ФЗ-59 от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», что влечет за собой снижение общего количества нарушений в этой сфере.

В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 30 января 2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»³ работу по

¹ Прокурорский надзор / под ред. проф. Ю.Е. Винокурова. М., 2006. С. 191.

² См.: Грузнова Г. Организация деятельности прокуратуры по рассмотрению обращений граждан // Законность. 2008. № 5.

³ Законность. 2013. № 4.

рассмотрению и разрешению обращений граждан необходимо подчинить решению задач обеспечения защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, укрепления законности и правопорядка (п. 5).

Заявления, жалобы и иные обращения – важные источники информации о нарушениях законов, их характере, распространении, повторяемости и иных характеристиках. Они в сочетании с другими данными позволяют оперативно реагировать на нарушения прав и свобод человека и гражданина, законности издаваемых ведомствами и органами управления нормативных правовых актов, на иные нарушения.

В органах прокуратуры предусмотрены следующие формы обращений граждан.

В зависимости от предмета:

- предложение – рекомендация заявителя по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению деятельности государства и общества в социально-экономической и иных сферах;
- заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;
- жалоба – просьба заявителя о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц;
- ходатайство – просьба заявителя о признании в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, определенного статуса, прав, свобод.

По количеству обращающихся субъектов:

- индивидуальные;
- коллективные – обращения двух или более лиц, а также обращения, принятые на митинге или собрании и подписанные организаторами или участниками митинга, собрания.

С учетом повторяемости обращения различают:

- первичное – обращение по вопросу, ранее не рассматривавшемуся в данном органе прокуратуры;
- повторное обращение – обращение, поступившее от одного и того же лица по одному и тому же вопросу, в котором обжалуется решение, принятое по предыдущему обращению, поступившему в данную прокуратуру, или указывается на недостатки, допущенные при рассмотрении и разрешении предыдущего обращения, либо сообщается о несвоевременном рассмотрении предыдущего обращения, если со времени его поступления истек установленный законодательством срок рассмотрения.

Закон «О прокуратуре Российской Федерации» обязывает прокурора рассматривать и разрешать обращения, содержащие сведения о нарушении законов (ст. 10). При этом поступившие в органы прокуратуры сообщения о совершенных или готовящихся преступлениях подлежат отдельному учету.

Следует обратить внимание на то, что обращения, в которых отсутствуют сведения, достаточные для их разрешения, возвращаются заявителям с предложением восполнить недостающие данные, а при необходимости – с разъяснением, куда им для этого следует обратиться.

В системе органов прокуратуры Российской Федерации предусмотрены следующие случаи, когда обращения не подлежат рассмотрению:

- если содержание свидетельствует о прямом вмешательстве авторов в компетенцию органов прокуратуры. Об этом автору обращения направляется мотивированное сообщение;
- если текст письменного обращения не поддается прочтению. Ответ на него не дается и оно не подлежит направлению в иные государственные органы, о чем сообщается автору обращения, если его фамилия и адрес поддаются прочтению;
- если в тексте содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью, имуществу должностного лица или членов его семьи. Такое обращение может быть оставлено без ответа по существу с уведомлением заявителя о недопустимости злоупотребления предоставленным ему законом правом на обращение;

• если оно лишено по содержанию логики и смысла, если имеется решение суда о признании заявителя недееспособным в связи с наличием у него психического расстройства.

По обращению, поступившему в органы прокуратуры Российской Федерации, должно быть принято одно из следующих решений:

- о принятии к разрешению;
- оставлении без разрешения;
- передаче на разрешение в нижестоящие органы прокуратуры;
- направлении в другие органы;
- прекращении рассмотрения обращения;
- приобщении к ранее поступившему обращению;
- возврате заявителю.

При этом прокурорам запрещается направление обращений на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которого обжалуется.

По итогам разрешения обращений может быть принято одно из следующих решений:

- «удовлетворено» – приняты меры к полному или частичному восстановлению прав и законных интересов заявителя;
- «удовлетворено повторное обращение» – принято решение об удовлетворении обращения, в котором обжалуются ответы соответствующей прокуратуры и/или по которому принималось решение об отказе в удовлетворении ранее поданного обращения, а также по которому подтвердились факты волокиты и небрежности при рассмотрении предыдущего обращения, независимо от принятого по существу обжалуемых вопросов решения;
- «отклонено» – требования заявителя, изложенные в обращении, признаны необоснованными;
- «разъяснено» – разъяснены вопросы правового характера, в т.ч. при отсутствии в обращении просьб об удовлетворении каких-либо требований или ходатайств, либо если к моменту рассмотрения обращения по нему уже принято решение компетентным органом;
- «принято иное решение» – обращение оставлено без разрешения, возвращено заявителю, приобщено к материалам

надзорного (наблюдательного) производства, прекращена переписка;

- «направлено» – обращение направлено для разрешения в другую прокуратуру или другое ведомство по принадлежности.

По окончании проверки заявителю, по его просьбе, предоставляется возможность ознакомления с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

По общему правилу обращения граждан, военнослужащих и членов их семей, должностных и иных лиц разрешаются в течение 30 дней со дня их регистрации в органах прокуратуры Российской Федерации, а не требующие дополнительного изучения и проверки – в течение 15 дней, если иное не предусмотрено федеральным законодательством. Иные сроки рассмотрения обращений в органах прокуратуры регламентированы приказом Генерального прокурора РФ от 30 января 2013 г. № 45.

Реализовать свое право на обращение в прокуратуру граждане могут также посредством личного приема.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации и нижестоящих прокуратурах прием граждан проводится в течение всего рабочего дня сотрудником, отвечающим за организацию работы с обращениями граждан, а также руководителями органов прокуратуры и по их поручению другими работниками. Руководителями прокуратуры также устанавливается порядок приема в вечернее время, выходные и праздничные дни.

В случае, когда изложенные в устном обращении факты и обстоятельства не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема. В остальных случаях дается письменный ответ.

Помимо процедуры личного приема, в каждой прокуратуре устанавливается ящик «Для обращений и заявлений». Корреспонденция из ящика ежедневно вынимается специально назначенными работниками. На обращениях проставляется штамп «Из ящика для обращений и заявлений», указывается дата выемки, после чего они передаются на регистрацию и рассмотрение.

§ 16.8. Взаимодействие органов прокуратуры с институтами гражданского общества

Прокуратурой Российской Федерации реализуются конституционные принципы защиты прав и свобод человека.

В рамках обозначенного направления деятельности становится все более актуальной задачей для органов прокуратуры обеспечить взаимодействие с различными институтами гражданского общества, которые также принимают активное участие в защите прав и свобод человека. При этом необходимо повысить внимание к сведениям о нарушении прав человека, поступающим из правозащитных организаций, тщательно, полно и объективно проверять их, при необходимости принимать участие в мероприятиях правозащитных организаций, информировать их о работе органов прокуратуры по надзору за соблюдением прав человека.

Участники заявленного взаимодействия не всегда нормативно закрепляют свои обязанности по выработке и применению согласованных мер, выделению сил и средств, а также редко устанавливают правовую ответственность за неисполнение намеченных мероприятий, а зачастую не выделяют постоянно действующего представителя, обладающего полномочиями по согласованию производимых действий.

Вместе с тем в основе всякого конструктивного сотрудничества всегда должны лежать взаимоприемлемые формы поведения его участников. Необходимо вычленять и утверждать позитивную цель взаимодействия, т.к. настоящее деловое взаимодействие возможно лишь тогда, когда действия одной стороны соотносятся с потребностями другой, учитывают ее интересы и приносят ей пользу, причем выгода от взаимных действий может выражаться в решении собственных задач одним участником взаимодействия за счет потенциала, возможностей другого участника¹. То есть, решая вопрос о конкретной методике «взаимодействия» органов прокуратуры с общественными объединениями, важно с самого начала условиться о том, что именно каждый из участни-

¹ См.: Кобзарев Ф.М. Основы взаимодействия прокуратуры и суда в сфере уголовного судопроизводства: лекция. Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ. М., 2003. С. 5.

ков вкладывает в это понятие. Необходимо поэтому предвидеть естественные трудности в осуществлении согласованной деятельности для достижения общих целей при отсутствии субординации самостоятельных партнеров¹.

Особенно опасно, когда некоторые правозащитники категорически не желают принимать во внимание эти очевидные «правила игры». Они автоматически переносят в настоящую, уже радикально изменившуюся действительность старые методы работы правозащитных организаций и вольно или невольно выполняют чужой заказ под флагом защиты так называемых «общечеловеческих ценностей», иногда даже не утруждая себя разъяснением, что они под этим понимают.

Конфликты между органами прокуратуры и правозащитными организациями нередко провоцируются именно смешением понятий, а точнее, отсутствием в теории и на практике четкого разграничения между понятиями «гражданский контроль», «прокурорский надзор» и собственно «взаимодействие».

В соответствии со ст. 21 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» на прокуроров возложен надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, в т.ч. органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам правовых актов, издаваемых их органами и должностными лицами.

Поэтому прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территорию некоммерческих организаций, 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 лиц этих организаций представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов, проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры

¹ Бессарабов В.Г. Взаимодействие органов прокуратуры с общественными правозащитными организациями: состояние и перспективы // Информационный бюллетень «Мир и согласие». 2004. № 2, 3.

материалам и обращениям, ревизий деятельности некоммерческих организаций; вызывать руководителей, других должностных лиц, а также членов таких организаций для объяснений по поводу нарушений законов (ст. 22 Закона).

Однако столь же высокий статус установлен законодателем и для добросовестных структур гражданского общества. Так, в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения¹. В силу ст. 17 указанного федерального закона вмешательство органов государственной и муниципальной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений не допускается. Поэтому выполнение надзорных полномочий ни в коем случае не следует смешивать с организацией делового взаимодействия с общественными объединениями, категорически исключающего в этой сфере конфликт интересов.

Уместно в этой связи отметить, что претензии друг к другу потенциальных партнеров по взаимодействию практически совпадают. Прокуроры совершенно справедливо возражают против того, чтобы под видом «взаимодействия» правозащитники вмешивались в профессиональную деятельность органов прокуратуры, осуществляя то, что они обычно называют «контролем гражданского общества над властью».

Следует обратить внимание на то, что действуя в пределах своей компетенции, определенной законом, прокуратура выполняет возложенные на нее задачи и функции в строгом соответствии с Конституцией и законами РФ независимо от органов государственной власти и управления, политических партий и других общественных объединений, должностных лиц и граждан. Вмешательство в законную деятельность органов прокуратуры, от кого бы оно ни исходило и в какой бы форме ни выражалось,

¹ Об общественных объединениях: федеральный закон РФ от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Российская газета. 1995. 25 мая.

недопустимо и влечет за собой установленную законом ответственность.

При этом представители общественных организаций совершенно справедливо недоумевают, когда прокурорские работники в рамках «взаимодействия» пытаются фактически осуществить надзорную проверку их деятельности. Полноценное взаимодействие, таким образом, может осуществляться на бесконфликтной основе только при наличии «презумпции добропорядочности сторон»¹. Иной подход может привести к конфронтации, которая явно не будет способствовать достижению правозащитной цели взаимодействия.

Необходимо также предвидеть неизбежные сложности в осуществлении согласованной деятельности при отсутствии жесткой субординации партнеров. Ведь в ходе сотрудничества с правозащитными и иными общественными организациями прокуроры нередко вынуждены учитывать возникающие при этом проблемы. Вот только некоторые из них²:

- участие отдельных лидеров объединений в незаконной лоббистской деятельности, что обуславливает в результате не вполне объективные оценки действий органов прокуратуры;
- нередко недостаточная прозрачность их отчетности и источников финансирования;
- существование внутри таких организаций субъективных противоречий, влияющих на характер их деятельности; эти объединения не всегда свободны от личностей, исповедующих радикальные взгляды на правозащитную деятельность, которые выходят за рамки действующего законодательства.

Но сводить проблемы заявленного сотрудничества только к отмеченным моментам было бы неверно. Приходится признать, что вопросами связей с общественностью некоторые прокуроры в силу объективных, а порой и чисто субъективных причин все еще занимаются «по остаточному принципу».

На данной стадии развития гражданского общества в нашей стране и с учетом степени готовности к реальному долгосрочно-

¹ Бессарабов В.Г. Взаимодействие органов прокуратуры с общественными правозащитными организациями: состояние и перспективы.

² Там же.

му взаимодействию стороны должны использовать для налаживания делового сотрудничества традиционные формы, относительно которых нет взаимных разногласий: регулярно проводить личные встречи руководителей прокуратур с творческой интеллигенцией, устраивать круглые столы с представителями общественных организаций, пресс-конференции по актуальным вопросам прокурорской деятельности. Одновременно необходимо организовать обучение прокурорских работников специфике поддержания общественных связей в форме стажировок, семинаров, обмена опытом и т.д. А по мере укрепления взаимного доверия и выработки навыков совместной работы следует приступать и к более сложным формам и методам сотрудничества.

Таким образом, под взаимодействием прокуратуры с институтами гражданского общества в правозащитной сфере следует понимать как обоюдное проявление активности названных сторон, инициативно в соответствии с установленной процедурой и в юридически значимых формах участвующих в пресечении нарушений прав и свобод человека и их восстановлении.

§ 16.9. Место и роль адвокатуры в обеспечении прав человека и гражданина

Социально-правовые изменения, происходящие в нашей стране, создают предпосылки формирования качественно нового общества. Российская Федерация вступает на путь формирования демократического, правового государства и становления гражданского общества. Успехи в этом зависят не только от развития экономики, совершенствования законодательства и модернизации правовых отношений, но и от готовности государства упорядочить их, обеспечить каждой личности ее конституционные гарантии и необходимую защиту, особое место среди которых занимает гарантия на получение квалифицированной юридической помощи.

В этой связи особенно актуальным и важным для понимания значения гражданского общества следует считать высказывание Президента Российской Федерации В.В. Путина из его первого Послания: «Без развитого гражданского общества государственная

власть неизбежно приобретает деспотический, тоталитарный характер. Только благодаря гражданскому обществу эта власть становится на службу человеку, становится защитницей свободы»¹.

Гражданское общество через свои институты призвано защищать себя, контролируя государственную власть. Остаются неясными те механизмы, те функциональные возможности, которыми общество ограничит власть государства и обеспечит свободу личности. В современных условиях проводимых в стране судебно-правовых реформ весьма важное место занимает защита прав и свобод человека и гражданина не только со стороны государства, но и со стороны гражданского общества. В этой связи особую значимость приобретает конституционное право на квалифицированную юридическую помощь, т.к. ни одно из закрепленных в Конституции России прав не может эффективно реализовываться без права на получение квалифицированной юридической помощи².

Одним из важнейших институтов гражданского общества является институт адвокатуры, важный инструмент подлинной демократии и обеспечения защиты прав и свобод. Роль адвокатуры возрастает, поскольку укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, реализация прав и свобод граждан – основное направление развития политической системы российского общества. Адвокатура действует на основе принципов законности, независимости, самоуправления, корпоративности. Входя в систему органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, адвокатура занимает в ней совершенно особое положение. Именно она призвана обеспечивать права человека и гражданина в процессе осуществления правоохранительной и иной деятельности путем оказания им квалифицированной юридической помощи.

В российском законодательстве сформировано комплексное понятие адвокатской деятельности, под которой понимается ква-

¹ См.: Ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1994-2005 гг. Новосибирск: Сиб. ун-в. изд-во, 2006. С. 24.

² Воронов А.А. Роль адвокатуры в реализации конституционного права на квалифицированную юридическую помощь: монография. Воронеж: Центрально-Черноземное книж. изд-во, 2009. С. 10.

лифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, установленном Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (путем правового консультирования, организации профессиональной защиты или представительства интересов в конституционном, гражданском, арбитражном, административном и уголовном судопроизводстве; предоставления иных видов юридической помощи), физическим и юридическим лицам (далее – доверители) в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию¹.

Таким образом, основой и центром правовой системы России должен быть человек, защита его прав и свобод, и задача адвокатуры – всемерно этому содействовать. В деятельности адвокатуры всегда сочетается защита частного интереса и публичного интереса общества, направленного на соблюдение законности, прав и свобод граждан со стороны государства².

Возможность получения гражданином квалифицированной юридической помощи осознается как важнейшее условие гарантий прав личности. Факт принятия государством на себя обязанностей по обеспечению квалифицированной юридической помощи через функционирование адвокатуры – института гражданского общества и индикатора правовой направленности государства – возлагает на государство многочисленные обязанности по поддержке этого института. Основным неотъемлемым свойством адвокатуры является ее независимость, в т.ч. и от самого государства. Конституция не раскрывает и не может раскрыть возможностей и механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина, кроме указания на защиту прав и интересов в судебном порядке при обеспечении гражданина квалифицированной юридической помощью. Но и этого достаточно, чтобы увидеть, что адвокатура в практической своей форме введена в ткань конституционного законодательства, что на адвокатуру государство

¹ Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ // Российская газета. 2002. 5 июня.

² Кучерена А.Г. Адвокатура: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2006. С. 19.

возложило ответственную миссию обеспечения населения квалифицированной юридической помощью¹.

Гарантия государственной защиты прав и свобод человека, закрепленная в ст. 45 Конституции России, обуславливает гарантии на получение квалифицированной правовой помощи². Конституционная норма по поводу защиты своих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом, требует не только знаний об этих запретах, но и о механизмах защиты прав и свобод человека. Квалифицированная помощь юристов может выражаться в определении органа, полномочного разрешить жалобу или заявление, в помощи гражданину составить соответствующий документ, в участии в судах в качестве представителей, например, истцов, ответчиков, третьих лиц в гражданском судопроизводстве и т.п. Участвуя в любом из видов судопроизводства, оказывая юридическую помощь гражданам и организациям в связи с их конфликтами в сфере административных правоотношений, адвокат отстаивает частный интерес путем защиты прав и законных интересов клиента (доверителя, подзащитного)³.

Адвокатура отделена от государства, чем обеспечивается ее независимость; адвокат может противостоять интересам и стремлениям различных публичных структур и их должностных лиц; он не может допрашиваться в качестве свидетеля об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с выполнением обязанностей защитника. Особо квалифицированная помощь необходима лицам, заключенным под стражу, т.к. будучи лишенными свободы, они существенным образом ограничены в выборе форм и методов защиты.

Оказание квалифицированной юридической помощи гражданам и организациям является приоритетной задачей адвокатуры. Адвокатура отделена от государства, чем обеспечивается ее независимость: адвокат может противостоять интересам и стремлениям публичных структур и их должностных лиц, не может допра-

¹ См.: Яртых И.С. Адвокатура и власть. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2003. С. 23.

² Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ Мирзоев Г.Б. Адвокатура и государство: партнеры или оппоненты? М.: Российская академия адвокатуры и нотариата, 2008. С. 34.

шиваться в качестве свидетеля об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с выполнением обязанностей защитника или представителя профессионального союза либо другой общественной организации.

Следует выделить основные направления деятельности адвокатуры, осуществляемые в процессе обеспечения прав и свобод человека и гражданина. В первую очередь это:

1. Квалифицированное консультирование граждан и юридических лиц.

2. Подготовка и составление любых документов правового (в т.ч. процессуального и консультативного) характера.

3. Профессиональное представительство во всех видах судопроизводства, а также во взаимоотношениях с любыми органами и лицами.

4. Профессиональная защита прав и свобод личности в уголовном и административном судопроизводстве.

5. Участие адвоката в переговорном процессе с целью достижения нужного результата и (или) урегулирования споров (медиация).

Отметим, что адвокатура защищает права, свободы и законные интересы граждан (и юридических лиц) не только в публично-правовой (например, в уголовном и конституционном процессе), но и в частноправовой сфере. Адвокат является представителем граждан в судопроизводстве по жилищным, семейным, трудовым, пенсионным, налоговым делам и т.д., т.е. в той сфере отношений и проблем, с которыми ежедневно сталкиваются наши граждане.

Особенно важными функциями адвокатуры среди перечисленных выше являются профессиональное представительство и профессиональная защита.

Под профессиональным представительством «понимается деятельность лица, наделенного статусом адвоката и получившего соответствующее поручение от доверителя – как физического, так и юридического лица, либо от должностных лиц правоохранительных органов и суда»¹.

¹ Тарло Е.Г. Профессиональное представительство в суде: монография. М.: Изд-во «Известия», 2004. С. 9.

Необходимо отметить, что не является профессиональным представительством (видом адвокатской деятельности) юридическая помощь, оказываемая работниками юридических служб, юридическими лицами, работниками органов государственной власти и органов местного самоуправления и работниками других служб (нотариусами, патентными поверенными, если ими не являются адвокаты). Данное определение отражает отличие возможностей адвоката в качестве представителя от других лиц с точки зрения качества оказываемой помощи в связи с тем, что адвокат есть субъект оказания именно квалифицированной юридической помощи, соответственно, и представительство с его участием является не обычным, а профессиональным.

Профессиональное представительство осуществляется адвокатами в гражданском и арбитражном судопроизводстве, уголовном судопроизводстве (в т.ч. с участием присяжных), административном судопроизводстве, конституционном судопроизводстве, третейском суде, в Европейском Суде по правам человека, а также в ходе представления интересов доверителя во взаимоотношениях с любыми лицами (включая любые государственные учреждения и организации, а также негосударственные организации).

В уголовном судопроизводстве деятельность и функции адвоката расширяются¹. Адвокат, помимо профессионального представителя (с потерпевшей стороны) выполняет и важнейшую роль профессионального защитника (адвоката), осуществляющего в установленном УПК РФ порядке защиту прав и интересов подозреваемых и обвиняемых и оказывающее им юридическую помощь при производстве по уголовному делу (ст. 49 УПК РФ)².

Когда адвокат обеспечивает защиту прав и свобод личности, он делает полезное и нужное дело, имеющее значение и для личности, и для общества, и для самого государства, поскольку тем самым помогает соблюдению законности, устранению ее нарушений. Осуждение невиновного или отклонение обоснованного иска приносит вред не только осужденному или стороне, проиг-

¹ Трунов И.Л. Защита прав личности в уголовном процессе; Бойков А.Д. Проблемы эффективности судебной защиты: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1974.

² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Российская газета. 2001. 22 дек.

равшей гражданское дело. Вред причиняется всему обществу, заинтересованному в правопорядке и законности, а не в ошибочных судебных решениях¹.

В тщательном соблюдении правовых норм, недопущении нарушения прав граждан всеми органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами, общественными организациями и иными лицами, в восстановлении нарушенного права и возмещении убытков, причиненных таким нарушением, заинтересованы не только отдельные граждане, право которых нарушено. В этом заинтересовано, прежде всего, само общество, а в конечном итоге и государство. Адвокаты призваны стоять на страже прав и законных интересов как отдельных граждан, так и всего общества. «Главная цель, ради которой создается адвокатура – защищать частных лиц в правовом споре с государством», – писал Г.М. Резник².

Здесь можно еще раз подчеркнуть роль адвокатуры в сдерживании «проявлений произвола» со стороны властей и правоохранительных органов и установить наличие прямой связи между уровнем законности и эффективностью выполнения правоохранительными, судебными органами и адвокатурой правозащитной функции.

¹ Стецовский Ю.И. Советская адвокатура: учеб. пособ. для вузов. М.: Высш. шк., 1989. С. 34.

² Резник Г.М. Закон об адвокатуре как жертва конфликта интересов // Российская юстиция. 1998. № 3. С. 34.

Раздел 17. Обеспечение прав человека в период вооруженных конфликтов

§ 17.1. Обеспечение прав человека в период международных вооруженных конфликтов

В современном международном праве уже утвердился принцип неприменения силы и угрозы силой против территориальной и политической независимости любого государства. Устав Организации Объединенных Наций запрещает войну, более того, он запрещает угрожать применением силы против территориальной целостности и политической независимости любого государства¹. Государства обязаны при всех обстоятельствах разрешать возникающие между ними разногласия мирными средствами. Государство, пытающееся для достижения своих целей использовать силу против другого государства, нарушает нормы международного права и совершает акт агрессии, даже если это вмешательство осуществляется под лозунгами обеспечения прав человека.

Но международно-правовое запрещение агрессивных войн само по себе не ведет к искоренению причин, порождающих вооруженные конфликты. Если государства не могут или не хотят решать возникшие между ними противоречия путем переговоров, в дело неизбежно вступает оружие. Кроме того, любое государство на каком-либо этапе своего развития может столкнуться с ситуацией, когда для обеспечения конституционного порядка на своей территории или вообще территориальной целостности страны оно вынуждено использовать вооруженные силы. Вся история человечества и XX в. в особенности – это практически непрерывные международные войны и локальные вооруженные конфликты международного и немеждународного характера.

¹ В пункте 4 ст. 2 Устава ООН говорится, что «все члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями объединенных наций».

Кроме того, Устав ООН не ограничивает право государства прибегать к насилию, «если произойдет вооруженное нападение на члена Организации до тех пор, пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности»¹. В этом случае государство осуществляет свое законное право на самооборону. В отношении государства-агрессора ООН в соответствии с решением Совета Безопасности также может допускать военные действия для поддержания мира, включающие в себя «демонстрации, блокады и другие операции морских и сухопутных сил членов Организации»². (Как пример, военные санкции ООН по отношению к Ираку в связи с его агрессией в Кувейте в 1992 г.). Это же справедливо и в отношении действий третьих стран, приходящих на помощь государству – жертве агрессии, или государству, оказывающему помощь законному правительству страны, ведущей боевые действия против сепаратистов, мятежников, незаконных вооруженных формирований и т.д.

Так как фактически военные действия все-таки могут иметь место, значит, должны быть правовые нормы, их регулирующие. Войны и вооруженные конфликты порождают определенные правоотношения как между воюющими сторонами, так и не участвующими в вооруженных конфликтах сторонами, прежде всего гражданским населением, проживающим в зоне ведения боевых действий. И эти правоотношения должны быть урегулированы нормой права.

Понятие вооруженного конфликта впервые упоминается в 1-й Женевской конвенции от 12 августа 1949 г., в ст. 2 которой говорится, что «настоящая конвенция будет применяться в случае объявления войны или всякого другого вооруженного конфликта, возникающего между двумя или несколькими Высокими договаривающимися сторонами, даже в том случае, если одна из них не признает состояние войны»³.

¹ Устав ООН. Гл. 7. Ст. 51.

² Там же. Гл. 7. Ст. 42.

³ Действующее международное право: в 3 т. / сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. М.: Московский независимый ин-т междунар. права, 1997. Т. 2. С. 603.

В настоящее время вооруженным конфликтом международного характера принято считать вооруженные столкновения между двумя или большим количеством государств. Основным различительным признаком данного вооруженного столкновения считается государственная граница. Кроме того, в соответствии с Дополнительным протоколом № 1 к Женевским конвенциям 1949 г. «ситуации, в которых народы ведут борьбу против национального господства и иностранной оккупации и против расистских режимов в осуществлении своего права на самоопределение», также считаются вооруженным конфликтом международного характера (п. 4 ст. 1).

Правовая регламентация ведения вооруженных конфликтов включает в себя и правила поведения, предписания, устанавливающие порядок использования определенных средств и методов ведения войны. Средства ведения боевых действий – это оружие и иные средства, применяемые вооруженными силами воюющих государств для нанесения вреда или поражения противнику, т.е. другими словами, «это то, чем воюют». Методы ведения боевых действий – это сам порядок использования средств ведения боевых действий, т.е. «это то, как воюют».

В статье 35 «Основные нормы» Дополнительного протокола № 1 сформулированы основные запрещения по выбору средств и методов ведения боевых действий:

1) в случае любого вооруженного конфликта право сторон, находящихся в конфликте, выбирать методы или средства войны не является неограниченным;

2) запрещается применять оружие, снаряды, вещества и методы ведения военных действий, способные причинять излишние повреждения или излишние страдания;

3) запрещается применять методы или средства ведения военных действий, которые имеют своей целью причинить или, как можно ожидать, причиняют обширный, долговременный и серьезный ущерб природной среде¹.

Эти запреты сформулированы в общем виде и сами по себе не могут являться для комбатантов условием ведения боевых дей-

¹ Дополнительный протокол № 1 // Действующее международное право. С. 731-793.

ствий обязательными¹. Но они позволяют сформулировать важнейший принцип действия государств и других субъектов международного гуманитарного права в условиях вооруженных конфликтов – принцип соразмерности. Согласно принципу соразмерности, применение силы и разрушительные последствия такого применения должны быть соразмерны поставленным задачам. Следует избегать любых излишних, не вызываемых военной необходимостью достижения законной военной цели, людских потерь и разрушений материальных ценностей.

Все эти принципы Женевского права заимствованы из Гаагского положения 1907 г. о законах и обычаях сухопутной войны (ст. 24-25). Кроме того, в дополнение к этим правилам действуют «основные гарантии» (ст. 75 Дополнительного протокола № 1), касающиеся «лиц, не пользующихся более благоприятным обращением в соответствии с Конвенциями и Протоколами ... без какого-либо неблагоприятного различия, основанного на признаках расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национальности или социального происхождения»². В частности, запрещается в любое время и в любом месте следующие действия, независимо от того, совершают ли их представители гражданских или военных органов:

а) насилие над жизнью, здоровьем и физическим или психическим состоянием лиц: убийства; пытки всех видов, будь то физические или психические; телесные наказания; увечья;

б) надругательство над человеческим достоинством, в частности унижительное или оскорбительное обращение, принуждение к проституции или непристойное посягательство в любой его форме;

в) взятие заложников и коллективное наказание;

г) угрозы совершения любого из вышеуказанных действий»³.

Нормы современного международного гуманитарного права содержат запрет репрессалий, под которыми обычно понимаются запрещенные неправомерные действия, к которым прибегает одна из противоборствующих сторон в случае совершения серьезных нарушений норм гуманитарного права в действиях непри-

¹ Конкретные ограничения и запреты содержатся в договорах и различных соглашениях, заключаемых государствами и носящих юридически обязательный характер для государств, их подписавших и ратифицировавших.

² Действующее международное право. С. 777.

³ Там же.

теля в качестве последнего средства, когда не увенчались успехом все другие способы заставить противника уважать свои обязательства. Репрессалии зародились в древнем праве родовой мести и по традиции «считались формой санкций, свойственных международному праву ввиду отсутствия какой-либо наднациональной власти в международном сообществе»¹.

В настоящее время нормы гуманитарного права запрещают применение репрессалий по отношению к раненым, больным и лицам, потерпевшим кораблекрушение (ст. 20 Дополнительного протокола № 1 ст. 46 1-й Женевской конвенции; ст. 47 2-й Женевской конвенции); военнопленным (ч. 3 ст. 13 3-й Женевской конвенции); гражданскому населению и гражданским лицам (ст. 56 Дополнительного протокола № 1) и т.д. Таким образом, репрессалии в отношении людей, находящихся во власти противника, совершенно недопустимы и могут применяться лишь только в качестве самой крайней меры, например для предотвращения катастрофы и т.д.

Запрещается также такой метод ведения боевых действий, как вероломство. «Вероломством считаются действия, направленные на то, чтобы вызвать доверие противника и заставить его поверить, что он имеет право на защиту или обязан предоставить такую защиту согласно нормам гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов, с целью обмана такого доверия»². Примером вероломства могут служить симулирование намерения вести переговоры под флагом перемирия; симуляция выхода из строя вследствие ранения или болезни; симулирование обладание статусом гражданского лица.

Дополнительный протокол № 1 содержит конкретную норму, запрещающую использовать не по назначению отличительную эмблему Красного креста, Красного полумесяца или другие эмблемы, знаки или сигналы (ст. 38 «Признанные эмблемы»). Использование этих эмблем не по назначению запрещается не только потому, что это может вызвать определенные негативные последствия для противника, но и самое главное – эти действия

¹ Нахлик С.Е. Краткий очерк международного гуманитарного права. М.: Международный Комитет Красного Креста, 1984. С. 42-43.

² Дополнительный протокол № 1 к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., 8 июня 1977 г. // Действующее международное право. С. 753-754.

подрывают доверие к этим эмблемам и существует опасность, что после этого данные эмблемы не будут уважаться, даже если их используют законно.

«Запрещается отдавать приказ не оставлять никого в живых, угрожать этим противнику или вести военные действия на такой основе» (ст. 40 Дополнительного протокола № 1)¹. При любых обстоятельствах запрещается подвергать нападению лиц, вышедших из строя, под которым понимаются лица, находящиеся во власти противной стороны, выражающие намерение сдаться в плен или находящиеся без сознания вследствие ранения или болезни и поэтому не способные защищать себя (ст. 41 Дополнительного протокола № 1). Вообще уничтожение солдат, явно сложивших оружие, – это убийство. Лица, совершившие эти действия, являются военными преступниками и несут юридическую ответственность по нормам национального и международного права.

Как и методы, средства ведения вооруженных конфликтов делятся на разрешенные (правомерные) и неразрешенные (неправомерные). Впервые официальный запрет на использование определенных видов вооружения был сформулирован в Санкт-Петербургской декларации 1868 г., в которой было запрещено при ведении боевых действий использовать «... снаряды, которые при весе менее 400 граммов имеют свойство взрывчатости или снаряжены ударным или горючим составом ... так как ... употребление такого оружия без пользы увеличивает страдания людей, выведенных из строя, или делает их смерть неизбежной ... и ... употребление подобного оружия противно законам человеколюбия»². 29 июля 1899 г. на Международной Конференции Мира в Гааге было запрещено «употребление пуль, легко разворачивающихся или сплюсчивающихся в человеческом теле, к каковым относятся оболоченные пули, коих твердая оболочка не покрывает всего сердечника или имеет надрезы»³.

¹ Действующее международное право. С. 754.

² Декларация об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль. Санкт-Петербург 29 ноября 1868 г. URL: 1868_declaration_fr_ru_en.pdf.

³ Декларация о неупотреблении легко разворачивающихся и сплюсчивающихся пуль. Гаага, 29 июля 1899 г. // Ведение боевых действий: сборник Гаагских Конвенций и иных соглашений. М.: Международный Комитет Красного Креста, 1995. С. 179-180.

Вторая Гаагская мирная конференция 1907 г. установила норму, согласно которой «воюющие не пользуются неограниченным правом в выборе средств нанесения вреда неприятелю»¹.

Современное международное право запрещает использовать в вооруженных конфликтах химическое и бактериологическое оружие. Впервые вопрос о международно-правовом запрещении такого вида оружия был поставлен на Гаагской Конференции Мира 1899 г., но запрет на его использование был введен Женевским протоколом о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых и других подобных газов и бактериологических средств 17 июня 1925 г. после его фактического использования в Первой мировой войне². Это запрещение не было нарушено даже во время Второй мировой войны и превратилось в норму обычного права. 16 декабря 1971 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении, предусматривающая всеобъемлющее и эффективное запрещение и уничтожение этого бесчеловечного оружия, и содержит положения, предусматривающие меры контроля за выполнением этого запрещения³.

Значительно позднее, только с принятием Дополнительного протокола № 1 к Женевским конвенциям 1949 г. международному сообществу удалось договориться о запрещении крайне жестоких видов обычного вооружения. В 1980 г. в Женеве была подписана Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие. Дополнительно к Конвенции были приняты три протокола, запрещающие «применять любое оружие, основное действие которого заключается в нанесении повреждений осколками, которые не обнаруживаются в человеческом теле с помощью рентгеновских лучей» (Протокол № 1); запрещающие или ограничивающие применение мин и мин-ловушек (Протокол

¹ Конвенция о законах и обычаях сухопутной войны. Гаага, 18 октября 1907 г. // Ведение боевых действий. С. 22.

² Там же. С. 186-188.

³ Там же. С. 215-224.

№ 2); запрещающие или ограничивающие применение зажигательного оружия (Протокол № 3)¹.

Приходится констатировать, что на сегодняшний день в международном праве нет специального запрещения на производство, накопление и использование в военных целях ядерного оружия. Но это не означает, что его применение не ограничено нормами права. Во-первых, наряду с договорным правом (Гаагские и Женевские конвенции) действуют принципы обычного права, запрещающие нападение на гражданское население, использование оружия неизбирательного действия и вообще нападения неизбирательного характера. Во-вторых, продолжает действовать принцип соразмерности, запрещающий применение оружия, причиняющего излишние страдания, к числу которого, несомненно, относится и ядерное оружие. В-третьих, действует «оговорка Мартенса», предписывающая даже при ведении боевых действий «исходить из законов человечности и требований общественного сознания». К тому же действует ряд договоров, регулирующих некоторые аспекты деятельности, связанной с наличием ядерного оружия².

Кроме того, не выработаны универсальные нормы, исключающие применение так называемых новых видов оружия массового поражения (радиологического, инфразвукового, лучевого и т.д.). Но это не означает возможность их общего применения в условиях вооруженных конфликтов различного характера. Международное сообщество уже давно осознало потенциальную и естественную возможность создания новых видов оружия, тем более в условиях научно-технического прогресса во всех сферах жизни. При подписании Дополнительного протокола № 1 это было учтено. В Протоколе говорится, что «при изучении, разработке, приобретении или принятии на вооружение новых видов оружия, средств и методов ведения войны Высокая Договаривающаяся сторона должна определить, подпадает ли их применение, при некоторых или при всех обстоятельствах, под запрещение,

¹ Ведение боевых действий. С. 196-214.

² См., напр.: Договор о нераспространении ядерного оружия от 01.07.1968; Договор о запрещении размещения на дне морей или океанов и в его недрах ядерного оружия от 11.02.1971 и т.д.

содержащиеся в настоящем Протоколе или в каких-либо других нормах международного права» (ст. 36 «Новые виды оружия»), т.е. фактическому запрету подлежит применение и использование нового оружия, действие которого противоречит принципам договорного и обычного права, принципам соразмерности и человечности, требованиям общественного сознания».

§ 17.2. Обеспечение прав человека в вооруженных конфликтах немеждународного характера

Анализ внутривнутриполитической обстановки многих государств мира показывает, что одним из важнейших источников их политической нестабильности, угрозы национальной безопасности, массовых и грубых нарушений прав и свобод человека, в т.ч. самого главного права – права на жизнь, являются вооруженные конфликты, не являющиеся международными. Это происходит тогда, когда на территории государства определенные силы, ставящие перед собой политические задачи захвата власти либо отделение и создание собственного государства, реализуя сепаратистские цели, создают незаконные вооруженные формирования, ведущие открытые боевые действия против центральной власти. И государство в целях сохранения или восстановления правопорядка, защиты прав и свобод граждан вынуждено применять силу, в т.ч. с использованием военизированных сил правоохранительных органов и подразделений армии.

Несмотря на то, что в истории государств в разные исторические эпохи на разных континентах неоднократно имели место случаи внутреннего вооруженного противостояния и ведения вообще боевых действий между вооруженными силами центрального (федерального) правительства и незаконными вооруженными формированиями различного рода сепаратистских или оппозиционных движений, до недавнего времени данные вооруженные конфликты в правовом отношении не были четко урегулированы. Более того, подавляющее большинство норм международного гуманитарного права предназначалось для урегулирования общественных отношений в условиях вооруженных столкновений между государствами (из 500 положений Женевских конвен-

ций власти с Дополнительными протоколами к ним только 20 были посвящены вооруженным конфликтам немеждународного характера). Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. изначально предназначались для регулирования отношений, возникающих в условиях вооруженных конфликтов или войн. Причины этого: затрагивались вопросы суверенности государств. А принцип государственного суверенитета – один из основных принципов современного международного права. В соответствии с ним государства самостоятельно определяют свой путь развития, политическую с экономической системы, направление внешней политики и взаимоотношения с каждым конкретным государством и с международным сообществом в целом¹.

Поэтому любые попытки проявления внимания международного сообщества к подобным событиям, происходящим в пределах государства, очень быстро сталкивались с сильным противодействием, вытекающим из убеждения государств, что внутренние проблемы должны решаться без вмешательства извне.

Кроме того, распространение норм международного гуманитарного права на внутренние вооруженные конфликты фактически означало, что повстанцы, боевики и другие участники незаконных вооруженных формирований, соблюдающих эти нормы, фактически становятся субъектами международного права. Это положение также категорически не принимается государствами². Тем не менее не подлежит сомнению, что международное гуманитарное право налагает обязательство на повстанцев, что нашло подтверждение в Решении Международного суда от 27 июня 1986 г. по поводу спора между Никарагуа и США, где было ска-

¹ Белалова Б.Ш. К вопросу о кодификации норм международно-правовой ответственности государств // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11: Право. 2000. № 4. С. 90.

² Считается, что повстанцы могут иметь правовой статус согласно международному праву в случае, если они признаны таковыми. Подобная ситуация не складывалась в течение многих лет. Официальное заявление о признании повстанцев в качестве воюющей стороны в последний раз было сделано в 1902 г. во время англо-бурской войны. В Нигерии во время вооруженного конфликта в 1967-1970 гг. его стороны сделали односторонние заявления о том, что они будут применять некоторые правила Женевских конвенций 1949 г. к враждебной стороне. См.: де Кастро А.Г.Ф. Международно-правовая регламентация внутренних вооруженных конфликтов // Московский журнал международного права. 2000. № 1. С. 95.

зано, что «ст. 3 Дополнительного протокола № 2 к Женевским конвенциям 1949 г. налагает обязательства на “контрас”».

В настоящее время государства, безусловно, осознали необходимость правового урегулирования вооруженных конфликтов немеждународного характера. Очевидно, что вооруженные конфликты немеждународного характера причиняют столь же глубокие страдания людям и так же ведут к разрушениям материальных ценностей, как и войны между государствами. Разрушительные последствия гражданских войн (в России в 1920-е гг., в Испании в 1930-е гг. и т.д.) по своим масштабам даже превосходили последствия многих международных войн. Современная ситуация в Ираке, Сирии, Йемене только подтверждает необходимость создания международных правил, регулирующих отношения в условиях внутреннего вооруженного конфликта.

В этой связи в пункте 7 ст. 2 Устава ООН закреплено, что принцип невмешательства не распространяется на применение принудительных мер по отношению к государствам, нарушающим права человека и гражданина на основании гл. VII Устава ООН «Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии». Международное право в области защиты прав человека вполне сознательно и обдуманно «вмешивается» во внутренние дела государств.

Включение в Женевские конвенции специальной ст. 3 (общей для всех конвенций), посвященной «вооруженным конфликтам, не носящим международного характера и возникающим на территории одной из Высоких Договаривающихся Сторон», явилось большим достижением в развитии гуманитарного права. Фактически нормы Женевских конвенций были распространены на те категории комбатантов, которые ранее такой защиты не имели.

Впервые определение вооруженного конфликта немеждународного характера дается в ст. 1 «Основная сфера применения» Дополнительного протокола № 2 к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г. Под вооруженным конфликтом немеждународного характера понимаются «вооруженные конфликты на территории какой-либо Высокой Договаривающейся Стороны между ее вооруженными силами и антиправительственными вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами, которые, находясь под ответственным командованием,

осуществляют такой контроль над частью ее территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия и применять настоящий Протокол».

Лица, входящие в состав антиправительственных вооруженных сил, сражаются с правительственными войсками с целью захвата власти в стране либо за достижение большей автономии в пределах государства или за отделение части территории и создание собственного государства. Исключением является ситуация, когда народ восстает против колониального господства, осуществляя свое право на суверенитет. (С принятием Протокола № 1 к Женевским конвенциям 1949 г. национально-освободительные войны стали считаться международными вооруженными конфликтами (п. 4 ст. 1 Протокола)).

Кроме того, Дополнительный протокол № 2 проводит различие между режимом чрезвычайного положения и вооруженным конфликтом немеждународного характера. «Случаи нарушения внутреннего порядка и возникновение обстановки внутренней напряженности, беспорядки, отдельные и спорадические акты насилия и иные акты аналогичного характера... не являются вооруженными конфликтами» (п. 2 ст. 1).

Анализ норм Дополнительного протокола № 2 позволяет выделить следующие критерии, позволяющие его применять в случае возникновения на территории государства каких-либо экстраординарных ситуаций:

- правительство и незаконные вооруженные формирования, действующие на части территории страны, противостоят друг другу в боях с применением оружия и большого количества людей;
- органы государственной власти используют вооруженные силы страны, потому что не могут контролировать ситуацию на данной территории полицейскими силами;
- незаконные вооруженные формирования ведут вооруженную борьбу против центральной власти путем проведения организованных военных операций под командованием лиц, ответственных за их действия.

Анализ международной практики показывает, что подавляющее большинство современных вооруженных конфликтов – это вооруженные конфликты, не носящие международного характера. В большинстве своем вооруженные конфликты являют собой

боевые действия между правительственными войсками и вооруженными антиправительственными войсками. Приходится констатировать, что взаимоотношения между воюющими сторонами в подобного рода вооруженных конфликтах носят еще более ожесточенный характер, чем в условиях международных войн, и сопровождаются массовыми нарушениями основных прав и свобод как непосредственных участников этих конфликтов, так и мирного населения. В основе этого лежит много различных причин. Не последнюю роль играет и тот фактор, что очень часто в состав незаконных вооруженных формирований входят наемники, уголовные элементы, для которых насилие – образ жизни и источник наживы. Отличительной чертой, характеризующей подобные конфликты, являются этнические чистки, массовые казни, грабежи, изнасилования и т.д., т.е. наличие значительного числа жертв среди гражданского населения. Например, в Боснии и Герцеговине во время вооруженного конфликта из 170 тыс. убитых человек 126 тыс. являлись мирными жителями¹.

Основные правила, относящиеся к защите жертв вооруженных конфликтов, перечислены в ст. 3 Женевских конвенций. Протокол № 2 развивает эти положения, заимствуя идеи Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г., являющегося основным документом ООН, кодифицирующим права человека. Статья 4 Протокола содержит основные гарантии или ограничения, которые должны соблюдаться сторонами в конфликте в отношении лиц, находящихся в их власти. Целью указанной статьи является защита всего населения в пределах территории, где происходит внутренний вооруженный конфликт. Согласно данной статье запрещаются:

а) посягательства на жизнь, здоровье, физическое и психическое состояние лиц, в частности убийства, а также такое жестокое обращение, как пытки, нанесение увечий или любые формы телесных наказаний;

б) коллективные наказания;

в) взятие заложников;

г) акты терроризма;

¹ Дипломатический вестник. 1993. № 3. С. 36.

д) надругательство над человеческим достоинством, в частности унижительное и оскорбительное обращение, изнасилование, принуждение к проституции или непристойное посягательство в любой форме;

е) рабство и работорговля во всех их формах;

ж) грабеж;

з) угрозы совершить любое из вышеуказанных действий¹.

Кроме того, особое внимание в условиях этих конфликтов уделяется положению детей, которым «обеспечивается необходимая забота и помощь»:

а) они получают образование, включая религиозное и нравственное воспитание;

б) дети, не достигшие пятнадцатилетнего возраста, не подлежат вербовке в вооруженные силы или группы, и им не разрешается принимать участие в военных действиях;

в) особая защита предусматривается в отношении детей, не достигших пятнадцатилетнего возраста, если они принимают участие в военных действиях и попадают в плен.

Протокол № 2 запрещает выносить смертный приговор лицам, не достигшим на момент совершения правонарушения восемнадцатилетнего возраста, а также приговор не приводится в исполнение в отношении беременных женщин и матерей, имеющих малолетних детей (п. 4 ст. 6).

Важное место в Протоколе № 2 занимает ст. 5, фактически представляющая собой кодекс обращения с людьми, «лишенными свободы по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, независимо от того, интернированы они или задержаны». Анализ норм ст. 5 показывает, что правовой статус лиц, попавших во власть неприятельской стороны в условиях вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера, различается. Протокол № 2 не устанавливает особого статуса для участников незаконных вооруженных формирований в случае попадания их в плен. Протокол ограничивается лишь гарантиями гуманного обращения с любым человеком, по каким-либо причинам сложившим оружие и переставшим принимать участие в военных действиях. В пункте 1 ст. 5 закреплены нормы, которые

¹ Действующее международное право. С. 795.

должны соблюдаться при любых обстоятельствах. Так, лица, лишенные свободы по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, в такой же мере, как и местное гражданское население, снабжаются продовольствием и питьевой водой. Им обеспечиваются условия для сохранения здоровья и соблюдения гигиены, а также предоставляется защита от суровых климатических условий и опасностей вооруженного конфликта.

Раздел IV Протокола № 2 посвящен защите гражданского населения. Статья 13 устанавливает главный принцип, которым должны руководствоваться противоборствующие стороны в условиях внутреннего вооруженного конфликта по отношению к гражданскому населению, а именно «гражданское население как таковое, а также отдельные гражданские лица не должны являться объектом нападения. Как и во время международного вооруженного конфликта, единственным основанием для прекращения предоставления защиты (при этом речь идет о защите отдельных гражданских лиц, а не всего гражданского населения в целом) является только непосредственное участие этих лиц в вооруженной борьбе».

Запрещаются акты насилия или угрозы насилием, имеющие основной целью терроризировать гражданское население, использование голода среди гражданского населения в качестве метода ведения военных действий. Поэтому запрещается в этих целях подвергать нападению, уничтожать, вывозить или приводить в негодность объекты, необходимые для выживания гражданского населения (ст. 14). Согласно ст. 17 запрещается принудительное перемещение гражданского населения по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, за исключением случаев обеспечения безопасности этих лиц или настоятельными причинами военного характера.

Одним из необходимых условий безопасности и нормальных условий жизни населения в условиях вооруженного конфликта является обеспечение защиты гражданских объектов. Целый раздел Дополнительного протокола № 1 посвящен защите гражданских объектов. Основной принцип гл. 3 Протокола № 1: «гражданские объекты не должны являться объектами нападения или репрессий». «Гражданскими объектами являются все те объекты, которые не являются военными объектами» (ст. 52). Нападению

могут подвергаться только военные объекты, к которым относятся объекты, в силу своего характера, расположения, назначения или использования вносящие эффективный вклад в военные действия и полное или частичное разрешение, захват или нейтрализация которых при существующих в данный момент обстоятельствах дает явное военное преимущество.

Абсолютной защите подлежат объекты, необходимые для выживания гражданского населения, такие, как запасы продуктов питания, производящие продовольствие сельскохозяйственные районы, посевы, скот, сооружения для снабжения питьевой водой, а также ирригационные сооружения (ст. 54 Протокола № 1). Отдельно выделяются объекты, содержащие «опасные силы», т.е. объекты, разрушение которых может привести к экологическим или природно-техногенным катастрофам. К ним относятся плотины, дамбы, атомные электростанции и др. (ст. 56). На эти объекты запрещено нападение, даже если эти объекты являются военными объектами, т.к. «такие нападения могут вызвать высвобождение опасных сил и последующие потери среди гражданского населения» (ст. 56 Протокола № 1).

Практически все вооруженные конфликты немеждународного характера связаны с международными событиями и лишь за редкими исключениями не остаются «за закрытыми дверями». Традиционно международное право допускало возможность вмешательства третьего государства во внутренние дела другого государства только с целью: 1) защиты прав своих граждан, временно или постоянно проживающих на территории государства, ведущего вооруженную борьбу с незаконными вооруженными формированиями; 2) для защиты граждан данной страны, если их права грубо нарушаются в условиях вооруженного конфликта и надвигается гуманитарная катастрофа. В начале XX в. гуманитарные интервенции имели место. Но на практике государства, осуществлявшие вмешательство, в т.ч. с применением оружия, в дела других государств под флагом миротворческих операций, как правило, в первую очередь решали свои узко политические

задачи¹. С этой точки зрения концепция «гуманитарной интервенции» не выдерживает проверки на обоснованность. Это констатировал, в частности, МИД Великобритании, который в 1986 г. высказался, что «подавляющее большинство современных правовых авторитетов выступают против существования права на гуманитарную интервенцию»².

Тем не менее нормы международного гуманитарного права не запрещают применения силы против государств, грубо нарушающих право человека, в т.ч. путем ведения боевых действий против национальных или этнических меньшинств или даже против собственного народа (пример, Республика Кампучия в конце 80-х гг.). Критерии ее допустимости устанавливаются Главой VII «Действия в отношении мира, нарушений мира и актов агрессии» Устава ООН (ст. 39-51) и ст. VIII Конвенции о предупреждении преступлений геноцида и наказания за него от 9 декабря 2001 г.³ и включают в себя:

- соответствующее решение, принятое Советом Безопасности ООН;
- грубые нарушения прав человека уже должны были произойти;
- исчерпаны все возможные мирные средства разрешения внутреннего конфликта;
- государству должен быть предъявлен ультиматум с требованием прекратить нарушения прав человека или начать мирные переговоры с повстанцами.

Кроме того, вмешательство возможно только на стороне правительства и по его просьбе; вмешательство не должно преследовать смену политического строя государства.

¹ Военная акция США и других стран НАТО, предпринятая против Югославии 23 марта 1999 г. в связи с нарушением прав этнического меньшинства – косовских албанцев, только подтверждает это.

² Цит. по: Романов В.А. Новая стратегическая концепция НАТО, военная акция альянса против СРЮ и международный правопорядок (Дискуссия на кафедре международного права МГИМО(У) МИД РФ) // Московский журнал международного права. 2000. № 1/37. С. 73-89.

³ Действующее международное право. С. 68-70.

Указанные действия могут быть совершены по инициативе непосредственно Организации Объединенных Наций либо по инициативе одной из стран-членов ООН на основе соответствующих Конвенций в области защиты прав человека.

§ 17.3. Обеспечение прав и свобод человека в условиях проведения контртеррористической операции

Общепризнано, что правительство каждого суверенного государства, в т.ч. и Российской Федерации, не только имеет право, но и несет обязанности по защите единства и территориальной целостности страны. Поэтому применение государством в установленных пределах и в соответствующей форме силы на своей территории для защиты и сохранения существующего конституционного строя является правомерным.

В настоящее время многие страны мира напрямую столкнулись с ситуациями резкого увеличения числа преступлений террористического характера, что стало серьезной проблемой для безопасности и даже для выживания человечества. Совершаемые террористами взрывы домов, вагонов метро, террористические акты на улицах, рынках, стадионах, в торговых центрах, захваты самолетов, автобусов, школ, театров, больниц, сопровождаемые массовой гибелью граждан, – все это приводит к росту политической, межнациональной, национально-религиозной напряженности как внутри страны, так и на международной арене. Международный и внутригосударственный терроризм является на сегодняшний день одним из существенных факторов, подрывающих национальную безопасность государств. Причем новейшей тенденцией развития современного терроризма становится его структурное объединение и глобализация целей; «местный» терроризм постепенно становится составным элементом, ячейкой международного, что существенно повышает опасность данного явления для современного цивилизационного уровня развития. В целом это потенциальная опасность новых мировых войн, истребления и деградации человечества.

Терроризм – сложное, системное явление в общественно-политической жизни государства. Он имеет идеологическую, ор-

ганизационную, финансовую, политическую, агитационно-пропагандистскую, уголовную составляющие, свою питательную среду, своих бойцов и лидеров борьбы. Терроризм реализуется посредством осуществления террористической деятельности, включающей в себя:

а) организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта;

б) подстрекательство к террористическому акту;

в) организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре;

г) вербовку, вооружение, обучение и использование террористов;

д) информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта;

е) пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.

Важнейшую роль в реализации антитеррористической деятельности государства играет законодательное обеспечение этой деятельности. Юридическое определение терроризму и террористической акции в Российской Федерации дано в Федеральном законе от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (в ред. федерального закона от 31.12.2014)¹. В этом федеральном законе определяются правовые и организационные основы борьбы с терроризмом в Российской Федерации, порядок координации деятельности осуществляющих борьбу с терроризмом федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественных объединений и организаций независимо от форм собственности, должностных лиц и отдельных граждан, а также права, обязанности и гарантии граждан.

¹ СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3808.

В соответствии с законом под терроризмом понимается идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий.

Данный федеральный закон формулирует понятие террористического акта, определяемого как совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях.

Указанный федеральный закон устанавливает основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также правовые и организационные основы применения Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом.

В целях защиты прав и свобод граждан, проживающих или находящихся на территории (объектах), в пределах которой (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции, на период ее проведения ч. 3 ст. 12 данного закона допускается применение следующих мер и временных ограничений:

1) проверки у физических лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов – доставления указанных лиц в органы внутренних дел Российской Федерации (иные компетентные органы) для установления личности;

2) удаления физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировки транспортных средств;

3) усиления охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, а также объектов, имеющих особую материальную, историческую, научную, художественную или культурную ценность;

4) ведения контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем,

а также осуществления поиска на каналах электрической связи и в почтовых отправлениях в целях выявления информации об обстоятельствах совершения террористического акта, о лицах, его подготовивших и совершивших, и в целях предупреждения совершения других террористических актов;

5) использования транспортных средств, принадлежащих организациям независимо от форм собственности (за исключением транспортных средств дипломатических представительств, консульских и иных учреждений иностранных государств и международных организаций), а в неотложных случаях и транспортных средств, принадлежащих физическим лицам, для доставления лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебные учреждения, а также для преследования лиц, подозреваемых в совершении террористического акта, если промедление может создать реальную угрозу жизни или здоровью людей. Порядок возмещения расходов, связанных с таким использованием транспортных средств, определяется Правительством Российской Федерации;

6) приостановления деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества;

7) приостановления оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничения использования сетей связи и средств связи;

8) временного отселения физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен правовой режим контртеррористической операции, в безопасные районы с обязательным предоставлением таким лицам стационарных или временных жилых помещений;

9) введения карантина, проведения санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других карантинных мероприятий;

10) ограничения движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах;

11) беспрепятственного проникновения лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные принадлежащие физическим лицам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций

независимо от форм собственности для осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом;

12) проведения при проходе (проезде) на территорию, в пределах которой введен правовой режим контртеррористической операции, и при выходе (выезде) с указанной территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в т.ч. с применением технических средств;

13) ограничения или запрещения продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установления особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Необходимо отметить, что в Федеральном законе «О противодействии терроризму» впервые в отечественном законодательстве закрепляется не только возможность использования Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом, но и в ст. 6 регламентируется порядок их применения. В борьбе с терроризмом Вооруженные Силы Российской Федерации могут применяться:

1) для пресечения полетов воздушных судов, используемых для совершения террористического акта либо захваченных террористами;

2) для пресечения террористических актов во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации, на объектах морской производственной деятельности, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации, а также для обеспечения безопасности национального морского судоходства;

3) для участия в проведении контртеррористической операции в порядке, предусмотренном указанным федеральным законом;

4) для пресечения международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации.

Решение о применении Вооруженными Силами Российской Федерации вооружения с территории Российской Федерации против находящихся за ее пределами террористов и (или) их баз принимается Президентом Российской Федерации.

Права человека в условиях проведения контртеррористической организации защищаются не только национальным, но и международным правом путем наложения ограничений на соответствующие органы, осуществляющие проведение данной операции. В связи с тем, что в настоящее время общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, правовое обеспечение деятельности данных органов государственной власти предполагает использование этих принципов и норм, в частности международных стандартов, касающихся непосредственной деятельности по обеспечению прав и свобод граждан. Такие стандарты содержатся во многих международных договорах Российской Федерации и в ряде международных документов, носящих рекомендательный характер, но официально поддержанных и принятых Россией к исполнению. Применительно к органам внутренних дел необходимо выделить Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (ООН – 1979 г.)¹, Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (ООН – 1990 г.)² и некоторые другие³.

Эти документы содержат принципы, которые должны лежать в основе деятельности органов внутренних дел и других государственных органов: «недопущение пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающее человеческое достоинство видов обращения и наказания лиц, а также проведение их ссылками на распоряжение вышестоящих лиц или исключительные обстоя-

¹ Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка // СССР и международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. М., 1989. С. 5.

² Сборник стандартов и норм ООН в области предупреждения преступлений и уголовного правосудия. Нью-Йорк, 1992.

³ В этой связи необходимо отметить, что в Федеральном законе «О противодействии терроризму» в ст. 22 закрепляется, что лишение жизни лица, совершающего террористический акт, а также причинение вреда здоровью или имуществу такого лица либо иным охраняемым законом интересам личности, общества или государства при пресечении террористического акта либо осуществлении иных мероприятий по борьбе с терроризмом действиями, предписываемыми или разрешенными законодательством Российской Федерации, являются правомерными.

тельства, любое чрезвычайное положение» (ст. 5 Кодекса); неизменное уважение и защита достоинства и прав каждого человека (ст. 2 Кодекса); использование должностными лицами по поддержанию правопорядка при осуществлении своих функций, насколько это возможно, ненасильственных средств до вынужденного применения силы или огнестрельного оружия (ст. 4 Основных принципов); неприменение огнестрельного оружия против людей, за исключением случаев самообороны или защиты других лиц от неминуемой угрозы смерти или серьезного ранения (ст. 4 Основных принципов); применение должностными лицами по поддержанию правопорядка при разгоне собраний насильственным образом огнестрельного оружия лишь в том случае, когда нельзя применять менее опасные средства, и лишь в той мере, в какой это минимально необходимо (ст. 14 Основных принципов) и др.

Кодекс предусматривает жесткий контроль соблюдения законности при применении силы: «Произвольное или злонамеренное применение силы или огнестрельного оружия рассматривается как уголовное преступление». Более того, «приказ не может рассматриваться как оправдание незаконного применения оружия подчиненным. Отказ от таких действий не должен повлечь за собой никаких уголовных или дисциплинарных мер». Изменения в Кодексе возможны только в сторону ужесточения правил поведения должностных лиц. Хотя обязанность исполнения этих принципов нормативно не закреплена, она следует из Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, где в ст. 3 говорится, что МВД России руководствуется в своей деятельности не только внутригосударственным законодательством, но и «общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации»¹.

Кроме того, необходимость законодательного урегулирования подобного рода ситуаций объясняется еще и тем, что реализация особых правовых режимов предполагает формирование специальных прав у субъектов их осуществления. Таковыми субъектами являются население, сотрудники и должностные лица органов государственной власти, сотрудники органов внутренних дел и

¹ СЗ РФ. 1996. № 30. Ст. 3605.

военнослужащие Вооруженных Сил Российской Федерации. Наделение сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации специальным правовым статусом обусловлено спецификой и сложностью задач, решаемых ими с риском для жизни в условиях особых правовых режимов, и предполагает право на льготы, компенсации, различные виды помощи.

В этой связи Федеральный закон «О противодействии терроризму» в ст. 20 содержит гарантии прав лиц, участвующих в противодействии терроризму. В соответствии с данной статьей названные лица находятся под защитой государства и подлежат правовой и социальной защите. К указанным лицам относятся:

1) военнослужащие, сотрудники и специалисты федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих борьбу с терроризмом;

2) лица, содействующие на постоянной или временной основе федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим борьбу с терроризмом, в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористических актов и минимизации их последствий;

3) члены семей лиц, указанных в п. 1 и 2 настоящей части, если необходимость в обеспечении их защиты вызвана участием указанных лиц в борьбе с терроризмом.

Социальная защита лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, осуществляется с учетом правового статуса таких лиц, устанавливаемого федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в порядке, определенном Правительством Российской Федерации. Возмещение вреда, причиненного жизни, здоровью и имуществу лиц, указанных в ст. 20 названного федерального закона, в связи с их участием в борьбе с терроризмом, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

§ 17.4. Обеспечение прав человека в условиях режима чрезвычайного положения

Конституционный институт чрезвычайного положения является важным элементом обеспечения внутренней безопасности в большинстве стран мира, и подобная практика считается вполне приемлемой в любом демократическом государстве. Чрезвычайное положение определяется как «особое правовое положение, вводимое на определенный период в силу исключительных обстоятельств и допускающее применение особых мер для поддержания порядка»¹. В России определение чрезвычайного положения впервые было дано видным отечественным правоведом В.М. Гессеном, которому принадлежит первая в России фундаментальная работа, посвященная институту чрезвычайного положения, изданная в 1908 г. в Санкт-Петербурге. Гессен под «исключительным положением» понимал «совокупность исключительных полномочий, в чем бы они ни состояли, предоставленных правительственной власти, при наступлении обстоятельств, угрожающих изнутри или извне существованию государства»².

В действующем Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении» под чрезвычайным положением понимается вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей (ст. 1)³.

¹ БСЭ. 3-е изд. М., 1978. Т. 29. С. 235.

² Гессен В.М. Исключительное положение. СПб., 1908. С. 74.

³ СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

Международное право предусматривает возможность ограничения определенных прав и свобод граждан. Так, Пакт о гражданских и политических правах (п. 1 ст. 4) подтверждает, что «во время чрезвычайного положения в государстве, когда и жизнь нации находится под угрозой... могут применяться меры в отступлении от своих обязательств по настоящему Пакту...»¹. Но т.к. эти отступления могут привести к нарушению прав человека в условиях чрезвычайного положения, этот же Пакт жестко регламентирует границы таких отступлений. Во-первых, они должны соответствовать «остроте положения», во-вторых, «не могут быть несовместимыми с другими обязательствами страны по международному праву», и в-третьих, не должны влечь за собой дискриминации «на основании расы, цвета кожи, пола, языка, религии и социального положения».

В пункте 2 ст. 4 Пакта специально оговаривается, что введение чрезвычайного положения не может служить основанием для каких-либо отступлений от норм Пакта, гарантирующих «право на жизнь, запрет пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство человека, обращения и наказания, запрета рабства, лишения человека свободы» (ст. 6).

Российское законодательство также предусматривает возможность ограничения определенных прав и свобод граждан. В Конституции Российской Федерации в ч. 3 ст. 55 предполагается возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина. Причем данные ограничения могут быть осуществлены только в соответствии с федеральным законом и только «в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Необходимость ограничения некоторых прав и свобод в условиях чрезвычайного положения объясняется тем, что введение данного правового режима на какой-либо территории приводит к тому, что на данной территории в рамках этой конфликтной ситуации возникающие новые общественные отношения среди субъектов приобретают качественно иное состояние, что особен-

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах // Международное гуманитарное право и права человека. М., 1990. № 13. С. 12.

но ярко отражается на правовом положении этих субъектов. Происходит своеобразное перераспределение взаимных прав и обязанностей между гражданами и государством в лице его органов и должностных лиц, суть которого заключается в следующем:

1) режим чрезвычайного положения заключается в расширении круга полномочий существующих органов государственной власти, в т.ч. органов исполнительной власти, по охране общественного порядка и нормализации обстановки, либо в возложении таких обязанностей с предоставлением прав на специально создаваемые для этого органы, а также в усилении ответственности должностных лиц за неисполнение обязанностей, которые возлагаются на них с введением чрезвычайного положения;

2) социальная ситуация может складываться таким образом, что граждане, проживающие на данной территории, фактически не смогут реализовать многие права и свободы, а также выполнять возложенные на них законом обязанности. Это особенно характерно для чрезвычайных ситуаций природно-техногенного характера, но не исключено и в ситуациях, связанных с социальными конфликтами. С другой стороны, в условиях любых чрезвычайных ситуаций реализация многих прав гражданами может не только не способствовать стабилизации сложившейся конфликтной ситуации, но и наоборот привести к дальнейшему увеличению социальной напряженности в зоне конфликта.

Чтобы подвести под поведение участников данных общественных отношений юридическую основу, введение чрезвычайного положения нормативно закрепляет временное ограничение основных прав и свобод граждан и возложение на них дополнительных обязанностей. Правомерное ограничение в данном случае выступает и как элемент юридического механизма управления чрезвычайной ситуацией. Его цель – устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации.

При этом ограничение правового статуса граждан при введении режима чрезвычайного положения допускается лишь в определенных рамках, не противоречащих как внутреннему законодательству, так и соответствующим международно-правовым ак-

там, а также вытекающих из сущности и назначения режима чрезвычайного положения.

Действующий Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О чрезвычайном положении» в ст. 3 предусматривает две группы оснований для введения режима чрезвычайного положения: а) социальные конфликты криминогенного характера: «попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований и т.д.»; б) «чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, значительные материальные потери и др.».

Согласно ст. 88 Конституции «Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе». В соответствии с Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» утверждение Указа Президента о введении чрезвычайного положения относится к компетенции Совета Федерации, который обязан это сделать в течение 72 часов.

Введение режима чрезвычайного положения приводит к тому, что на данной территории возникающие общественные отношения между субъектами приобретают качественно иное состояние, что особенно ярко отражается на правовом положении этих субъектов. Происходит своеобразное перераспределение взаимных прав и обязанностей между гражданами и государством в лице его органов и должностных лиц.

В этой связи вопросы определения, правовой регламентации и реального обеспечения правового статуса населения в условиях чрезвычайного положения чрезвычайно важны и необходимы. Четкая регламентация правового статуса населения в условиях чрезвычайного положения позволяет повысить определенность и предсказуемость социального поведения людей в условиях экстремальных ситуаций, его стабильность, определить основание и

содержание юридической ответственности всех субъектов чрезвычайного положения.

Особенностью правового регулирования в условиях чрезвычайного положения является издание органами государственной власти нормативных актов, действие которых распространяется не на конкретных лиц, а на граждан вообще. Их действие распространяется только на население, проживающее или временно находящееся на территории действия режима чрезвычайного положения. В то же время существуют права, которые не подлежат ограничению даже в условиях введения такого режима. Международный пакт о гражданских и политических правах, положения которого имеют обязательную силу для стран, его ратифицировавших, в т.ч. и для Российской Федерации, в п. 1 ст. 4 подтверждает, что «во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой... государства могут применять меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту...». Пункт 2 той же статьи содержит перечень прав, подлежащих обязательному соблюдению. К их числу относятся «право на жизнь, право на признание правосубъектности индивида, право на свободу мысли, совести и религии».

Согласно действующему в России законодательству, в условиях чрезвычайного положения могут применяться следующие меры, влияющие на реализацию гражданами своих прав и свобод, выполнение возложенных на них обязанностей:

а) установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, в т.ч. установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

б) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

в) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

г) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

д) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

е) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра (ст. 11 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»).

В случае введения чрезвычайного положения по обстоятельствам криминогенного характера, указанным в пункте «а» ст. 3 данного Федерального конституционного закона, дополнительно могут вводиться следующие меры:

а) введение комендантского часа, т.е. запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;

б) ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов;

в) приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

г) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;

д) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции. В исключительных случаях допускается временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у организаций, независимо от организационно-правовых форм и форм собствен-

ности, – временное изъятие наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ;

е) выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств – за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке;

ж) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца (ст. 12 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»).

Прогрессивный характер Конституции Российской Федерации подтверждается тем, что она в ч. 3 ст. 56 также выделяет перечень тех прав и свобод граждан, которые не подлежат никакому ограничению, а именно: право на жизнь; право на обеспечение достоинства личности; право на неприкосновенность частной жизни; личную и семейную тайну; право на защиту своей чести и доброго имени; свобода совести, свобода вероисповедания; право на свободу использования своих способностей и имущества для предпринимательской и иной деятельности; право на жилище. Кроме того, не допускается сбор, хранение, использование и раскрытие информации о частной жизни лица без его согласия. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в условиях чрезвычайного положения каждому гарантируется весь комплекс прав человека и гражданина, предусмотренных ст. 46-54 Конституции.

Особое значение в этой части имеют соответствующие нормы Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», устанавливающие гарантии прав граждан и ответственность должностных лиц в условиях чрезвычайного положения. В законе говорится, что меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения и влекущие за собой изменение (ограничение) установленных Конституцией Российской Федерации, феде-

ральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, прав организаций и общественных объединений, прав и свобод человека и гражданина, должны осуществляться в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения.

Данные меры должны соответствовать международным обязательствам Российской Федерации, вытекающим из международных договоров Российской Федерации в области прав человека, и не должны повлечь за собой какую-либо дискриминацию отдельных лиц или групп населения исключительно по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по другим обстоятельствам.

В Законе специально предусматриваются гарантии имущественных и социальных прав граждан и организаций в период действия чрезвычайного положения. В соответствии со ст. 29 лицам, мобилизованным для проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ в соответствии с п. «е» ст. 13 данного федерального конституционного закона, гарантируется оплата труда в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде.

Лицам, пострадавшим в результате обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, или в связи с применением мер по устранению таких обстоятельств или ликвидации их последствий, предоставляются жилые помещения, возмещается причиненный материальный ущерб, оказывается содействие в трудоустройстве и предоставляется необходимая помощь на условиях и в порядке, установленных Правительством Российской Федерации.

Организации, имущество и ресурсы которых использовались в соответствии с п. «в» ст. 13 данного Федерального конституционного закона, имеют право на возмещение причиненного ущерба в порядке и размерах, установленных Правительством Российской Федерации.

Раздел 18. Правовые основания ограничения прав и свобод человека и гражданина

§ 18.1. Понятие и основные свойства ограничений прав и свобод человека и гражданина

С момента зарождения цивилизации общество было озабочено проблемой обеспечения нормальной жизнедеятельности, процессом дальнейшего собственного развития, для чего требовалось объединить усилия личности и общества, направив их на общее благо путем ограничений поведения его членов. Именно в этот момент абсолютная свобода человека приобретает ограниченный характер. Появление правил поведения в первобытно-общинном обществе, а в особенности норм-табу выводилось из необходимости ограничения, сдерживания биологических инстинктов¹. Обычное, традиционное право формировалось в виде системы норм-запретов, норм-ограничений. В результате именно ограничения явились фактором, обеспечившим первым людям выживание. Так, табу на инцест, каннибализм, убийство своих соплеменников явилось тем «тотальным фактором»², который выделил человека из мира природы и способствовал структурализации общества³.

При дальнейшем становлении права общество было заинтересовано в том, «чтобы возвести существующие положения в закон и те его ограничения, которые даны обычаем, традицией, фиксировать как законные ограничения»⁴.

Таким образом, права и свободы человека хоть и приоритетны для государства, все же не являются абсолютными и безграничными. На сегодняшний день право является мерой свободы,

¹ История первобытного общества. Общие вопросы. Проблемы антропосоциогенеза. М., 1983. С. 244, 316.

² Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Ростов н/Д., 1995. С. 74.

³ Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел: курс лекций / под ред. Ю.В. Анохина, В.Н. Бутылина. 2-е изд., перераб. и доп. Барнаул: Барнаульский юрид. ин-т МВД России, 2006. С. 131.

⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 25. Ч. 2. С. 356.

из чего, как следствие, вытекает необходимость ограничений. Право выступает инструментом защиты личности от произвола государственной власти, а ограничения прав и свобод предназначены для защиты общества, прав и свобод других лиц от произвола правопользователя. Таким образом, ограничения присущи праву в силу его назначения – служить мерой свободы, которая немыслима без границ¹.

В международно-правовых документах допустимость ограничений прав и свобод впервые была провозглашена во Всеобщей декларации прав человека 1948 г.², а реализована в Европейской конвенции о защите прав и основных свобод, подписанной 4 ноября 1950 г. 15 членами Комитета министров Совета Европы³. В настоящее время ограничения прав и свобод содержатся во многих международно-правовых актах, посвященных правам и свободам человека и гражданина.

Лексическое значение слова «ограничение» – «грань, предел, рубеж, удержание в известных рамках, границах; правило, ограничивающее какие-либо права, действия; стеснение определенными условиями; лимитирование сферы деятельности; сужение возможностей и т.п.»⁴.

Безусловно, ограничения призваны обеспечить соблюдение интересов общества в целом или отдельной личности в частности. Однако ограничения прав и свобод нельзя напрямую связывать только с функцией сдерживания противоправного деяния, они, как правило, носят превентивный характер, оберегают от возможных неблагоприятных последствий как субъектов, относительно которых действуют ограничения, так и иных лиц⁵.

¹ Ограничения прав и свобод человека и гражданина. URL: http://planetadisser.com/see/dis_262085.html (дата обращения: 13.12.2009).

² Всеобщая Декларация прав человек 1948 г.: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апр.

³ Европейская конвенция о защите прав и основных свобод, подписанная 4 ноября 1950 г. // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

⁴ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. СПб., М., 1881. Т. 2. С. 647-648.

⁵ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2003. С. 30.

«Мудрый законодатель, – отмечал К. Маркс, – предупредит преступление, чтобы не быть вынужденным наказывать за него»¹.

Таким образом, ограничения прав и свобод человека и гражданина – это предусмотренное правовыми нормами уменьшение количества вариантов или установление пределов юридически дозволенного поведения (вплоть до полного запрета определенных действий), обусловленное необходимостью защиты охраняемых общественных отношений.

К основным свойствам ограничений прав и свобод относятся:

- наличие обязательного законодательного закрепления ограничений с установлением соответствующих пределов пространственного, временного и субъектного характера. Например, ограничение избирательного права при лишении свободы за совершение преступления; отмена прав и свобод иностранцев за действия, которые противоречат законодательству страны пребывания; непризнание государством за своим гражданином гражданства иного государства;

- чаще всего ограничения прав и свобод носят превентивный характер, т.е., воздействуя на социальную систему, сознание, волю и поведение людей, направлены на недопущение нарушения существующих правоотношений, прав и законных интересов гражданина (их коллективов и организаций), общества и государства в целом;

- многообразие способов ограничений: от уменьшения количества вариантов свободного (т.е. дозволенного правовыми нормами) поведения до его полного запрета;

- ограничения являются частью механизма согласования личных и общественных интересов, закрепляют необходимый баланс между интересами отдельной личности и интересами других индивидов, общества и государства;

- многообразие видов ограничений прав и свобод человека и гражданина подразумевает возможность их классификации.

Так, по лицам ограничения делятся на общие и специальные. Общие ограничения распространяются на все категории населения, тогда как специальные устанавливаются для отдельных категорий и чаще всего направлены на определение специального

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 1. С 131.

правового статуса конкретной социальной группы (например, государственные служащие, сотрудники органов внутренних дел и т.д.). Так, ограничения прав государственных служащих закрепляются для предотвращения злоупотребления ими своими полномочиями.

Исходя из территории действия, ограничения прав и свобод подразделяются на международные и внутригосударственные. Учитывая возможность ограничений прав и свобод международными и внутригосударственными актами, необходимо четко учитывать их взаимосвязь и возможные противоречия.

По времени действия ограничения прав можно дифференцировать на постоянные и временные. Первые закрепляются в законодательстве без указания срока действия. Например, ч. 2 ст. 29 Конституции Российской Федерации содержит ограничение на недопущение пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Вторые вводятся на определенный срок или на время действия каких-либо обстоятельств. В частности, Конституцией Российской Федерации предусмотрены временные ограничения основных прав и свобод в условиях введения исключительных правовых режимов (чрезвычайного или военного положения).

По содержанию ограничений прав и свобод их следует подразделять на финансово-экономические (запрет определенной экономической деятельности), личные (арест, заключение под стражу) и организационно-политические (отставка и т.п.).

По способам осуществления ограничений прав и свобод подразделяются на запреты, обязанности, вмешательство в право уполномоченных государственных органов, должностных лиц.

Законодательство предусматривает целый ряд мер государственного принуждения, которые заключаются в определенных ограничениях. Например, ст. 44 УК РФ предусматривает такие специальные наказания, как ограничение свободы и ограничения по военной службе; уголовно-процессуальные (преимущественно в форме мер пресечения: подписка о невыезде (ст. 102), домашний арест (ст. 107), заключение под стражу (ст. 108) и прочих, а также приостановлений (ст. 208-209), запретов (ст. 36), обязанно-

стей (ст. 51) и т.д.¹), административные (в форме запретов, обязанности, ответственности (лишение водительских прав, права охоты и т.п.)), дисциплинарные, гражданско-правовые (ограничения дееспособности несовершеннолетних, предусмотрены ограничения дееспособности граждан, злоупотребляющих спиртными напитками или наркотическими веществами). В семейно-брачном праве в качестве ограничений выступает, в частности, возможность лишения родительских прав в соответствии со ст. 69-71 Семейного кодекса РФ.

Помимо указанных видов ограничений прав и свобод человека и гражданина, выделяют умаление прав, изъятия, цензы, сервитуты².

Изъятие как вид ограничений означает выделение, отделение чего-либо, исключение из общего круга. Законодательством предусмотрены изъятия из конституционного статуса человека и гражданина, из круга полномочий, составляющих нормативное содержание прав.

Своеобразным видом ограничений прав и свобод личности могут выступать цензы. Так, возрастные цензы ограничивают круг субъектов какого-то права достижением необходимого возраста, цензом оседлости, образовательным цензом. Например, ч. 2 ст. 81 Конституции Российской Федерации содержит сразу несколько цензов, которыми должен обладать Президент Российской Федерации: гражданством Российской Федерации, возрастом не моложе 35 лет, постоянным проживанием в Российской Федерации не менее 10 лет³.

Ограничения прав и свобод как самостоятельные средства правового регулирования могут быть выражены следующими основными способами:

- запреты на определенный вариант реализации права или свободы, т.е. установление границ поведения (относительный запрет) (в случае их использования речь идет о границах признаваемой свободы или предоставленных полномочий);

¹ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. С. 87-88.

² Приходько И.М. Ограничения в российском праве: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 66-80.

³ Конституция Российской Федерации. Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2003. С. 26.

- запреты на реализацию права в целом (абсолютный запрет) и приостановление. Причем приостановление можно рассматривать как временный запрет на конкретный срок для конкретного лица, предприятия или учреждения. Приостановление содержит принудительные элементы со стороны вышестоящего, контролирующего, надзорного или судебного органа;

- вмешательство в реализацию прав уполномоченных государственных органов и должностных лиц. Для данного способа характерны активные действия должностных лиц и пассивное поведение самой личности;

- возложение обязанностей. Их воздействие чаще всего опосредованно, т.к. существенным отличием обязанностей от других правовых ограничений является и то, что они требуют действий, а не воздержания, как, например, запрет и приостановление.

Учитывая многообразие способов реализации ограничений прав личности, следует признать, что многие из них играют роль юридической базы для отраслевых ограничений, т.е. предопределяют конкретные их способы.

Ограничения прав и свобод граждан является средством обеспечения оптимального соотношения интересов личности и государства. Разработка ограничений прав и свобод человека и гражданина должна осуществляться на межгосударственном уровне в силу их предназначения для регулирования межгосударственного сотрудничества и адресоваться государствам, которые обязаны в пределах своей юрисдикции обеспечить защиту основных прав своих граждан и нести ответственность перед своим народом, международным сообществом за соблюдение основных прав.

§ 18.2. Цели, основания и пределы ограничений прав и свобод человека и гражданина

Цели правовых норм являются результатом сознательной деятельности людей, следовательно, правовая норма является не просто правилом поведения, она всегда целеустремлена. Соответственно, существуют цели ограничений прав и свобод граждан, поскольку они являются частью правовых норм.

Категория «цель ограничений прав и свобод» отражает направленность ограничительных мер. В научной литературе ряд авторов рассматривают в качестве целей ограничений прав и свобод человека и гражданина защиту общественных отношений и общества в целом¹, поддержание правопорядка, обеспечение личной безопасности, внутренней и внешней безопасности общества и государства, создание благоприятных условий для экономической деятельности и охраны всех форм собственности, учете государственных минимальных стандартов по основным показателям уровня жизни, культурного развития граждан². В качестве основной цели ограничений прав называют защиту прав и свобод личности, обеспечение безопасности, защиту мира и общественного блага, обеспечение согласия в обществе и требование нравственности.

Таким образом, основная цель установления и использования ограничений прав и свобод заключается в согласовании интересов личности, общества, государства, достижение определенного баланса между ними. Баланс между интересами личности и государства есть условие «социального равновесия, разумного и устойчивого»³. Важно, чтобы ограничения прав и свобод являлись результатом компромисса между общественной необходимостью и интересами обладателя прав.

Сопоставив цели ограничений прав и свобод, содержащиеся в нормах международного права и Конституции Российской Федерации, мы видим, что они, по своей сути, принципиально во многом совпадают.

Следует отметить, что цели ограничений прав и свобод граждан наиболее четко проявляются в соотношении их адекватности мотивам и установкам, совершенства законодательства и правоприменительной деятельности с уровнем правовой культуры об-

¹ См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. Саратов, 1994. С. 59-60. Гойман В.И. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. № 8. С. 26; Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1995. Т. 1. С. 119.

² Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. С. 53.

³ Нириг С. Свобода: обещание и угроза. М., 1966. С. 35.

щества и отдельной личности, состоянием законности, созданием конкретной, четкой, понятной и доступной каждому гражданину системы ограничений, индивидуальным и дифференцированным подходами к их реализации, комплексностью использования¹, т.е. с условиями эффективности ограничений прав и свобод личности. Следовательно, отсутствие указанных условий либо их несовершенство обрекают вводимые ограничения прав и свобод как минимум на недейственность. В силу того, что ограничения прав и свобод могут осуществляться как на законодательном, так и на правоприменительном уровне, эффективность ограничений зависит не только от качества их правотворческого оформления, но и от особенностей деятельности самого государственного органа, степени профессиональной подготовки лиц, применяющих те или иные юридические средства, условий их работы и т.д.²

Важность рассмотрения данного вопроса возрастает в связи с тем, что международные правовые акты и Конституция Российской Федерации содержат положения о том, что ограничения не применяются для иных целей, чем те, для которых они были предусмотрены. На этом положении и базируется российская правовая система.

Необходимо отметить, что «цели ограничений прав и свобод граждан» неразрывно связаны с понятием «основания ограничений прав и свобод человека и гражданина». Термин «основание» означает конкретную причину применения соответствующих ограничений в отношении прав и свобод человека. Более того, «основание» не предполагает последующей оценки результата действия, в то время как «цель» очерчивает именно конечные последствия и именно с ней связывает необходимость ограничений прав и свобод личности. Так, военные действия, катастрофы являются основанием введения чрезвычайного положения, при котором ограничиваются права и свободы.

Основания ограничений прав и свобод человека и гражданина – это обусловленные правовой концепцией свободы личности причины, которые предопределяют закрепление в Конституции Российской Федерации и иных правовых актах преде-

¹Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. С. 163.

²Там же. С. 194.

лов реализации человеком прав и обеспечивают соблюдение должного равновесия между интересами личности, общества и государства.

Защита публичных интересов представлена такими основаниями ограничения прав и свобод, как защита основ конституционного строя, обеспечение обороны страны и безопасности государства. При этом частные интересы также могут быть положены в основу ограничений прав и свобод личности в случаях защиты здоровья, защиты прав и законных интересов других лиц.

Рассматривая основания ограничений прав, необходимо указать на их юридическую природу. Поскольку именно права человека и гражданина являются главнейшим институтом, при помощи которого регулируется правовой статус личности, определяются способы и границы правового воздействия на нее, пределы вторжения государства в личную сферу, возможность участия граждан в процессе политического волеизъявления, устанавливаются и юридические гарантии защиты и реализации прав и свобод. Так, в уголовном судопроизводстве основанием ограничений прав является совершение лицом преступления, которое является наиболее общественно опасным из всего многообразия деликтов, т.к. его совершением создается угроза либо наносится вред конституционно охраняемым ценностям (жизнь, здоровье, угроза общественной безопасности). В административном производстве основанием ограничений является правонарушение, которое в меньшей степени, чем преступление, может нанести вред охраняемым общественным отношениям. В зависимости от совершенного проступка к виновному лицу применяют соответствующие ограничения прав (к примеру, лишение права управления транспортным средством). Основания ограничений прав содержатся и в гражданском праве. Например, с целью защиты чести, достоинства и деловой репутации граждан граждан в праве требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности (ч. 1 ст. 152 ГК РФ). Если сведения, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию гражданина, распространены в средствах массовой информации, они должны быть опровергнуты в тех же средствах массовой информации (ч. 2 ст. 152 ГК РФ).

Следует отметить, что положение Всеобщей декларации прав человека, представляющей в настоящее время модель, используемую многими странами для разработки отдельных положений своих конституций, различных законов и документов, относящихся к правам человека, определяет: «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом...» (п. 2 ст. 29). Закон как единственное основание ограничений основных прав и свобод человека и гражданина закрепляет и Конституция Российской Федерации (ч. 3 ст. 55)¹.

Таким образом, основания ограничений прав и свобод личности имеют двойственную природу. С одной стороны, единственным основанием ограничений прав является, безусловно, закон. С другой стороны, основаниями ограничений прав человека выступают содержащиеся в законах факты совершения противоправного деяния, необходимость обеспечения реализации интересов и безопасности личности, общества и государства.

Классификация оснований ограничений прав и свобод разнообразна и может быть распределена по следующим критериям:

- по конструкции законодательства:
 - международные (международно-правовые акты);
 - федеральные нормативные правовые акты;
 - подзаконные нормативные акты;
 - региональные;
 - местные;
- по субъектам, на которых они распространяются:
 - защита индивидуальных интересов;
 - защита интересов государства и общества;
- по степени законности: правовые и неправовые. Неправовыми ограничениями прав личности в данном случае могут выступать дополнительно вводимые ограничения, содержащиеся в ведомственных нормативных актах, малодоступных для ознакомления, которые, конкретизируя порядок реализации законов, иногда предусматривают неправовые ограничения прав личности;

¹ Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел: курс лекций / под ред. Ю.В. Анохина, В.Н. Бутылина. 2-е изд., перераб. и доп. С. 36-37.

- по степени значимости: первостепенные и дополнительные (первые действуют в условиях нормального конституционного правопорядка, вторые – только при чрезвычайных обстоятельствах).

В настоящее время остается дискуссионным вопрос определения границ, пределов ограничений прав и свобод граждан. Дело в том, что в международно-правовых актах и конституциях государств практически невозможно встретить четкие и ясные упоминания о возможных пределах ограничений. Так, в Международном пакте о гражданских и политических правах указывается, что в случаях чрезвычайного положения возможны отступления от некоторых положений статей (ч. 3 ст. 4), однако какова предельная граница этих отступлений, не оговаривается¹. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах (1984) содержат некоторые пределы ограничений, но изложены они в виде оценочных понятий, что в определении пределов ограничений прав и свобод личности вряд ли способствует достижению поставленных субъектами нормотворчества целей.

Следовательно, для определения пределов ограничений прав человека важно установить, для какой цели, на каком основании и как далеко распространяются вводимые ограничения прав и свобод, поскольку именно в соотношении цели, оснований и пределов ограничений прав сосредотачиваются объективно-субъективные факторы, опосредующие саму деятельность по ограничению прав и свобод человека.

Сам термин «предел» обозначает пространственную или временную границу; последнюю, крайнюю степень². Недопустимы как чрезмерные ограничения прав граждан, так и чрезмерная свобода, предоставляемая в ущерб правам других граждан и их общностей. Пределы ограничений прав и свобод человека и гражданина должны определяться основным принципом: в какой мини-

¹ Ягофарова И.Д. Основные характеристики ограничения прав и свобод человека: теоретический аспект // Академический юридический журнал. 2002. URL: <http://www.msk-arbitr.ru/upload/article/php?id=364> (дата обращения: 17.01.2010).

² Малый толковый словарь русского языка. М., 1993. С. 425.

мально необходимой мере это требуется для защиты конституционно значимых ценностей.

Права граждан могут быть ограничены государством в той мере, в какой это необходимо для предупреждения либо устранения вреда или иного ущерба, угрожающего правоохраняемым благам при использовании этих прав, если это невозможно осуществить другими средствами и причиняемый при этом вред правам граждан является наименьшим из возможных¹.

Четких критериев пределов ограничений прав и свобод не существует. Однако потребность в таких критериях заключается прежде всего в том, чтобы ограничения не превратились в препятствия для осуществления прав и свобод человека и гражданина, чтобы из необходимого и законного средства они не трансформировались в социально вредные и противозаконные.

§ 18.3. Принципы государственно-правового обеспечения ограничений прав и свобод человека и гражданина

По общему правилу принципы права, прежде всего, призваны служить ориентиром правотворческой и правоприменительной деятельности всех без исключения государственных органов. Причем именно неукоснительное соблюдение принципов права обеспечивает нормальное и единообразное формирование всей правовой системы в целом и в области ограничений прав и свобод человека и гражданина в частности.

Вопрос о принципах ограничений прав и свобод есть часть более общей темы правовых принципов. Именно принципы играют существенную роль в формировании самих ограничений прав и свобод человека и гражданина, отражая реальную потребность в их возникновении, применении, и, по образному выражению Д.А. Керимова, «сформулированы историческим опытом челове-

¹ Опалева С.А. О критериях и принципах допустимого ограничения прав граждан // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2005. № 1. С. 46-49.

ства и воплощают в себе представления о справедливости, гуманности, организации и порядке общественной жизнедеятельности»¹.

Таким образом, «принципы ограничений прав и свобод человека и гражданина» есть фундаментальные положения, которые на основе идей справедливости и свободы обеспечивают (призваны обеспечивать) соблюдение необходимого равновесия между интересами личности, общества, государства.

Однако для признания тех или иных руководящих идей правовыми принципами требуется их официальное закрепление, в частности в Конституции Российской Федерации, т.е. идеи и установки должны быть облечены в высшую нормативно-правовую форму. Принципы ограничений прав и свобод личности, соблюдение которых обязательно в т.ч. и для России, содержатся в ряде международных правовых актов о правах человека (например, Всеобщая декларация прав человека 1948 г.; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.; Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.; Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, Резолюция VIII Конгресса ООН по предотвращению преступности и обращению с правонарушителями 1990 г.).

Однако национальное законодательство, развивая свои положения, опирается не только на принципы, содержащиеся в международных правовых актах, но и вырабатывает собственные основополагающие начала, которые признаются его принципами. Они либо совпадают с международными принципами, либо, отражая некоторое своеобразие, носят по отношению к международным принципам подчиненный характер.

Кроме того, принципы ограничений прав и свобод человека и гражданина, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, должны быть: а) необходимыми и соразмерными конституционно признаваемыми целями таких ограничений; б) при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государ-

¹ Керимов Д.А. Проблемы общей теории права и государства: в 3 т.; т. 1: Социология права. М.: Современный гуманитар. ун-т, 2001. С. 119.

ство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; в) публичные интересы, перечисленные в ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в т.ч. прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, с тем чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации¹.

Из существующего многообразия принципов ограничений прав и свобод особо выделяется ряд основных, тесно взаимосвязанных, взаимопроникающих и взаимно обуславливающих, соблюдение которых, во-первых, обеспечит оптимальный баланс интересов субъектов правового ограничения, и которыми, во-вторых, обязан руководствоваться субъект установления правовых ограничений. К числу вышеуказанных принципов относятся принципы всеобщего уважения прав и свобод человека и гражданина, законности и допустимости ограничений прав и свобод исключительно федеральным законом, формального равенства, справедливости, соразмерности, целесообразности.

Исходным принципом ограничений прав и свобод человека и гражданина является принцип всеобщего уважения прав и свобод человека и гражданина. Неслучайно данный принцип нашёл своё конституционное закрепление в ст. 2 Конституции Российской Федерации, где сказано, что «человек, его права и свободы являются ценностью». Таким образом, суть указанного положения сводится к следующему: правовое государство должно последовательно исполнять свое главное предназначение гарантировать

¹ См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова: постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

каждому гражданину возможность всестороннего развития личности. Речь идёт о такой системе социальных действий, при которой права человека и гражданина являются первичными, естественными, в то время как возможность отправления функций государственной власти является вторичной, производной. Принцип всеобщего уважения прав человека и основных свобод реализуется международным сообществом государств как один из основных принципов международно-правовой защиты человека, что приобретает все большее значение в интернациональном сотрудничестве государств. Устав ООН явился первым в истории международных отношений договором, который закрепил обязанность государств соблюдать и уважать основные права и свободы человека. В данном документе обязательства государств по соблюдению прав человека изложены в самой общей форме.

Принцип законности и допустимости ограничений прав и свобод исключительно федеральным законом закреплён в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Так, все без исключения международно-правовые акты единственным основанием ограничений прав называют закон. Принцип законности ограничений прав и свобод предполагает, во-первых, строгое соблюдение всех необходимых правовых процедур при введении ограничений. Во-вторых, содержанием данного принципа являются требования, содержащиеся в международных и внутригосударственных российских нормативных правовых актах и документах о том, что ограничения должны быть «предусмотрены (установлены) законом» или введены «федеральным законом».

Фундаментальным, всеобщим, применимым в т.ч. к ограничениям прав и свобод личности является принцип формально-юридического равенства, выражающий сущность права как особого социального явления¹. Равенство субъектов прав и свобод человека и гражданина прямо или косвенно закреплено в целом ряде статей Конституции Российской Федерации. Так, в ст. 19 Конституции Российской Федерации провозглашается, что все равны перед законом и судом. При этом государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имуще-

¹ Нерсисянц В.С. Философия права. М., 1999. С. 17.

ственного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Соответственно, содержанием принципа формально-юридического равенства является введение равных ограничений для субъектов, обладающих равнозначными правовыми статусами.

Принцип целесообразности ограничений прав и свобод личности. Как указано во многих документах международного и внутригосударственного характера, ограничения прав и свобод вводятся с определенными целями, которые должны иметь законный характер. Так, согласно Всеобщей декларации прав человека, «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе»¹. Применительно к институту ограничений прав и свобод человека и гражданина принцип целесообразности означает внутреннюю оправданность, соответствие поставленной цели, разумность применяемых ограничительных мер.

Содержанием принципа целесообразности ограничений прав и свобод личности является, во-первых, применение ограничений только для тех целей, ради которых они вводятся, выход за пределы указанных целей ограничения неправомерен. Во-вторых, перечень целей ограничения прав носит закрытый характер, а сами цели не могут толковаться расширительно и не должны приводить к умалению других гражданских, политических и иных прав, гарантированных гражданам Конституцией и законами Российской Федерации.

Одним из важнейших принципов ограничений прав является принцип справедливости, который заключается в соблюдении устанавливающим ограничения субъектом представлений о справедливости, сложившихся в данное историческое время в данном обществе. При характеристике справедливости учитывают пони-

¹ Всеобщая Декларация прав человека 1948 года. URL: <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm> (дата обращения: 12.0.2010).

мание общечеловеческих ценностей, связь права с моральными и нравственными явлениями. Попытки дать определение справедливости предпринимались и продолжают предприниматься научными деятелями юридических, философских, психологических, биологических и других наук.

Естественно, что исчерпывающего понятия справедливости дать невозможно, поскольку для каждого периода характерны свои суждения о справедливости. В настоящее время содержание термина справедливости определяют исходя из следующих категорий: общепринятые морально-нравственные нормы, долг, совесть, честность, иные общечеловеческие ценности. Содержанием принципа справедливости ограничений прав является соблюдение устанавливающим ограничения субъектом представлений о справедливости, сложившихся в данное историческое время в данном обществе. Кроме того, справедливость не должна противоречить законности, поскольку действует юридическое правило: что незаконно, то несправедливо.

Общепризнанным является положение о том, что ограничения прав и свобод человека и гражданина не могут являться чрезмерными и должны быть адекватны обстоятельствам, обеспечившим их возникновение. Речь идет о не менее важном по отношению к уже рассмотренным принципу соразмерности (пропорциональности) ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Содержание принципа соразмерности есть адекватность степени и объема ограничений прав и свобод граждан; применение ограничений прав и свобод как чрезвычайной меры только в случаях, когда арсенал мер государственного принуждения, применяемых в обычных условиях, исчерпан; определение в качестве цели чрезвычайных мер по ограничению прав и свобод граждан стабилизации или ликвидации конкретной экстремальной ситуации¹. В этой связи Конституционный Суд Российской Федерации обращает внимание на то, что «установление ограничений прав и свобод должно быть соразмерно защищаемым Конституцией и законами ценностям правового государства. Эти ограничения

¹ Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации. М., 2004. С. 114.

должны учитывать необходимый баланс интересов человека, общества и государства»¹.

Кроме того, существенными составляющими принципа соразмерности являются минимальность ограничительных мер и сохранение сущности ограничиваемого права, поскольку именно их соблюдение является гарантом реализации конституционного принципа о высшей ценности прав человека. Соблюдение принципа соразмерности ограничений прав и свобод человека и гражданина является также одним из основных условий пропорциональности и законности принимаемых государством чрезвычайных мер.

Таким образом, правомерное ограничение прав и свобод личности включает в себя все рассмотренные принципы, которые органично дополняют друг друга, образуя непротиворечивое единство. Пренебрежение принципами ограничений прав и свобод, как следствие, оборачивается нарушением прав и свобод личности, которая и так в силу каких-либо обстоятельств ограничена в своих правах.

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой: определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. № 86-О // СЗ РФ. 1998. № 34. Ст. 4368.

Раздел 19. Законность: место в жизни общества и проблемы обеспечения прав человека

§ 19.1. Понятие и юридическая природа законности

*Dura lex, sed lex*¹.

В теории государства и права дефиниция законности занимает особое место, причем актуальность ее значения всегда была и остается неизменной, а связь с практическими задачами – общепризнанной.

Законность – функциональная категория юридической науки и практики, ее уровень и состояние служат и будут служить главными критериями оценки правовой жизни современного общества.

Само юридически закрепленное понятие «законности» появилось сравнительно недавно, однако отдельные положения дефиниции законности в том или ином виде встречаются в работах многих правоведов древности и современности. Так, положения об обязательности исполнения жестких законов как основного средства управления страной встречаются в учениях древнекитайских легистов, изложенных в трактате IV в. до н.э.

Еще древнегреческий философ Платон писал: «Там, где закон – владыка над правителями, а они его рабы, я усматриваю спасение государства и все блага, какие только могут даровать государству боги»².

В России представления о необходимости следования конкретным правилам существовали еще в религиозно-мифологических памятниках задолго до этого процесса, а становление идеи законности берет свое начало с утверждения государственности и права. Петр I выразил суть и значение законности в Российском государстве так: «Понеже ничто так ко управлению государства нужно есть, как крепкое хранение прав гражданских, понеже всеу законы писать, когда их не охранять, или ими играть, как в карты, прибирая масть к масти...»³.

¹ «Закон суров, но это закон».

² Платон. Соч. в 4 т. Т. 3. Ч. 2. М., 2000. С. 188-189.

³ Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. М., 1945. Т. 1. С. 107.

Окончательно формализация идеи законности происходит позже. Условно это можно выразить следующей схемой: по справедливости – по закону – законность. На обязательность соблюдения законов указывали в своих работах и представитель немецкой классической философии Гегель и видный российский правовед Н.М. Коркунов¹.

Но только в работах Ганса Кельзена теория законности приобрела известную фундаментальность. В соответствии с кельзеновским нормативизмом «не имеет значения содержание самой Конституции или созданного на ее основе государственного правопорядка: неважно, справедливый он или нет, обеспечивает ли он состояние относительного мира в рамках конструируемого им сообщества или нет», важно, чтобы нормы закона неукоснительно соблюдались.

Необходимость неукоснительного соблюдения требований закона всеми участниками общественных отношений в своих трудах² отмечали К. Маркс и Ф. Энгельс.

В разных работах В.И. Ленина также были упомянуты, а затем обобщены и подробно изучены принципы законности, разработанные правоведами советского периода: верховенство закона, гарантированность прав и свобод личности, единство законности, недопустимость противопоставления законности и целесообразности, взаимосвязь законности и культурности, установление ответственности за нарушение законности.

Все вышеуказанные положения составили базу всех существовавших в советской юридической науке терминов «законность». Однако единства мнений по вопросу определения законности достигнуто не было ни тогда, ни в современной теории права.

Большая группа ученых и практических работников (М.С. Строгович, Г.С. Котляревский, В.М. Чхиквадзе) определяют законность как строгое, неуклонное соблюдение, исполнение норм права всеми участниками общественных отношений. Несомненно, что это определение отражает весьма существенные чер-

¹ Гегель Г.Ф.В. Философия права. М., 1990; Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1904.

² Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 24 т. 2-е изд. М., 1957. Т. 6.

ты и свойства законности, и лучшее свидетельство тому – почти дословное включение этой формулировки в другие дефиниции законности, которые рассматриваются далее.

Получило широкое распространения понимание законности как принципа или требования строгого соблюдения, исполнения правовых норм (работы С.Э. Жилинского, А.Т. Боннера, Н.Г. Кобеца, Ю.А. Соколова, А.Н. Чашина и др.) либо как системы таких требований (Н.Н. Вопленко). Данное толкование категории законности через призму исполнения правовых норм также отражает важнейшие черты законности, подчеркивая ее особую значимость в современных условиях, согласуясь с буквой и духом Конституции РФ, которая гласит, что «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы»¹.

Таким образом, законность выступает в качестве конституционно закреплённого принципа деятельности государства, его органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан.

Однако этимология категорий «принцип», «требование» переносит саму законность из сферы практической деятельности в область идеологии. Ведь провозглашение какого-либо принципа еще не означает его претворения в жизнь, что ярко иллюстрируется многочисленными примерами авторитарных государств (Китай, Вьетнам, Чили и др.), в конституциях которых провозглашаются принципы законности и обеспечения прав личности, но в действительности законы нарушаются, а права человека попираются.

С целью подчеркнуть реальность законности, ее понятие многими теоретиками раскрывается через категорию «режим» (Н.Г. Адександров, А.Ф. Гранин, В.М. Корельский, П.Е. Недбайло и др.). Данные ученые рассматривают законность как устойчивый общественный (или правовой) режим, обеспечивающий всеобщее, строгое и неуклонное исполнение, применение и соблюдение правовых норм и защиту граждан, режим, в котором неукоснительно пресекаются всякие произвольные действия.

Это определение отражает также весьма существенную черту законности, поскольку большинство участников общественных

¹ Ст. 15 Конституции Российской Федерации.

отношений сознательно и добровольно соблюдает законы и другие правовые акты в определенном, установленном режиме, правовом поле.

Существенно отличаются от приведенных выше те определения законности, которые рассматривают ее как метод государственного руководства или регулирования общества, «состоящий в организации общественных отношений посредством издания и неуклонного осуществления законов и других правовых актов» (В.В. Борисов, Е.А. Лукашева). Данные авторы несколько расширяют содержание понятия «законность», включая в него процессы нормотворчества и правореализации.

Понимаемая как метод регулирования общественных отношений в государстве законность предполагает, что свои функции государственные органы осуществляют через призму правовых норм путем издания соответствующих нормативно-правовых актов и обеспечения их неукоснительного исполнения.

Характерно, что учебники теории государства и права, изданные в последние годы, дают самые разные определения законности, в основу которых положены указанные категории «соблюдение», «принцип», «требование», «режим». Анализ приведенных определений законности свидетельствует о том, что все они отражают реально существующие черты и свойства этого сложного и многогранного социального явления. Однако, с другой стороны, каждая из этих дефиниций не раскрывает тех черт законности, которые включены в иные определения, что порождает тенденцию к сближению различных точек зрения на понятие законности.

Соглашаясь с целесообразностью создания комплексного определения законности, отражающего все ее основные черты и свойства, следует подчеркнуть позицию Н.Л. Гранат, которая отмечает, что эта задача вряд ли может быть решена чисто механическим соединением разноплановых дефиниций. Определения получаются громоздкими, недостаточно четкими и затруднены для использования в учебной и иной практической деятельности¹.

Вместе с тем В.С. Афанасьев на основе анализа и обобщения многочисленных позиций ученых и практиков приходит к выво-

¹ См.: Гранат Н.Л. Правовые и нравственно-психологические основы обеспечения законности на предварительном следствии: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992. С. 240.

ду, что законность – это принцип, метод и режим строгого и неуклонного соблюдения и исполнения всеми участниками общественных отношений норм права, установленных законами и основанными на них другими нормативными актами.

Принимая во внимание данное определение, приходим к выводу, что законность как специфическое социальное состояние имеет сложную структуру и проявляется в различных аспектах, различные подходы к пониманию законности являются правильными, обоснованными и востребованными. В реалиях современного общества законность, как многоаспектное и многоплановое явление, исследуется и интерпретируется с разных точек зрения:

- как непосредственно соблюдение и исполнение нормативно-правовых актов всеми субъектами права;
- как принцип (или требование), состоящий в соблюдении нормативно-правовых актов теми, к кому они обращены;
- как режим общественной и государственной жизни, основанный на соблюдении нормативно-правовых актов;
- как идея права, выраженная в законах государства;
- как метод государственного руководства обществом, основанный на строгом соблюдении нормативно-правовых актов.

Таким образом, можно предположить, что наиболее полное определение законности можно получить на основе интеграции всех имеющихся точек зрения на рассматриваемую дефиницию.

Поэтому, на наш взгляд, в самом общем понимании законность можно определить как принцип, метод и режим строгого, неуклонного соблюдения, исполнения законов государством, его органами, должностными лицами и другими субъектами, наделенными государственно-властными полномочиями.

§ 19.2. Соотношение законности с другими правовыми явлениями и обеспечением прав человека

Большинство юристов, признавая сложный, многоаспектный характер законности, пытаются исследовать не только отдельные ее черты и особенности, но и соотнести данную правовую категорию с другими социальными категориями: нормами права, общественной дисциплиной, правопорядком, демократией, правами

и свободами человека и гражданина, правосознанием, правовой культурой и т.д.

Как уже отмечалось, в основе термина «законность» лежат нормы права, соблюдение, исполнение которых положительно влияет на обеспечение законности в современном демократическом государстве и приводит к возникновению правопорядка. При этом требование неукоснительного соблюдения и исполнения законов относится не только ко всем субъектам общественных отношений, но и к самим законодателям, непосредственно участвующим в разработке правовых норм.

Безусловно, законность не может рассматриваться в отрыве от норм права, без них нет законной упорядоченности общественной жизни, но и нормы права будут бездействовать без законной подоплеки.

Участвуя в общественных отношениях, категория «законность», как их регулятор, является существенной частью общественной дисциплины, заключающаяся в соблюдении, исполнении всеми субъектами общественных отношений всех социальных норм (права, морали, обычаев, корпоративных норм и пр.). Но если государством, его органами и гражданами не соблюдаются законы, то одновременно происходит «размывание» категории законности, что приводит к разрушению общественной дисциплины.

Законность с правовым порядком (правопорядком) объединяет общность целей – упорядочение общественных отношений и противостояние произволу и нарушению законных прав и интересов граждан и организаций.

При этом правопорядок, являясь частью общественного порядка, представляет собой правовую форму образа жизни нормального современного цивилизованного общества, где все члены общества реализуют свои субъективные права в строгом соответствии с законом. Естественно, лишь государство, обеспечивающее реальный правовой порядок, способно обеспечить реальное равенство граждан перед законом. Следовательно, правопорядок есть результат реализации юридических норм.

Кроме того, законность является предпосылкой и необходимым элементом демократии, провозглашающей, что основные демократические принципы (участие населения в осуществлении

власти, права и свободы граждан) закреплены в основных законах каждого государства. Поэтому нарушение соответствующих норм права (отсутствие законности) приводит к тому, что демократия начинает действовать вне правового поля, что неприемлемо. Общеизвестно, что не может быть подлинной демократии без твердой законности и правопорядка, без дисциплины и организованности. Причем чем крепче эта взаимосвязь, тем устойчивее и стабильнее институт демократии в любом государстве. В этой связи именно законность в политической сфере становится своеобразным индикатором существования демократии в том или ином государстве.

С обеспечением законности неразрывно связан также процесс формирования правового и социального государства. Конституция Российской Федерации, провозглашая наше государство правовым и социальным, закрепляет важнейшими принципами верховенство правового закона во всех сферах социальной жизни, взаимную ответственность государства и личности, социальную защищенность всех слоев населения, расширение прав личности, разделение властей, судебную защиту граждан и т.д. Реализация этих принципов достигается, с одной стороны, закреплением соответствующих положений в законодательстве, а с другой – реальным осуществлением соответствующих нормативных установлений в практической деятельности всех субъектов общественных отношений и, прежде всего, государства и его органов.

Укрепление законности является неперенным условием и средством формирования правового и социального государства, а сама законность – его необходимым элементом. Государства, позиционирующие себя полноценными правовыми и социальными, имеют на это право лишь при наличии прочной законности и стабильного, основанного на праве и законности порядка. Безусловно, темпы, характер и направления преобразований, проводимых в стране, определяются в конечном счете развитием самого человека.

Совершенствование личности как субъекта общественных отношений зависит от множества факторов, обуславливающих его место в обществе. Среди них важнейшим является уровень политического, правового и нравственного сознания. Поэтому важное значение в сложившихся условиях приобретает связь законности

и культуры, т.к. последняя выступает определяющим мотивационным ориентиром поведения индивида.

Взаимосвязь этих двух явлений складывалась на протяжении всей истории становления государства и права. С изменением правовых представлений происходило и совершенствование принципов, которые наиболее четко определяли содержание и специфику не только законности, но и отношения людей.

Структурными элементами правовой культуры общества являются составляющие позитивную правовую реальность обстоятельства: характер, уровень, степень развития права и правовых учреждений, состояние законности и правопорядка, уровень развития правосознания и степень стабильности правомерного поведения.

Правовая культура общества – это, прежде всего, правовое явление, охватывающее своим содержанием совокупность как социально-правовых, так и иных признаков, присущих общей культуре. Правовая культура одной, отдельно взятой личности – это частица правовой культуры нации, расы, класса, общности, общества.

Анализ взаимосвязи законности и культурности выявляет особую роль культуры, особенно правовой, ибо без правовых знаний не могут соблюдаться и исполняться законы. По своему объему, содержанию культура вообще и правовая в частности трактуется шире понятия законности, и ее достижения не могут быть полностью охвачены системой права. Однако без культуры юридические категории утрачивают свое социальное назначение.

Антиподами законности и культурности являются беззаконие и бескультурье. В этом контексте нельзя не учитывать такие явления, как правовой нигилизм (отрицательное отношение к праву, закону и правовым формам организации общественных отношений), неверие населения в декларируемые принципы социальной справедливости, эффективности работы правоохранительных органов и т.д. Вышеуказанные категории, к большому сожалению, прогрессируют в последнее время, поэтому большое значение приобретает воспитание населения и в частности сотрудников правоохранительных органов в духе высокой правовой культуры, уважения к закону.

Существенное влияние на указанный процесс оказывает правосознание как важная и сложная категория, знание которой имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Прежде всего это связано с тем, что высокий уровень правового сознания и правовой культуры является одним из условий формирования правового государства и гражданского общества.

Общепризнано, что обеспечение законности и правопорядка напрямую связано с состоянием и уровнем правосознания и правовой психологии различных групп общества в тот или иной период развития государства. Чтобы быть успешной, вся политика государства в правовой сфере должна строиться с учетом социально-психологического, морального и нравственного состояния общества и отдельных слоев и групп населения.

Правовое сознание – одна из форм общественного сознания, наряду с моралью, религией и искусством, которым также свойственно нормативное отражение. Все они преломляют отраженную ими действительность под углом зрения ориентации деятельности людей в соответствии с определенными нормами, правилами, ценностными критериями, законами. Но каждая делает это специфически, по-своему.

В данном контексте очевидна взаимосвязь законности с моралью, с нравственностью.

Еще в ранний период развития государственности, когда нормы морали преобладали в обществе, считалось безнравственным совершение убийств, краж и т.д. Таким образом, именно моральные нормы обеспечивали мотивацию действий как индивидуумов, так и общества в целом, формировали отношение к правовым нормам и государственным системам.

Не вызывает сомнений роль законности в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, т.к. в современных демократических преобразованиях России данная проблема является наиболее актуальной.

Категория «законность» является важным правовым средством охраны и защиты интересов государства и общества, что обеспечивается закреплением в законах основных прав и свобод граждан и организаций, и если эти законы не соблюдаются, то совершенно естественно происходит нарушение прав, свобод и законных интересов участников общественных отношений.

Собственно, эффективная реализация норм о правах и свободах человека в любом государстве, обществе так или иначе зависит от многих факторов, в частности, состояния законности и правопорядка в обществе, степени демократичности государства, нравственной атмосферы в обществе, правовых и культурных традиций и т.д.

Резюмируя сказанное, отметим логическую неразрывную взаимосвязь обозначенных категорий и значение законности при рассмотрении данного вопроса.

§ 19.3. Система факторов, определяющих состояние законности

В юридической науке много внимания уделяется вопросам обеспечения и укрепления законности, т.к. эта проблема имеет практическое и прикладное значение.

История развития государства и права показывает, что обеспечение законности невозможно представить без определенного комплекса экономических, организационных, идеологических, политических и юридических мер, обеспечивающих реализацию законности на должном уровне.

Данные меры характеризуются как факторы, влияющие на законность и обеспечивающие ее соблюдение.

В данной системе факторов законности немаловажную роль играют экономические факторы, т.е. материальные средства и условия, обеспечивающие наличие в государстве режима законности. Именно от состояния и уровня экономического развития общества напрямую зависит возможность государства эффективно выполнять свои функции по обеспечению реализации провозглашенных в нормах права основных прав и свобод граждан.

Дестабилизирующие факторы экономического сектора, такие, как падение жизненного уровня населения и низкий рост материального благосостояния, увеличение количества безработных, ненадлежащее государственное обеспечение системы образования, здравоохранения самым непосредственным образом сказываются на уровне законности в стране, провоцируя людей на поиски путей незаконного обогащения.

В интересующем нас аспекте проблемы особое внимание необходимо уделять прогрессивному развитию экономики, обеспечению равноправного статуса разных форм собственности, адекватной конкуренции, высокой степени занятости населения, защите и развитию свободного предпринимательства, заботе о социально незащищенных слоях общества.

Вторую группу факторов составляют социально-политические, которые воздействуют на режим законности в большинстве случаев опосредованно, создавая социально-политическую среду, способствующую наиболее эффективной реализации гражданами своих прав, свобод и законных интересов.

Рассматривая социально-политические факторы, необходимо особо подчеркнуть, что лишь в государстве с демократическим стилем управления, свободой слова и печати, политическим плюрализмом и гласностью могут быть созданы условия для обеспечения режима законности.

Сильное демократическое государство гарантирует стабильное развитие общества, безопасность людей, эффективную борьбу с преступностью, коррупцией и иными социальными явлениями.

В условиях современности политические идеи и взгляды, политические нормы, относящиеся к вопросу соблюдения правовых предписаний и требований, оказывают существенное воздействие как на формирование личности каждого человека, так и на выбор им вариантов поведения в конкретных условиях.

Третья группа факторов являет собой идеологические факторы, роль которых выражается, прежде всего, в создании и поддержании атмосферы соблюдения норм права всеми участниками общественных отношений путем привития им осознания верховенства и авторитета права, идеологии, патриотизма, духовной культуры, морали.

Насущной задачей сегодняшнего дня является идейно-нравственная переориентация сознания народа, утверждение в нем убежденности в приоритетной роли правовых норм в жизни общества.

В демократическом государстве взаимодействие права и морально-нравственных идеалов должно быть поднято на качественно новый уровень, что определяет одно из наиболее важных направлений по формированию новой идеологии, а именно – повышение

уровня правовой культуры и правосознания граждан и должностных лиц органов государства и местного самоуправления.

Несомненно, что правовая культура и правосознание, основанное на признании абсолютной ценности основных прав человека, имеют огромное значение для укрепления законности.

Также нельзя обойти вниманием юридические факторы законности, которые образуют систему специальных юридических средств укрепления и обеспечения законности.

По мнению Т.В. Синюковой, «юридическими гарантиями законности и правопорядка являются специальные способы и средства, установленные в действующем законодательстве с целью предупреждения, устранения и пресечения нарушений правовых требований»¹.

В юридической литературе выделяются прежде всего гарантии, связанные с действием правовой системы в целом. В этом ряду называются:

- нормативная урегулированность правовыми актами тех общественных отношений, которые нуждаются в правовой регламентации. Очевидно, неурегулированность таких отношений лишает управленческие органы (правоохранительные и др.) необходимой им для решения конкретных дел правовой основы;

- совершенствование законодательства. Нормативно-правовые акты должны отвечать следующим требованиям: правильно отражать жизнь, закономерность и тенденции общественного развития, иметь оптимальный объем, быть доступными, понятными. Необходимо систематическое обновление нормативных правовых актов, отмена старых, принятие новых, систематизация законодательства, обновление правовой системы²;

- взаимосвязь и взаимообусловленность правовых предписаний в системе права, выражающиеся, в частности, в том, что уго-

¹ Синюкова Т.В. Законность, правопорядок, дисциплина: курс лекций по теории государства и права. М., 1993. Ч. 2. С. 15.

² Примак Т.К. Совершенствование законодательства как средство обеспечения законности (по материалам деятельности органов внутренних дел): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 9.

ловное право обеспечивает реализацию норм конституционного, трудового и других регулятивных отраслей права¹.

В систему юридических факторов, влияющих на законность, включены также меры по выявлению, пресечению правонарушений компетентными органами, правовосстанавливающие меры и меры наказания виновных.

К числу значимых юридических гарантий относятся процессуальные гарантии. Их значимость определяется тем, что реальную жизнь формально закрепленные права и свободы граждан могут получить лишь имея процессуальное обеспечение.

Комплекс юридических гарантий образуют и недостатки юридической практики: плохие законы, несогласованность в принятии решений, коллизии норм, а также и то, что все эти меры – пресечения, защиты, ответственности и т.п. нередко не реализуются и не используются в полной мере.

Стоит уделить внимание и рассмотрению организационных факторов в правовом поле законности. Обеспечение законности необходимо рассматривать как управленческий процесс, на который необходимо постоянно воздействовать и упорядочивать в целях создания оптимальных условий для успешной работы государственных органов. Именно поэтому в данной связи важное место среди факторов обеспечения законности отводится организационным (управленческим) факторам.

Организационные факторы включают в себя деятельность государства, его органов, должностных лиц, органов местного самоуправления, общественных организаций в области правотворческой и правоприменительной практики на различных уровнях (государственный, региональный, местный), которые оказывают на состояние законности как положительное, так и отрицательное влияние.

Следует отметить, что на сегодняшний день наметилось повышение роли организационных факторов. В этом плане правоохранительным органам отводится первостепенная роль, в связи с чем необходимо сконцентрировать силы и средства на приоритетных направлениях борьбы с преступностью, охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности,

¹ См.: Ефремов А.Ф. Принципы и гарантии законности. Самара, 1999. С. 84.

сохранению контроля за оперативной обстановкой в стране, недопущению обострения и разрастания конфликтных ситуаций на государственном и межгосударственном уровне.

В связи с вступлением Российской Федерации в Совет Европы новый импульс развития получают вопросы обеспечения основных прав и свобод граждан, обеспечения законности, развития демократических принципов и т.д.

Таким образом, наряду с национальными гарантиями законности важную роль играют международные гарантии законности, выражающиеся в деятельности международных организаций:

1) по проведению контроля за соблюдением прав и свобод человека в разных странах (обеспечение права граждан обращаться в международные организации с целью защиты своих прав, инспекционные проверки в регионах для контроля за состоянием соблюдения прав человека, международные наблюдения за проведением выборов и соблюдением норм международного права в ходе проведения военных конфликтов и т.д.);

2) по осуществлению поощрительных мер политического и экономического характера, направленных на соблюдение прав и свобод человека в различных государствах;

3) по применению санкций (политических, экономических, военных) в отношении государств, нарушающих права и свободы человека.

Тем самым международные гарантии обеспечения правозащитников на факты ущемления прав граждан и организаций, право граждан обращаться в международный суд и т.п.

Итак, была рассмотрена система факторов, влияющих на состояние законности. На основе вышеизложенного можно сделать вывод, что какая-то одна группа гарантий (факторов) законности не способна обеспечить в государстве состояние законности, необходимо наличие всего комплекса существующих гарантий.

Лишь в таком случае гарантии законности приводят к установлению твердого правопорядка, устойчивости и стабильности в общественной жизни, делают реально обеспеченными права и свободы граждан.

Раздел 20. Социальная и правовая защищенность личности

§ 20.1. Понятие и сущность социальной и правовой защищенности личности

Социальная и правовая защита граждан – центральная проблема социального государства. Способы осуществления социальной защиты различны, но их сущность в конечном счете состоит в таком перераспределении доходов между различными социальными группами, чтобы ни одна из них не чувствовала себя обделенной, оказавшейся вне сферы благотворного воздействия государства.

Формирующееся в последние годы в юридической науке понятие социальной защиты имеет широкое значение. Как правило, под социальной защитой понимают функцию государства по обеспечению, прежде всего, экономических, культурных и материальных (финансовых, имущественных, жилищных, коммунально-бытовых, медицинских и др.) прав¹.

По нашему мнению, социальная защита – это деятельность, осуществляемая государством, его органами и должностными лицами при содействии общественных объединений, которая направлена на создание условий организационно-правового характера в целях обеспечения функционирования общественных социальных отношений.

Важным результатом, определяющим эффективность социальной защиты, является социальная защищенность, т.е. достижение определенного уровня благосостояния человека, который дает ему возможность для благоприятного индивидуального развития и выражается в устойчивом благополучии личности, способной реализовать свои творческие возможности.

¹ См., напр.: Лойт Х.Х. Государственная кадровая политика в России и ее реализация в органах внутренних дел (Исторический и организационно-правовой аспект): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998. С. 223; Коровников А.В. Социальная и правовая защита военнослужащих: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000. С. 46.

Поэтому понятия «социальная защита» и «социальная защищенность» не следует отождествлять. Если первое означает деятельность компетентных органов и лиц, то второе – качественное состояние обеспечения прав и свобод сотрудника.

Социальная защищенность – это результат социальной защиты, выраженный в устойчивом благополучии сотрудника, высоком уровне его благосостояния и стабильности этого состояния. Другими словами, социальная защищенность – это такие социально-экономические и культурные реальности, которые создают возможность для благоприятного индивидуального существования и развития гражданина, реализации его профессиональных и творческих возможностей и способностей.

Таким образом, социальная защита – это деятельность, а социальная защищенность – результат этой деятельности.

Социальная защита и социальная защищенность обеспечиваются всей системой российского законодательства и права, хотя в большей степени – цивилистическими отраслями: гражданским правом и процессом, трудовым, земельным, семейным и правом социального обеспечения¹.

Понятие «правовая защита» отражает деятельность особого рода тех же субъектов, что и «социальная защита», но уже по применению права в процессе реализации юридических норм, обеспечивающих правовую защищенность личности.

Правовая защита по содержанию является частью их социальной защиты и представляет собой деятельность государства, общественных объединений и должностных лиц по созданию комплекса юридических средств и условий, направленных на предотвращение ущемления прав граждан, а в случае нарушения – их восстановление, чем в конечном счете и обеспечивается социальная защищенность.

Исходя из анализа научной литературы и отечественного законодательства, правовую защиту следует рассматривать как одну из функций государства, предусматривающую разработку и закрепление в законах и иных нормативных правовых актах прав, свобод, обязанностей, гарантий и компенсаций различных кате-

¹ См.: Стремоухов А.В. Человек и его правовая защита. С. 32.

горий граждан для достижения высокого уровня их правовой защищенности.

Вместе с тем правовая защита может рассматриваться как одна из форм реализации всех иных функций государства, разумеется, правовая форма¹. Правовая защита – это совокупность правоотношений, которые возникают между государством и его органами, организациями, должностными лицами и гражданами по поводу создания определенного уровня правовой защищенности личности.

Социальная и правовая защита означает, во-первых, создание на федеральном уровне необходимых условий для нормальной жизнедеятельности граждан, во-вторых, обеспечение гражданам условий комфортного проживания, заботу о семьях со стороны государства, обеспечение социальных гарантий и льгот.

Наряду с термином «правовая защита» активно используется и термин «правовая защищенность», которая означает степень эффективности, состояние, результат правовой защиты. Поэтому можно считать, что правовая защищенность – это уровень и состояние защиты личности законом, который закрепляет предоставление лицу широких конституционных прав и наличие эффективного правового механизма их реализации.

Таким образом, правовая защищенность – это высокая степень защиты граждан, которая характеризуется предоставлением ему широких, установленных законодательством прав и наличием эффективного механизма (сил, способов, средств) воплощения их в действительность.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что понятия «социальная защита», «социальная защищенность», «правовая защита», «правовая защищенность» отражают многоаспектные и многосторонние явления, поэтому их определения могут иметь различные оттенки и значения в зависимости от контекста, в котором рассматриваются сами явления социальной и правовой защиты. При этом следует отметить, что отличаются

¹ См.: Асеев И.В. Функции охраны социалистического правопорядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 14-16.

они друг от друга лишь предметом правового регулирования¹ и показателями защищенности.

Под социальной работой в самом широком смысле понимается деятельность, направленная на оказание помощи людям, нуждающимся в ней, не способным без посторонней помощи решить свои жизненные проблемы, а во многих случаях и жить². Следует иметь в виду, что социальная работа основана на безвозмездности и направлена на создание условий, способных оказать помощь людям и разрешить их проблемы в кризисных условиях повседневной жизни. Кроме того, социальная работа может быть рассмотрена как разновидность человеческой деятельности, целью которой является оптимизация индивидуальной роли каждого человека во всех сферах жизни общества в процессе жизнеобеспечения и деятельного существования личности.

Современное понимание социального развития исходит из того, что социальная политика государства должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В связи с этим полагаем, что одним из важных направлений социальной работы является охрана труда и здоровья людей, установление гарантируемого минимального размера оплаты труда, развитие системы социального обеспечения населения, в т.ч. обеспечение государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.

Важнейшим условием реализации прав и свобод личности является обеспечение социальной и правовой защиты, направленной на признание за каждым членом общества права на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание здоровья и благосостояния, в т.ч. в случаях безработицы, болезни, инвалидности, старости и т.д.

Обеспечение социальной и правовой защищенности предполагает постоянное осуществление различного рода мер (право-

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. С. 232.

² Основы социальной работы: учебник / отв. ред. П.Д. Павленок. М.: Инфра-М, 1998. С. 15.

вых и неправовых) по государственной защите граждан в целях создания благоприятных условий для их эффективной деятельности, а также повышение престижа государства.

§ 20.2. Социальное государство как гарант социальной и правовой защищенности личности

Социальная и правовая защита граждан является центральной проблемой социального государства. Впервые понятие «культурное государство» как прототип современного социального государства было использовано Лоренцом фон Штайном в середине XIX в. Однако широкое распространение этот термин получил лишь после того, как в 1949 г. в Конституцию ФРГ было включено выражение «sozialer Rechtsstaat», которое дословно переводится как «социальное правовое государство». При этом прилагательное «социальное» в понятии «социальное государство» служит не для обозначения того факта, что всякое государство есть социальный институт, а для определения новой сущности государства на постиндустриальной стадии развития производства, для характеристики содержания его политики в сфере распределения материальных благ. Словом «социальное» подчеркивается именно то обстоятельство, что такое государство призвано осуществлять политику, направленную на обеспечение определенного уровня благосостояния всех своих граждан, поддержку социально слабых групп населения, на утверждение в обществе социальной справедливости.

Зарождение концепции социального государства означало появление новых качеств, которых не было у либерального правового государства. Основу спора составляло, да и составляет сейчас, соотношение таких категорий, как свобода и равенство. Сторонники либерального развития отношений в государстве (А. Смит, С. Милль, Б. Констан, Д. Локк и др.) отстаивали идею индивидуальной свободы личности и ставили свободу выше равенства. По их мнению, обязанность государства – гарантировать эту свободу от чьего-либо, в т.ч. и своего вмешательства. При этом следует подчеркнуть, что экономическую свободу они считают самой высшей ценностью. Главным условием обеспечения

свободы, по мнению сторонников либерального государства, является невмешательство государства во многие, прежде всего, в экономические процессы. Отсюда государство не рассматривается в качестве хозяйствующего субъекта, оно выступает в качестве силы, призванной охранять соответствующие отношения. Государству чаще всего отводится роль «ночного сторожа», независимого арбитра в конфликтных ситуациях.

Несомненно, что данный подход не согласуется с принципом равенства для всех, скорее, напротив, порождает неравенство в обществе. Идея равенства сторонников буржуазной либеральной демократии заключается в том, что каждому человеку, если он не нарушает законов справедливости, представляется совершенная свобода преследовать свои интересы и конкурировать своим трудом и капиталом с трудом и капиталом любого другого.

Однако уже в конце XIX в. все более очевидными стали негативные проявления как результат воплощения идей либерализма и индивидуализма, основанных на принципах свободы от вмешательства. Вызваны они были возрастанием классовых противоречий в обществе, а также все более ярким проявлением расслоения населения на бедных и богатых, что могло привести к социальному взрыву. Таким образом, возникла теория, которая не отрицала значимости индивидуальной свободы, но стремилась сочетать ее с участием государства в обеспечении равенства граждан. Основоположителем этой концепции был Ж.Ж. Руссо, считавший, что принципу равенства должно быть подчинено все, в т.ч. и власть, задача которой – обеспечить равенство. В таком подходе четко проступает не только негативное понимание свободы (от вмешательства государства), но и ее позитивное понимание как права гражданина рассчитывать на определенные действия государства¹.

Кризис идей крайнего индивидуализма и классического либерализма стал отчетливо проявляться в конце XIX в. и особенно в начале XX в. Возрастающие противоречия и напряженность в обществе определили необходимость поиска новых способов реагирования государства на сложившуюся ситуацию с целью

¹ См.: Права человека: учебник для вузов / под ред. Е.А. Лукашевой. М., 1999. С. 198.

предотвращения социальных катаклизмов. Впервые русскими либеральными мыслителями В. Соловьевым и П. Новгородцевым выдвигается идея права человека на достойное человеческое существование, реализация которого связывалась с осуществлением социальных реформ¹.

Так возникает идея социального государства, получившая широкое развитие во второй половине XX в. В этот период в понятийный аппарат государствоведения и юриспруденции вошли и прочно в нем закрепились положения о современном государстве не только как о республиканском (монархическом), унитарном (федеративном), либеральном (авторитарном), правовом, светском и т.д., но также как о социальном. Именно в это время государство отчетливо выявило свою роль во многих сферах жизни общества. Преимущественно классовые дела все более заметно потеснились общесоциальными делами².

На сегодня история идеи социального государства изучена, освещена практика его институционализма и функционирования. Можно говорить, что исследованы специфические направления деятельности государства в сфере перераспределения национальных ресурсов, непосредственно социальной помощи населению, с учетом плюсов и минусов, неминуемо сопровождающих любое государственное образование при выполнении такой роли. Однако некоторые стороны рассматриваемого направления остаются еще не в должной мере исследованными.

Несомненно, идея построения социального государства получила закрепление в Конституциях многих развитых стран. Так, согласно действующему Основному Закону, Франция является неделимой, светской, демократической и социальной республикой (ст. 2), Испания – социальное правовое и демократическое государство (ст. 1). В принятой еще в 1917 г. политической Конституции Мексики она характеризуется как представительская демократическая республика, осуществляющая свои функции на основе «социального партнерства». В Конституции Бразилии

¹ См.: Новгородцев П. Кризис современного правосознания. М., 1909. С. 310-353.

² См.: Тихомиров Ю.А. Государство на рубеже столетий // Государство и право. 1997. № 2. С. 30.

(1988 г.) также закреплена идея социального государства и даже положение об особой защите прав трудящихся. В 1992 г. Украина в соответствии с действующей Конституцией провозгласила себя демократическим социальным и правовым государством.

В статье 7 Конституции Российской Федерации наше государство определяется как социальное, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». В Российской Федерации, говорится далее в этой же статье Основного Закона, «...устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты»¹.

Таким образом, говоря о социальной деятельности государства, конституции различных стран, а также международно-правовые документы² определяют ее, с определенными вариациями, как попечение государства в части создания таких условий, чтобы каждый человек имел жизненный уровень (включая пищу, одежду, медицинское обслуживание и т.д.), который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и членов его семьи.

Однако как непосредственно в этих актах, так и комментариях к ним нет единой и однозначной трактовки критериев предоставляемых государством благ. В одних случаях содержится указание на «достойный» уровень, в других – на «достаточный», в третьих – на «удовлетворительный», в четвертых – на «минимальный». Существующий разноречивостью объясняется тем, что нет, да и не может быть единого, универсального и пригодного для всех эпох и народов стандартов жизни с заранее четко очерченными количественными и качественными параметрами.

Г.Ф. Шершеневич рассматривал социальное государство как политический союз людей в качестве системообразующего признака государства³. Главным в государстве признается общесоциальная деятельность, и само оно рассматривается как правовая

¹ См.: Конституция Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 1993. С. 6.

² См., напр.: Всеобщая декларация прав человека; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах; Европейская социальная хартия и др.

³ См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1995. Т. I. Вып. 1. С. 171-182.

форма организации и функционирования политической власти в аспекте различения права и закона¹.

Р.З. Лифшиц указывал, что демократическое современное государство можно охарактеризовать как орудие и средство социального компромисса – по содержанию, или правовое государство – по форме². А признав в нем орудие социального компромисса, следует признать и изменение некоторых его внутренних функций. Одна из главных среди них – учет и координация интересов различных групп населения, поиск и проведение в жизнь таких решений, которые поддерживались бы различными социальными слоями. Важнейшая задача государства, подчеркивал он, – соблюдение интересов меньшинства, защита прав человека³.

Современное государство, как указывает Ю.А. Тихомиров, играет новую роль по отношению к обществу: первое выступает как «слуга» по отношению ко второму как к «господину». Круг его дел составляют дела, имеющие бесспорно публичный характер, дела общественного значения, это одновременно дела социальные, связанные с обеспечением и защитой прав человека⁴.

В.А. Четвернин утверждает, что на передний план выдвигается общесоциальная деятельность государства, оно «выступает не только как гарант права сильных быть еще сильнее, но и как защитник интересов слабых»⁵, что возрождающееся Российское государство будет действовать в ущерб экономической эффективности, в ущерб скорейшему развитию гражданского общества, но в интересах социально слабых. Он видел в начавшейся в августе 1991 г. новой буржуазно-демократической революции в России начало воплощения в российской государственности принципов современного социального и правового государства⁶. Ор-

¹ См.: Нерсесянц В.С. Право и закон. М., 1983. С. 330-359; Четвернин В.А. Размышления по поводу теоретических представлений о государстве // Государство и право. 1992. № 5. С. 33-37.

² См.: Лифшиц Р.З. Государство и право в современном обществе: необходимость новых подходов // Сов. государство и право. 1990. № 10. С. 16.

³ См.: Там же. С. 17.

⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Государство на рубеже столетий // Государство и право. 1997. № 2. С. 30.

⁵ См.: Четвернин В.А. Размышления по поводу теоретических представлений о государстве // Государство и право. 1992. № 5. С. 4.

⁶ См.: Там же. С. 5.

ганизация политической власти, откровенно попирающая права человека и гражданина, не может признаваться государством в современном смысле этого понятия¹.

Любое государство, в т.ч. и социальное, действует с определенных позиций. Оно должно, прежде всего, служить определенному классу, социальному слою и в какой-то степени удовлетворять интересы всех граждан. Социальный характер постсоциалистического государства заключается в том, что оно не выступает представителем среднего класса, как это происходит в развитых демократических странах². При этом о его характере нужно судить не по обещаниям руководителей, сколь бы красочны они ни были, а по тем экономическим и социальным мерам государственной власти, которые затрагивают жизненные интересы различных слоев населения. Меры эти противоречивы, как сложен и противоречив сам характер постсоциалистического государства. Государственная власть осуществляет некоторые меры социального порядка, однако сегодня Российское государство не обеспечивает необходимого уровня жизни населения, не предоставляет ему необходимых социальных услуг. Следовательно, можно согласиться с мнением В.Е. Чиркина, не является еще социальным государством³.

Социальное государство призвано преодолевать существующие в обществе антагонизмы, развивать и совершенствовать различные формы экономической деятельности субъектов, способствовать снижению уровня противостояния между людьми, формировать нравственные устои социальных групп и отдельных граждан.

Социальное государство призвано выступать гарантом и защитником интересов прав и свобод не какой-либо отдельной социальной группы людей, а всех членов общества. Такое государство вряд ли вправе произвольно устанавливать произвольный порядок регламентации общественных отношений, т.к. оно свя-

¹ См.: Четвернин В.А. Размышления по поводу теоретических представлений о государстве. С. 9.

² См.: Чиркин В.Е. Переходное постсоциалистическое государство: содержание и форма // Государство и право. 1997. № 1. С. 4.

³ См.: Там же. С. 9.

зано неотчуждаемостью и приоритетом прав и свобод человека и гражданина как общечеловеческих ценностей.

Социальное государство призвано стремиться в определенных пределах к обеспечению социальной справедливости, к сглаживанию социальных контрастов. Оно в той или иной форме должно реагировать на проявления неравенства, устанавливая разного рода льготы и привилегии для тех, кто принадлежит к наименее обеспеченным социальным группам или оказался в сложной жизненной ситуации в силу возраста, потери трудоспособности, природных катаклизмов и т.д.

Социальному государству необходимо принимать меры по нивелированию социального неравенства различными мерами: путем непосредственного вмешательства в те или иные виды общественных отношений (например, посредством правовой защиты конкретных групп населения), обеспечения общедоступности важнейших социальных благ (медицинских и др.), установления государственных выплат (социальных пособий), различных форм социального обеспечения, корректировки социального неравенства путем создания равных возможностей для обеспечения благосостояния людей. Их объектом является широкий круг обладающих известным сходством общественных отношений в большой области социальной жизни.

Для теории и практики государственного строительства исключительно важно ясно и однозначно определить: какие направления деятельности органов государственной власти составляют содержание социальной и правовой защиты; что должны делать государственные органы для поддержания их высокого уровня; как оценивать эффективность тех или иных мер в рамках государственной политики, которая направлена на обеспечение высокого уровня социальной и правовой защищенности своих граждан.

Вне зависимости от конкретного объяснения очевиден тот факт, что сегодня практически все индустриально развитые демократические государства являются, хотя и в разной степени, государствами «социальными». Отсюда, видимо, можно сделать вывод о том, что переход от полицейского государства к социальному является одной из закономерностей развития человеческого общества. При этом необходимо подчеркнуть, что речь

идет, прежде всего, о государстве, которое обеспечивает всех членов общества всей полнотой гражданских прав. Социальное государство осуществляет свои цели и принципы в форме правовой государственности, однако идет значительно дальше по пути гуманизации общества – стремится расширить права личности и наполнить правовые нормы более справедливым содержанием.

§ 20.3. Социальная и правовая защита личности в системе функций социального государства

Современная теория построения в России государства нового типа, как социального и правового, предполагает рассмотрение категории социальной и правовой защиты граждан, в т.ч. в рамках реализации основных функций.

В юридической науке под функциями государства принято понимать основные направления его внутренней и внешней деятельности, в которых выражаются и конкретизируются его классовая и общечеловеческая сущность и социальное назначение¹.

Однако следует отметить, что современной юридической наукой предложена трактовка функций государства не только как направлений его деятельности, но и как механизма государственного воздействия на общественные процессы с целью разрешения возникающих противоречий². И это, на наш взгляд, верно, т.к. выполняя определенные функции в тех или иных сферах жизни общества, государство посредством проводимых реформ, различного рода преобразований, правового регулирования общественных отношений воздействует на состояние общественных процессов. Осуществление конкретных функций может как стабилизировать условия развития общества и оказывать созидательное воздействие, так и усиливать кризисные процессы.

¹ См.: Байтин М.И. Понятие и классификация функций государства // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. С. 61.

² См.: Морозова Л.А. Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. 1993. № 6. С. 98.

Таким образом, под функциями государства следует понимать основные направления его деятельности по управлению обществом, включая механизм государственного воздействия на развитие общественных процессов.

Существенными признаками функций государства являются:

- устойчиво сложившаяся предметная деятельность государства в той или иной сфере общественной жизни;
- непосредственная связь между сущностью государства и его социальным назначением;
- направленность на выполнение конкретных задач и достижение тех или иных целей, которые встают на любом историческом этапе развития общества;
- реализация функций осуществляется в определенных формах (чаще всего правовых) и особыми методами, присущими государственной власти¹.

Известно, что содержание любого явления не может существовать вне соответствующей формы. Так и содержание функции государства не дает полного представления о ней без учета организационных и правовых форм².

Организационные формы функций государства – это его механизм, система органов, их полномочия.

Осуществление функций государства происходит в трех основных правовых формах. Основные правовые формы функций государства представляют собой не что иное, как юридическое оформление и правовое ограничение деятельности государства, включающее в себя издание соответствующих нормативных актов, организацию их исполнения и контроль над нарушениями, т.е. формы практической деятельности государства³. Итак, процесс воздействия государства на определенную сферу общественных отношений начинается с издания нормативных правовых актов, которые регулируют данные общественные отноше-

¹ См.: Морозова Л.А. Функции Российского государства на современном этапе. С. 98; Асеев И.В. Функция охраны социалистического правопорядка: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 57-105.

² Об этом подробнее см.: Загайнов Л.И. Экономические функции Советского государства. М., 1968. С. 16-18.

³ См.: Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М., 1979. С. 184.

ния. Это есть законотворческая форма осуществления функций государства. Практическое воздействие государства и его органов на общественные отношения происходит в форме исполнительно-распорядительной деятельности в соответствии с издаваемыми государством законодательными актами.

Следующая правовая форма осуществления функций государства – правоохранительная. Она состоит в обязанности государства не допускать нарушения законов и нормативных актов участниками регулируемых государством общественных отношений при реализации ими своих прав и обязанностей, осуществлять юрисдикционную деятельность, разрешать правовыми средствами возникающие конфликты.

Таким образом, от содержания функции зависят особенности организационных и правовых форм ее осуществления. Сущность государства и его социальное назначение являются решающими факторами в определении направленности деятельности государства, в постановке его целей и задач на соответствующем этапе развития общества.

Функции государства многоплановы, их формирование происходит в процессе становления, укрепления и развития государства. Последовательность возникновения функций зависит от очередности стратегических задач, которые встают перед обществом в его историческом развитии, и целей, которые оно преследует. Эти задачи и цели не могут быть произвольными. Они зависят от реальных условий.

Это обуславливает проведение типологии государственных функций по различным основаниям. Широко распространено деление функций на внутренние и внешние, а также классификация функций в зависимости от задач, стоящих перед государством. В свое время в теории социалистического государства выделялись, например, следующие его основные внутренние функции: хозяйственно-организаторская, культурно-воспитательная, регулирования меры труда и меры потребления, охраны социалистического правопорядка, социалистической собственности. Следуя Краткому курсу истории ВКП(б), в 60-е гг. были обоснованы новые

направления деятельности по охране прав и свобод граждан, а также функция оказания социальных услуг¹.

С переходом нашей страны к рыночным отношениям, свободному предпринимательству и конкуренции, признанием права каждого быть собственником, с проведением политической реформы и утверждением демократической государственности происходит эволюция как внутренних, так и внешних функций Российского государства.

По мнению Ю.А. Тихомирова, генеральной тенденцией в развитии современных функций государства являются саморегулирование, начала самоорганизации и самодеятельности². Государство выполняет теперь меньший по объему, но обновленный набор функций. При этом регулирование некоторых общественных процессов государство осуществляет жесткими императивными мерами, например, налоговой политикой, установлением правил конкуренции, ответственности за нарушение экологической безопасности населения и др. В других же сферах используются более мягкие средства, например, поддержка развития науки, культуры и т.д. Иначе говоря, теперь существенно сокращается прямое монопольное вмешательство государства во все сферы жизни общества, подчинение его властной воле, волюнтаристская регламентация общественных отношений.

Если раньше, как указывает Ю.А. Тихомиров, понятие функций государства чаще всего «прилагалось» к сферам жизнедеятельности общества (хозяйственно-организационной или экономической функции, культурно-воспитательной или идеологической функции), то сегодня важнее выделить функции как направления и содержание государственной работы или объем, соответственно, государственной политики в тех или иных сферах. Это нормативно-регулирующие, легализационно-регистрационные, защитно-охранительные, программно-ориентирующие, ресурсные функции³. Их объем и соотношение неодинаковы, причем они гибко меняются. В противном случае низкий уровень управ-

¹ См., напр.: Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979. С. 79-103.

² См.: Тихомиров Ю.А. Государство на рубеже столетий // Государство и право. 1997. № 2. С. 103.

³ Там же. С. 30-31.

ления государственными делами неизбежно отрицательно сказывается на уровне жизни населения.

Анализ наиболее существенных признаков функций государства показывает¹, что социальная функция государства непосредственно выражает и предметно конкретизирует его классовую и общечеловеческую сущность. Ее содержание учитывает классовые, групповые (корпоративные), национальные и частные интересы членов общества. В ней воплощается и раскрывается активная служебная роль государства как важнейшей части надстройки по отношению к любому базису, реализуется разносторонняя политическая деятельность внутри страны и на международной арене. Социальная функция государства возникает и развивается сообразно историческим задачам и целям государства. Государство выполняет свое социальное назначение посредством осуществления этой и ряда других функций. Социальная функция представляет собой одно из устойчиво сложившихся основных направлений деятельности государства. В ней проявляются и объективируются особенности и закономерности развития социального государства, динамика социально-экономических, политических и духовных преобразований в жизни общества.

Функции социального государства вытекают из самой сущности государственности, из сочетания в деятельности государства общечеловеческих начал (функции ведения общих дел, как определяли в XIX в. сторонники марксизма и как до недавнего времени было принято говорить в отечественной научной литературе) с сугубо специфическими, классовыми или узкогрупповыми задачами. По мере того как современная цивилизация позволяет лишить классовое противостояние в обществе его прежнего императива непреодолимости, в той же мере современное государство трансформируется в социальное. В этом случае на службу интересов всего общества становятся, например, такие функции государства, как функция экологической безопасности. В то же время коренной ломке подвергаются представления о безопасности государства и личности. Гармонизация интересов личности, обще-

¹ См.: Морозова Л.А. Функции Российского государства на современном этапе. С. 98; Байтин М.И. Понятие и классификация функций государства. С. 61.

ства и государства позволяет говорить о современном государстве как средстве обеспечения безопасности¹.

Анализируя специфические функции социального государства, нельзя представлять себе дело так, что остальные традиционно выделяемые наукой функции государства утрачивают свое значение. На деле мы встречаемся с другим явлением: с трансформацией этих функций, и тогда, фигурально выражаясь, они развиваются «навстречу» друг другу.

Изучение функций социального государства, механизма их осуществления возможно различными путями. Исходя из того, что главным направлением в деятельности социального государства является обеспечение достойных условий существования для всех членов общества, исключительно важно определить функции государства с позиции закрепления социальных прав всех граждан. При этом нельзя забывать, что хотя законность и права человека представляют собой величайшие ценности, они не могут, однако, стать единственной целью современного общества.

В современных условиях российской действительности, учитывая крайне тяжелое состояние экономики, ее криминализацию, отсутствие общепризнанных национальных идеалов, деформацию нравственных ценностей, невозможно рассчитывать на всеобъемлющее осуществление государством функции социальной и правовой защиты. Резко снизился жизненный уровень российских граждан из недавно относительно благополучных слоев населения.

Это сказывается на развитии современной системы социальной и правовой защиты населения, которая сегодня в России воплощается с большими трудностями. Кризис экономики обескровливает многие социальные, гуманитарные программы. Конституция Российской Федерации не включает такого важного ориентира для социального государства, как прожиточный минимум. Причина – в невозможности обеспечить достойный прожиточный минимум сегодня и в нежелании ориентироваться на него завтра. А ведь это один из тех конкретных показателей, по которым можно судить о степени или уровне «социальности» госу-

¹ См.: Степашин С.В. Теоретико-правовые аспекты обеспечения безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994.

дарства. Трудно говорить о серьезных перспективах системы страхового пенсионного обеспечения, других форм социального страхования из-за неопределенности формулировки ст. 39 Конституции России о поощрении создания «дополнительных форм социального обеспечения».

Реалии нынешней кризисной социально-экономической ситуации в России требуют того, чтобы реформирование всех сторон жизни общества сопровождалось сильной экономической и социальной политикой государства, эффективной системой социальной и правовой защиты населения как базового условия поступательности общественно-политического развития. Сильная государственная социальная политика – единственно реальный путь продвижения к социальному государству.

Необходимость решения проблем социальной и правовой защиты вызывает настоятельную потребность в дальнейшем развитии законодательства о социальном обеспечении. В частности, минимальные стандарты в области социального обеспечения, не нашедшие отражения в ныне действующей Конституции Российской Федерации, должны быть урегулированы федеральным законом.

Специфической функцией социального государства является функция социальной и правовой защиты населения и, прежде всего, неблагополучных в материальном положении социальных групп. Конституция Российской Федерации в самой общей форме определила меры социальной и правовой защиты населения. К их числу относится, прежде всего, достойный человека гарантируемый минимум заработной платы и, соответственно, гарантированность права на труд и охрану труда. Огромное значение имеет также поддержка государством семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан.

Любое общество характеризуется неравенством его членов. Объективную основу неравенства составляют различия физического развития и состояния, интеллекта, наследственности (как биологической, так и социальной, в т.ч. гражданско-правовой, имущественной, образования, семейного положения и т.д.).

Содержание функции социальной и правовой защиты многозначно. Государством охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты тру-

да, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; развивается система социальных служб; устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии.

Вместе с тем, полагаем, правильно отмечает Л.С. Мамут, что те блага, которые в ходе осуществления обсуждаемой деятельности государственно организованное общество предоставляет своим гражданам, поступают к ним на безвозмездной основе. Отмеченную безвозмездность увлекающиеся политической риторикой публицисты и составители хартий, пактов, конституций перекрестили в бесплатность. Поколения людей воспитываются в твердом убеждении, искренней вере, что в государстве положено быть бесплатным образование, медицинское обслуживание, жилье, отдых и т.д. У их получателей от этого сплошь и рядом рождается ощущение, будто подобные блага вообще даровые, лишены всякого стоимостного измерения. Поскольку они никому ничего не стоят, то, естественно, нет никакого смысла оплачивать «бесплатное». В реальном мире социальных благ, создаваемых без каких-либо затрат, нет. Производство и перераспределение социальных благ требуют расходов. Эти блага имеют стоимостное измерение, при этом государство в процессе социальной деятельности может их предоставлять соответствующим получателям безвозмездно¹.

Социальная и правовая защита как функция Российского государства направлена на смягчение и преодоление таких издержек переходного периода, как бедность и рост безработицы, на стабилизацию уровня жизни населения и более равномерное распределение бремени экономических трудностей между различными группами населения.

Функция социальной и правовой защиты многообразна по содержанию и масштабна по объему деятельности. Главное ее назначение – обеспечить общественное благополучие, создать равные возможности для всех граждан в его достижении. В этих целях государство гарантирует занятость трудоспособного населения и справедливое распределение общественных благ. Важной

¹ См.: Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7. С. 8.

частью функции социальной и правовой защиты является осуществление государственной поддержки инвалидов, пожилых, многодетных семей и детей в неполных семьях, безработных, беженцев, национальных меньшинств и др.

В этой функции наиболее ярко выражено общесоциальное начало государства, т.е. снятие или смягчение социальных противоречий в обществе путем использования цивилизованных средств их разрешения: обеспечение человеку достойных условий жизни посредством гарантирования определенного объема социальных благ за счет государства.

Задача создания в нашей стране социального государства, провозглашенного в ныне действующей Конституции Российской Федерации, связана, прежде всего, с реальной политикой органов государственной власти, способных обеспечить достойный уровень жизни своих граждан.

Социальная сфера в принципе существует только за счет бюджета, а промышленность за годы реформ оказалась в таком глубоком кризисе, что также не может обойтись без тех или иных форм государственной поддержки. Иными словами, сохранились высокие обязательства государства. Кроме того, за многие десятилетия было сформировано представление людей об исключительной ответственности государства за их судьбу и условия жизнедеятельности. Убежденность, вера в обязанность и способность государства обеспечить социальное благополучие граждан, базирующаяся на идеологии и политике советского периода, являлись доминантными психологическими установками преобладающей части населения.

Поэтому гарантом реальности обеспечения социальной и правовой защищенности личности в первую очередь выступает сильное государство, признающее во взаимоотношениях с личностью ее приоритет на основе верховенства права, поддерживающее политическую стабильность в обществе.

Раздел 21. Права человека на социальное обеспечение

§ 21.1. Право человека на социальное обеспечение в международных актах

Право на социальное обеспечение, включая право на социальное страхование, пенсионное обеспечение и социальную защиту, медицинское обслуживание, признается важной гарантией социального положения и реализации основных прав и свобод каждого человека. Оно содержится во всех основных международных актах, как универсальных, так и региональных, закрепляющих основные права и свободы человека.

К настоящему времени на международном уровне сформирована система источников права, которая является прообразом и основой для совершенствования национального законодательства, включая и законодательство о социальном обеспечении.

В статье 22 основного международного документа по правам человека Всеобщей декларации прав человека 1948 г. закрепляется, что «каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях». В статье 25 Декларации предусмотрено право каждого человека «на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который нужен для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам». В данной статье указывается также на необходимость особого попечения и помощи в случае материнства и младенчества.

Таким образом, во Всеобщей декларации прав человека закреплено не только право на социальное обеспечение, но и право на достойный уровень жизни, гарантирующий человеку и его семье возможность удовлетворения их основных потребностей, а

также указан перечень социальных рисков, при наступлении которых возникает право на социальное обеспечение (безработица, болезнь, инвалидность, наступление старости и иные случаи утраты средств к существованию по независящим от человека обстоятельствам). При этом надо отметить, что приведенный перечень открытый, в нем представлены лишь наиболее широко распространенные социальные риски, и любое государство может при наличии экономических возможностей дополнять его и иными социальными рисками.

Другим универсальным актом, целиком посвященным экономическим, социальным и культурным правам человека, является Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.¹ В преамбуле данного документа признается, что идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами. В Пакте закреплено не только право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование (ст. 9), но и предусматривается, что самая широкая охрана и помощь должны предоставляться семье, являющейся естественной и основной ячейкой общества, в особенности пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании (ст. 10). Также особую охрану необходимо предоставлять матерям в течение разумного периода до и после родов, а работающим матерям в этот период должен предоставляться оплачиваемый отпуск или отпуск с достаточными пособиями по социальному обеспечению. Кроме того, особые меры охраны и помощи следует принимать в отношении всех детей и подростков, они должны быть защищены от экономической и социальной эксплуатации. В статье 11 признается право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государ-

¹ Ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII // ВВС СССР. 1976. № 17 (1831).

ства обязаны принимать надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права.

Среди целей и задач, закрепленных в Декларации о целях и задачах Международной организации труда (приложение к Уставу МОТ), признается обязательство способствовать принятию странами мира программ, имеющих целью повышение жизненного уровня, расширение системы социального обеспечения, с тем чтобы обеспечить основной доход для всех, нуждающихся в такой защите, и полное медицинское обслуживание, защиту благосостояния детей и матерей, обеспечение необходимого питания, жилищ. Право на социальное обеспечение наиболее полно закреплено актами, принимаемыми данной организацией.

На необходимость соблюдения права на социальное обеспечение и принятие мер по его реализации указывается в Рекомендации МОТ 1944 г. № 67 «Об обеспечении дохода». В данном документе отмечается, что существенным элементом социального обеспечения является обеспечение дохода, с тем чтобы уменьшать нуждаемость и предотвращать нищету путем восстановления до приемлемых размеров дохода, утраченного по причине нетрудоспособности (включая старость) или в связи с неспособностью получить оплачиваемую работу, или по причине смерти кормильца. Рекомендуются также (при наличии возможности) организация обязательного социального страхования. Обеспечение определенных категорий лиц, в особенности детей, находящихся на иждивении, нуждающихся инвалидов, престарелых лиц и вдов должно производиться системой в порядке социального вспомоществования: они должны иметь право на пособия в приемлемых размерах. В Рекомендации № 67 закрепляются совокупность случаев и круг лиц, которые должны быть охвачены системой социального страхования, размеры пособий и условия уплаты взносов. При этом к страховым случаям Рекомендация относит те, возникновение которых препятствует застрахованным лицам зарабатывать средства к жизни в связи с нетрудоспособностью или неспособностью получить оплачиваемую работу, а также смерть застрахованного, оставившего находившуюся на его иждивении семью. Это также определенные случаи крайней необходимости, вызывающие чрезвычайное напряжение, связанное с ограничением дохода, компенсация которого не

предусмотрена каким-либо другим путем. В статье 7 Рекомендации дается конкретная классификация страховых случаев: болезнь, материнство, инвалидность, старость, смерть кормильца, безработица, расходы в связи с чрезвычайными обстоятельствами, производственные травмы. Предусматривается, что пособия не должны выплачиваться одновременно в связи с более чем одним из следующих случаев: инвалидность, старость и безработица. Относительно размера пособия в ст. 22 сказано, что «пособия должны соответствовать предшествующему заработку застрахованного лица, на основе которого последнее уплачивало взносы; однако любое его превышение над заработком, преобладающим среди квалифицированных трудящихся, может не приниматься во внимание при определении размера пособия или частей его, выплачиваемых из источников, не складывающихся из взносов застрахованного лица». Лица, работающие за вознаграждение, должны быть застрахованы от всей совокупности случаев, охватываемых социальным страхованием. Лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой, должны быть застрахованы на случай инвалидности, старости и смерти на тех же условиях, что и лица, работающие по найму; следует предусмотреть возможность их страхования также на случай болезни и материнства, вызывающих госпитализацию, на случай болезни, продолжающейся в течение нескольких месяцев, и на случай особых расходов, вызванных болезнью, материнством, инвалидностью и смертью.

В данном акте определены и основные направления в области обеспечения благосостояния детей и содержания нуждающихся инвалидов, престарелых лиц и вдов.

Непосредственное отношение к социальным правам имеет и Конвенция МОТ 1962 г. № 117 «Об основных нормах и целях социальной политики», поскольку указывает, что всякая политика должна, прежде всего, направляться на достижение благосостояния и развитие населения, а также на поощрение его стремления к социальному прогрессу. Конвенция рассматривает повышение жизненного уровня населения в качестве основной цели при планировании экономического развития.

К числу других актов МОТ, в которых раскрываются конкретные пути реализации права граждан на социальное обеспечение, относятся: Конвенция 1952 г. № 102 «О минимальных нор-

мах социального обеспечения» и Рекомендация 2012 г. № 202 «О минимальных уровнях социальной защиты», Конвенция 1962 г. № 118 «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения», Конвенция 1967 г. № 128 «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца», Конвенция 1982 г. № 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения» и Рекомендация 1983 г. № 167 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального страхования». Ни одну из вышеперечисленных конвенций Россия так и не ратифицировала.

Конвенция МОТ, посвященная охране материнства (пересмотренная), 1952 г. № 103 «Об охране материнства» и Рекомендация № 95 в содержание права женщин на социальное обеспечение включают право на получение денежного пособия и медицинской помощи. Размеры денежного пособия устанавливаются законодательством страны таким образом, чтобы обеспечить для самой женщины и ее ребенка хорошие с точки зрения гигиены жизненные условия и надлежащий уровень жизни.

Среди актов, закрепляющих права безработных в области социального обеспечения, можно указать Конвенцию МОТ № 44 и Рекомендацию № 44 1934 г. «О страховании на случай безработицы и о различных видах оказания помощи безработным», которые содержат ряд предложений о страховании на случай безработицы и о различных видах помощи безработным. Также следует обратиться к Конвенции МОТ 1988 г. № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы», содержащей ряд предложений по содействию занятости и социальному обеспечению, в т.ч. в ней указываются лица, подлежащие защите, размер пособий и др.

Право на социальное обеспечение застрахованных, пострадавших на производстве, и их семей закреплен в Конвенции МОТ 1964 г. № 121 и Рекомендации 1964 г. № 121 «О пособиях в случаях производственного травматизма». Указанными актами предусмотрены медицинское обслуживание и аналогичная помощь при болезненном состоянии и денежные пособия. Особо отмечено, что право на получение пособий не может быть обусловлено продолжительностью трудового или страхового стажа или уплатой страховых взносов.

Одним из наиболее важных региональных источников, закрепляющих право на социальное обеспечение, является акт Совета Европы – Европейская социальная хартия 1961 г. (пересмотренная в 1999 г.)¹, составляющая наряду с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод² (ратифицирована Российской Федерацией в 1998 г.) единый механизм защиты прав человека в Европе. Хартия гарантирует целый ряд основных прав, касающихся жилья, здравоохранения, образования, занятости, социальной защиты, а также недискриминационного подхода, которые могут быть классифицированы по двум основаниям: условия труда и социальная сплоченность (в это понятие включаются право на социальное обеспечение, право на социальную и медицинскую помощь, право на пользование социальными благами). Право на социальное обеспечение включено в число наиболее важных основных прав человека и входит в тот минимум обязательств, который должно взять на себя государство в момент ратификации Хартии. Кроме того, п. 3 ст. 12 Хартии обязывает государства постоянно стремиться выводить систему социального обеспечения на более высокий уровень.

Значительное место в системе европейских актов, посвященных социальным правам человека, занимает Европейский кодекс социального обеспечения 1964 г. В Преамбуле кодекса указано, что его принятие будет способствовать повышению норм социального обеспечения в государствах – членах Совета Европы на более высокий уровень, чем закреплено в Конвенции МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения». Кодекс закрепляет обязательства в области оказания медицинской помощи (включая любое болезненное состояние независимо от его причины, а также беременность, роды и их последствия), помощи по нетрудоспособности, по безработице, по старости (включая установление пенсионного возраста), в случаях производственной травмы, по беременности и родам, по инвалидности, потере кормильца, помощи семьям. Закрепляется минимальный процент

¹ Ратифицирована Федеральным законом РФ от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 23. Ст. 2756.

² Ратифицирована Федеральным законом РФ от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

граждан, которые должны быть защищены по каждому случаю. В части XI кодекса содержатся нормы, которым должны отвечать периодические денежные выплаты. Размер пособия для работающих устанавливается в процентном отношении к заработной плате (от 40 до 50%), а для неработающих размер пособия должен быть достаточным для достойного содержания семьи получателя помощи, которая не должна быть менее, чем соответствующая помощь для работающих лиц.

Право на социальное обеспечение находит закрепление и в актах, принятых Содружеством Независимых Государств. В статье 16 Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г. предусматривается, что каждый человек имеет право на социальное обеспечение, включая социальное страхование по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, воспитания детей и в других случаях, установленных национальным законодательством.

В СНГ действует Межпарламентская Ассамблея (консультативный орган для подготовки проектов законодательных документов, представляющих взаимный интерес), с постоянно работающей комиссией по социальной политике и правам человека. В 1994 г. Межпарламентская Ассамблея утвердила документ, имеющий важное значение в области социальных прав граждан стран – участниц СНГ, – Хартию социальных прав и гарантий граждан независимых государств (СНГ). В статье 40 Хартии закрепляется, что государства гарантируют лицам, проживающим на их территории, право на социальное обеспечение и, что важно, полное пенсионное обеспечение в старости, в случае болезни, утраты трудоспособности, при потере кормильца, в других предусмотренных национальным законодательством случаях независимо от того, на территории какого государства приобретено право на пенсионное обеспечение, а также выплату государственных пособий семьям, имеющим детей. Минимальный уровень пенсионного обеспечения устанавливается в пределах, обеспечивающих прожиточный минимум, и с учетом инфляционных процессов в государстве постоянного проживания граждан. Изложенные в данной статье положения гарантируют гражданам некогда единого государства соблюдение принципа социальной справедливости.

Цель концепции пенсионного обеспечения стран Содружества состоит не в том, чтобы привести законодательство всех входящих в него стран к общему знаменателю, а в том, чтобы решить вопросы гармонизации законодательства в области пенсионных систем, скоординировать их деятельность в социальной сфере и в первую очередь применительно к трудящимся-мигрантам.

В последние годы все большее значение приобретает такая международная организация региональной экономической интеграции, как Евразийский экономический союз. В рамках данной организации в настоящее время разрабатывается Договор о пенсионном обеспечении трудящихся Евразийского экономического союза и членов их семей на основе Концепции международного договора о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения, одобренной Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 12 ноября 2014 г. № 103¹. Договор призван обеспечить равные права и гарантии в сфере пенсионного обеспечения, защиту пенсионных прав трудящихся государств-членов ЕАЭС и членов их семей, сохранение приобретаемых и приобретенных прав.

Поскольку право на социальное обеспечение относится к социально-экономическим правам, то ему присущи особенности данной категории прав. Одной из таких особенностей является то, что для создания подлинно социального государства должен сформироваться определенный уровень общественного сознания. Общество должно «дорасти» до мысли о том, что все его члены имеют право на достойное существование, независимо от физической возможности внести в настоящий момент свой вклад в повышение его благосостояния. В этом проявляются человеческая солидарность и гуманизм. Каждый человек должен помнить, что рано или поздно он может оказаться в трудном положении, требующем общественной помощи. В отличие от большинства прав первого поколения, которые даны человеку от природы и государство обязано лишь их защищать, большинство социально-экономических прав могут быть предоставлены и защищены лишь обществом и государством, являются обязанностями госу-

¹ Официальный сайт Евразийской экономической комиссии.
URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 17.11.2014).

дарства в том, что касается поддержания самой жизни индивида и его социальной обеспеченности.

В отношении права на социальное обеспечение ярко проявляется и такая особенность социально-экономической категории прав, как зависимость объема и степени его реализованности от состояния экономики и ресурсов, что в конечном счете сказывается на развитии гарантий их реализации, которые, по сравнению с гражданскими и политическими правами первого поколения, менее развиты. В качестве примера можно привести экономически высокоразвитые страны Европейского Союза, где в настоящее время существуют наиболее действенные в современном мире системы социального обеспечения. К сожалению, несмотря на появившиеся в последнее время финансовые возможности, этого нельзя сказать о России, что лишний раз подтверждает: не столь важно наличие средств, сколько правильное и справедливое их распределение.

Содержание права на социальное обеспечение гарантируется комплексом мер, который должно принимать государство по обеспечению обслуживания граждан в случае наступления социальных рисков. Основными видами социального обеспечения являются пенсии, пособия, различные социальные услуги и социальная помощь.

Таким образом, право на социальное обеспечение, включая право на социальное страхование, пенсионное обеспечение и социальную защиту, медицинское обслуживание, признается важной гарантией социального положения и реализации основных прав и свобод каждого человека. Оно содержится во всех международных документах, закрепляющих основные права и свободы человека. Причем в этих документах закрепляется лишь минимальный уровень социального обеспечения и социальной защиты, который государство, утверждающее, что оно демократическое, социальное, должно предоставить своим гражданам. К сожалению, не всегда закрепленные в международных актах положения, даже если государство их ратифицировало, практически осуществляются, оставаясь иногда всего лишь декларацией.

§ 21.2. Право на социальное обеспечение в законодательстве зарубежных стран

Несмотря на глобальную тенденцию к расширению сферы охвата социальной защиты, особенно в странах со средним уровнем доходов, лишь 27% населения земного шара имеет доступ к комплексным системам социального обеспечения, в то время как 73% охвачено ими частично или не охвачено вовсе. Почти половина (48%) всех лиц старше пенсионного возраста не получают пенсий. Только 28% занятых женщин пользуются защитой благодаря денежным пособиям по беременности и родам, которые обеспечивают им определенные гарантии доходов в конце беременности и после рождения ребенка. В соответствии с действующим национальным законодательством лишь 28% работников во всем мире обладают потенциальным правом на получение пособий по безработице. Около 33,9% рабочей силы имеет законное право на защиту от производственных травм, которое гарантируется системами обязательного социального страхования. Даже при наличии добровольного социального страхования и положений об ответственности работодателя, соответствующее законодательство распространяется лишь на 39,4% работников. За рамками системы здравоохранения находится 39% населения мира¹. Эти цифры показывают, что миллиарды людей не имеют социальной защиты даже на минимальном уровне.

В экономически развитых странах Европы права человека, в т.ч. на социальное обеспечение, закреплены на самом высоком уровне, их развитие имеет богатую историю.

Так, действующая Конституция Франции 1958 г., в отличие от конституций других европейских стран, не содержит глав, закрепляющих права человека. Однако в ней содержится ссылка к Преамбуле Конституции 1946 г. и, что особенно интересно, напрямую к Декларации прав человека и гражданина 1789 г. Именно поэтому во Франции считается аксиоматичным, что ухудшение положения даже отдельной категории граждан может восприниматься как первый шаг в посягательстве на права всех и

¹ Доклад о социальной защите в мире 2014/15: Обеспечить экономическое восстановление, инклюзивное развитие и социальную справедливость // Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. М.: МОТ, 2015. С. 21-24.

вызывать общий социальный протест. Более того, наблюдается стремление к стопроцентному охвату населения системой социального обеспечения, а надежная социальная защита рассматривается как надежная гарантия демократии¹.

Великобритания – первая капиталистическая страна, которая в 80-х гг. XVIII в. ввела законодательное регулирование организации труда с помощью фабричного законодательства, а в 70-е гг. XIX в. приняла нормативные акты по обязательному страхованию отдельных категорий рабочих в случае утраты трудоспособности на производстве. Идейные основы и законодательные принципы современной британской системы социальной защиты были предложены лордом У. Бевериджем в 1942 г. Предложенная концепция базировалась на принципах единообразия, универсальности и всеобщности. После окончания Второй мировой войны был принят ряд законов, призванных воплотить предложенную концепцию в жизнь: законы 1946 г. «О национальном страховании», «О страховании от производственных увечий», закон 1945 г. «О семейных пособиях», закон 1948 г. «О государственном вспомоществовании». Они способствовали формированию единой системы социального страхования и обеспечения, существенному увеличению выделяемых из госбюджета средств на социальную поддержку населения, введению всеобщего бесплатного медицинского обслуживания.

Германия – социальное государство (ч. 1 ст. 20 Конституции). Этот принцип в Основном Законе не конкретизируется, его нормативное содержание можно понять только на практике. Констатация социального характера государства – это задача, цель и правовая норма одновременно. Правовая доктрина Германии считает, что социальное государство – это то государство, которое помогает слабому повлиять на распределение благ в духе справедливости, чтобы обеспечить каждому немцу достойное человека существование. Сегодня, как никогда прежде, большинство граждан ФРГ обеспечено социальными гарантиями и экономическим благосостоянием.

¹ См.: Роик В.Д. Зарубежный и отечественный опыт организации и совершенствования национальных систем социального страхования // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. М., 2006. № 13. С. 6.

Традиционно значительное внимание уделяется праву на социальное обеспечение и социальную защиту в странах постсоветского пространства, входящих в настоящее время в ЕврАзЭС. Так, ст. 28 Конституции Республики Казахстан гарантирует гражданам минимальный размер заработной платы и пенсии, социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и иным законным основаниям. Право на социальное обеспечение закреплено в ст. 47 Конституции Республики Беларусь. Статьями 38 и 39 Конституции Республики Таджикистан гарантируется право на охрану здоровья, социальное обеспечение в старости, в случаях болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца и в других случаях, определяемых законом. Аналогичные нормы установлены ст. 9 Конституции Киргизской Республики – обеспечение поддержки социально незащищенных категорий граждан, охраны здоровья, развитие системы социальных служб, медицинского обслуживания, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.

Системы социального обеспечения европейских стран имеют много отличий, однако в них существует практически 100-процентный охват населения системами социального обеспечения. Иностранцы также могут являться получателями социальной помощи. Иностранцы имеют право на получение пенсий и пособий на страховой основе. Неработающие могут рассчитывать на социальную помощь и пособия на детей за счет государства, в котором они находятся. Надо отметить, что некоторые преимущества на социальное обеспечение имеют лица со статусом постоянного жителя или гражданина государства-участника «общего рынка» по сравнению с гражданами других государств. Так, например, во Франции некоторые пособия, выплачиваемые из фондов, сформированных не на основе взносов, выдаются только гражданам Франции и стран ЕЭС. Лица, не являющиеся гражданами стран ЕЭС, не имеют, например, права на пособия, выплачиваемые из так называемого «фонда национальной солидарности», созданного с целью оказания помощи нуждающимся старикам.

Что касается видов социального обеспечения, то они вполне традиционны и соответствуют международным стандартам. К

ним относятся пенсии по старости, по инвалидности, по потере кормильца, пособия по болезни, в случае производственной травмы и профессионального заболевания, по безработице, по материнству, семейные пособия, медицинское обслуживание.

Пенсионное обеспечение во Франции, Великобритании и Германии построено по схожим схемам и состоит из трех уровней:

1) государственное обязательное пенсионное обеспечение, предусматривающее выплату базовой пенсии определенного размера;

2) обязательное пенсионное страхование;

3) добровольное пенсионное страхование в рамках частных пенсионных фондов.

В соответствии с требованиями международных актов в указанных странах получило широкое распространение социальное страхование и такой его вид, как пенсионное. При этом пенсионное страхование в Германии имеет длительную историю: первый пенсионный фонд в Пруссии создан в 1825 г. (правда, не для рабочих, а для чиновников), а в 1889 г. по инициативе Отто фон Бисмарка была организована государственная система пенсионного обеспечения, был принят Закон о страховании по инвалидности и возрасту. С тех пор, конечно же, система социального страхования развивалась и неоднократно реформировалась, но основополагающие принципы, предложенные Бисмарком, действуют и сегодня в Германии, как и во многих европейских странах. Отдельные элементы социальной защиты Великобритании, такие, как пенсии по старости, страхование по болезни, существовали еще в конце XIX – начале XX в. Таким образом, международное законодательство изначально складывалось, опираясь в т.ч. на опыт данных стран.

Значительное место в системах социального обеспечения в зарубежных странах отводится институту социальных пособий.

Большое внимание в зарубежных странах уделяется социальному обеспечению работников в случае производственной травмы. Денежные выплаты и медицинская помощь финансируются как за счет страховых взносов (фиксированных или дифференцированных), так и за счет государства. В некоторых странах в категорию застрахованных включаются самозанятые работники: например, в Дании, Испании, Норвегии и др. взносы выплачива-

ются на добровольной основе, в Испании, Франции – на обязательной.

Во Франции производственный травматизм и профессиональные заболевания рассматриваются как специфический риск профессиональной деятельности (профессиональный риск), связанный с производственными травмами, травмами по пути на рабочее место и обратно, а также с профессиональными заболеваниями. Страхование от несчастных случаев на производстве является обязательным для всех наемных работников. В Великобритании система социального обеспечения на случай производственного травматизма представляет собой набор пособий для покрытия рисков потери жизни и здоровья вследствие производственных травм и профессиональных болезней, полученных пострадавшим в результате аварий и других несчастных случаев на производстве во время выполнения своих профессиональных обязанностей. Надо отметить, что особое внимание уделяется выполнению правил технической безопасности. Пособие не выплачивается, если несчастный случай на производстве произошел по вине пострадавшего. В Германии понятие «несчастный случай» распространяется не только на сферу производства и профессиональной деятельности, но и на сопутствующие этой деятельности обстоятельства, такие, как происшествие, имевшее место по пути на работу или с работы, а также профессиональные заболевания, перечень которых содержится в каталоге, разработанном федеральным правительством. Характерной чертой страхования от несчастных случаев является его обязательность для большинства групп занятого населения (рабочих, служащих, надомных работников, фермеров, безработных), а также студентов, учащихся и детей, посещающих детские дошкольные учреждения. В обязательном порядке страхуются и работодатели.

Неотъемлемой частью систем социального обеспечения развитых стран являются пособия семьям, имеющим детей. Практически пособия на детей превратились в универсальную и доступную всем льготу, финансируемую как за счет обязательного социального страхования, так и за счет налоговой части госбюжета. Ими охвачены и самостоятельно занятые люди, и безработные, и, например, в Великобритании – все население. Получение пособия на детей не предусматривает выплаты взносов, они не обла-

гаются налогом и выплачиваются лицу, на чьем попечении находится ребенок. Пособие на детей является «универсальным» пособием. Под этим термином подразумевается, что оно выплачивается всем лицам, заботящимся о детях, независимо от их доходов¹. Пособия на детей в развитых странах выплачиваются до достижения ими 16-18 лет (учащимся до 21-27 лет). В Германии и Великобритании детские пособия платят всем, начиная со второго ребенка. Во Франции и Великобритании выдаются специальные пособия для детей-инвалидов. Так, например, в Великобритании существует также Фонд поддержки семей с детьми-инвалидами (The Family Fund), который был создан на деньги правительства, но передан в доверительное управление независимой благотворительной организации. Он предназначен для поддержки преимущественно малоимущих семей, имеющих детей-инвалидов. Кроме того, во Франции с 1946 г. право на финансируемые государством пособия на семьи получили и иностранцы. По причине того, что в семьях иностранцев, как правило, бывает много детей, а доходы их довольно невысокие, они получают даже большую долю этих пособий, чем французы.

Самостоятельным видом пособия является пособие по беременности и родам. В зарубежных правовых актах предусматривается и такой особый субъект, как женщина в период беременности и родов (женщина, выполняющая функции материнства), для которого, в соответствие с международными актами, предусмотрена необходимость особой охраны и заботы. В качестве мер по охране материнства женщины имеют право на предоставление декретного отпуска и его оплату, например, во Франции, Австрии, Испании отпуск составляет 16 недель, Великобритании, Дании, Беларуси, Узбекистане – 18, Германии, Швеции – 14, Лихтенштейне – 20. В Великобритании декретный отпуск оплачивается и неработающим женщинам. Во Франции выплачивается послеродовое пособие всем, в Великобритании – только нуждающимся семьям. В Германии и Франции предоставляется дополнительное оплачиваемое время для кормления ребенка грудью.

Программы защиты от безработицы в европейских странах строятся или только по страховым схемам, или по смешанным:

¹ East R. Social Security Law. London: Macmillan Press Ltd., 1999. P. 213.

страховым и социальным. В целом в странах Западной Европы пособие по безработице получают около 70% безработных (для сравнения: в целом в мире – около 12,5%, в России – 20,5%, в Беларуси – 46,1%).

Важным элементом социальной политики в западноевропейских странах является медицинское страхование и здравоохранение.

Так, во Франции и Германии существует преимущественно страховая система здравоохранения (74% и 90% всех расходов на здравоохранение соответственно). Собственно основополагающие принципы страховой модели медицины, которые в дальнейшем послужили образцом для других индустриальных государств, были заложены именно в Германии в правление канцлера О. Бисмарка путем преобразования медицинских фондов в обширную и устойчивую систему медицинского страхования. Во Франции она подразделяется на несколько отдельных систем, различающихся по профессиональному признаку. Наиболее крупная, охватывающая свыше 80% населения, – общая система медицинского страхования (*Regime general d'assurance maladie*). Наряду с ней существуют другие, более мелкие страховые режимы для работников отдельных профессиональных групп и отраслей¹. Страхованием по болезни охвачено 99% населения. Медицинские, стоматологические и фармацевтические, а также больничные расходы включают расходы не только самого застрахованного, но и его супруга или супруги, детей до 20 лет, совместно проживающих родственников, ведущих с ним общее домашнее хозяйство. Система здравоохранения ФРГ в основном финансируется посредством отчислений с заработной платы и других общественных фондов, которые составляют примерно три четверти совокупных расходов на здравоохранение. Около 23% расходов покрываются за счет государства.

Система медицинских услуг в Великобритании, в сущности, сформировалась под влиянием идей, впервые воплощенных в модели бюджетного здравоохранения СССР. Основной принцип системы медицинского страхования в Великобритании – общедо-

¹ Антропов В.В. Система социального обеспечения во Франции: опыт и перспективы // Труд за рубежом. 2005. № 2. С. 108.

ступность медицинских услуг для всех жителей страны. Финансирование медицинской помощи, предоставляемой населению, осуществляется из средств государственного бюджета и частично за счет социального налога, выплачиваемого наемными работниками и работодателями. Существует также программа Национальной службы здравоохранения, в рамках которой некоторым категориям граждан часть медицинских услуг, обычно предоставляемых на платной основе, оказывается бесплатно. Причем данная программа охватывает достаточно широкий круг лиц: детей и подростков до 16 лет (учащихся до 19 лет включительно), пожилых (старше 60 лет), беременных женщин и матерей с детьми до 1 года, работающих инвалидов, ветеранов войн, лиц, страдающих определенными болезнями, и др.

В Республике Беларусь также сохранена государственная бюджетная система здравоохранения, которая обеспечивает 100-процентный охват населения медицинским обслуживанием. Право на бесплатное обеспечение лекарственными средствами по рецептам врачей имеют: дети в возрасте до 3 лет; дети-инвалиды в возрасте до 18 лет; инвалиды и участники Великой Отечественной войны; воины-интернационалисты; лица, страдающие заболеваниями, которые входят в специальный перечень Министерства здравоохранения Республики Беларусь; Герои Советского Союза, Герои Социалистического Труда, полные кавалеры орденов Славы, Трудовой Славы и некоторые другие категории граждан.

§ 21.3. Право на социальное обеспечение в законодательстве Российской Федерации

Статья 7 Конституции РФ провозглашает, что Россия – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. 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

ся государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Кроме того, в ряде статей Конституции РФ закреплены основные права граждан в сфере социального обеспечения. Статья 38 закрепляет, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства. В соответствии со ст. 39 каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом. Статья 41 закрепляет право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно.

В соответствии с ч. 1 ст. 72 Конституции РФ вопросы регулирования отношений в области социального обеспечения относятся к совместной компетенции РФ и ее субъектов. Данное положение Конституции нашло отражение в правовом регулировании некоторых видов социального обеспечения. Например, Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях детям»¹ устанавливает, что размер, порядок назначения, индексации и выплаты ежемесячного пособия на ребенка устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в РФ»² разграничивает полномочия в сфере социального обслуживания между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Права, закрепленные в Конституции РФ, реализуются посредством принятия законов и подзаконных актов, регулирующих предоставление гражданам различных видов социального обеспечения.

Право детей и семей с детьми на социальное обеспечение нашли отражение во многих нормативных правовых актах. Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях

¹ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1929.

² СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 7007.

прав ребенка в Российской Федерации»¹ предусматривает установление минимальных социальных стандартов – основных показателей качества жизни детей, закрепляет право детей на охрану здоровья посредством оказания бесплатной медицинской помощи, предусматривающей оздоровление детей, профилактику, диагностику и лечение заболеваний, в т.ч. диспансерное наблюдение, медицинскую реабилитацию детей-инвалидов и детей, страдающих хроническими заболеваниями, и санаторно-курортное лечение детей. Статья 15 данного Закона предусматривает защиту прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

В нашей стране женщина-мать – традиционный субъект права социального обеспечения. Женщина в связи с беременностью и родами имеет право на виды обеспечения, предусмотренные международными актами: отпуск по беременности и родам; пособие по беременности и родам; медицинскую помощь и др. Эти и другие виды социального обеспечения женщин и лиц, имеющих детей, предусмотрены федеральными законами от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях детей» и от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»². Закон № 81-ФЗ устанавливает единую систему государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием, которая должна обеспечить гарантированную государственную материальную поддержку материнства, отцовства и детства.

Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»³ предусматривает в качестве меры такой поддержки право на получение материнского (семейного) капитала семьями, в которых родился (был усыновлен) второй или последующий ребенок начиная с 1 января 2007 г. В первоначальной редакции закона предполагалось выплачивать материнский (семейный) капитал на детей, родившихся до 31 декабря 2016 г. Однако данная мера поддержки семьи была признана настолько успешной, в т.ч. в це-

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

² СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 18.

³ СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 19.

лях улучшения демографической ситуации в стране, что программа была продлена еще на два года.

Право на социальное обеспечение по возрасту, в случае инвалидности, потери кормильца реализуется государственной пенсионной системой, которая охватывает практически все население страны. В настоящее время пенсии получают свыше 40 млн человек (28% всего населения, или почти каждый третий житель страны), у остальных это реальная перспектива, в основном в связи с достижением пенсионного возраста¹.

Целый ряд законов регулируют пенсионное обеспечение в Российской Федерации. Закон от 12.02.1993 № 4468-I «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»² устанавливает пенсии гражданам, которые указаны в названии Закона, кроме того, действие данного Закона распространено на прокурорско-следственных работников, работников таможенной службы и др. Указанным категориям назначают пенсии за выслугу лет при наличии необходимой продолжительности специального трудового стажа (выслуги лет), по инвалидности – независимо от продолжительности службы на основании признания юридического факта лица инвалидом, по случаю потери кормильца – семьям указанных выше категорий служащих в случае их смерти (гибели).

Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ»³ устанавливает пенсии, финансируемые за счет средств государственного бюджета, федеральным государственным гражданским служащим, военно-служащим по призыву, участникам Великой Отечественной войны, гражданам, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда», гражданам, пострадавшим от радиационных и техногенных катастроф, гражданам из числа космонавтов и работников

¹ Захаров М.Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве): монография. М.: Проспект, 2013. С. 85.

² ВСНД и ВС РФ. 1993. № 9. Ст. 328.

³ СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

летно-испытательного состава, нетрудоспособным гражданам. В зависимости от категории назначаются различные виды пенсий на разных условиях: за выслугу лет, по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца, социальные пенсии. Социальные пенсии являются относительно новым видом пенсий, введенным Законом № 166-ФЗ, и в полной мере отражающими принцип всеобщности социального обеспечения. Они назначаются нетрудоспособным гражданам (детям-сиротам, инвалидам, пожилым людям), не имеющим право ни на какие иные виды пенсий, без какой-либо связи с трудовой деятельностью.

Правовое регулирование пенсий, финансируемых за счет средств обязательного пенсионного страхования, осуществляется федеральными законами от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»¹, от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»². Выделяют три вида страховых пенсий: по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца. Основным юридическим фактом для возникновения права на страховую пенсию является наличие страхового стажа, т.е. периодов работы и (или) иной деятельности, за которые начислялись и уплачивались страховые взносы в Пенсионный фонд РФ. Для назначения пенсии по старости установлена минимальная продолжительность страхового стажа – 15 лет, для пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца необходим сам факт того, что лица отнесено к числу застрахованных. Законом «О страховых пенсиях» также сохранено право на получение досрочным пенсий по старости в связи с особыми условиями труда и социально значимыми обстоятельствами.

В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии»³ с 1 января 2015 г. вводится накопительная пенсия как самостоятельный вид пенсии, выплачиваемой в связи с наступлением нетрудоспособности вследствие старости при наличии средств пенсионных накоплений, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица. Размер накопительной пенсии определяется исходя из суммы средств пенсионных накоплений.

¹ СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.

² СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 6965.

³ СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 6989.

Необходимо отметить, что сложившаяся на сегодняшний день страховая пенсионная система не гарантирует каждому пенсионеру конституционного права на достойный уровень жизни. Очевидно, основная причина такого положения заключается в том, что пенсионное законодательство не обеспечивает реализацию основных страховых принципов. В частности, это касается принципа адекватности заработка и размера пенсии.

Одной из первостепенных задач в сфере социального обеспечения является проблема социальной защиты инвалидов. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»¹ инвалидом признается «лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты». К мерам социальной защиты инвалидов российское законодательство относит систему гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества. В указанную систему входят материальное обеспечение, медицинская помощь, реабилитация, социально-бытовое обслуживание, обеспечение беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры, обеспечение жилой площадью, воспитание и обучение детей-инвалидов, образование, обеспечение занятости.

Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в РФ» в новой редакции закрепил конституционное право граждан на защиту от безработицы². Основанием для выплаты пособия по безработице является признание гражданина в установленном порядке безработным. Безработными признаются граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней. Выплата пособия по безработице, в т.ч. в период временной нетрудоспособности безработного, названа в законе первой среди гарантий социальной поддержки

¹ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563; 2008. № 9. Ст. 817.

² ВСНД и ВС РФ. 1991. № 18. Ст. 565; СЗ РФ. 2007. № 43. Ст. 5084.

безработных. Статус безработного гражданин получает только с момента регистрации его таковым органами службы занятости. При существующем росте числа безработных в настоящее время в условиях мирового финансового кризиса следует указать на крайне низкий размер пособий по безработице (максимально 4900 руб.).

Одним из важнейших видов социального обеспечения является пособие по временной нетрудоспособности, чаще называемое в международных актах пособием по болезни. В России условия назначения данного пособия, определение его размеров, порядок выплаты регулируется Федеральным законом от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством». К застрахованным на случай временной нетрудоспособности отнесены лица, работающие по трудовым договорам, государственные гражданские и муниципальные служащие, священнослужители, лица, осужденные к лишению свободы и привлеченные к оплачиваемому труду и др. В случае болезни, травмы, необходимости ухода за больным членом семьи, карантина и пр. застрахованное лицо имеет право на получение пособия по временной нетрудоспособности, размер которого зависит от продолжительности его страхового стажа.

Федеральный закон от 24 июля 1998 г. «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (в ред. от 21.07.2007)¹ закрепляет право на социальное обеспечение застрахованных, пострадавших на производстве, и их семей. Закон устанавливает основные принципы страхования, круг лиц, имеющих на него право, основные виды страхового возмещения. Среди основных задач данного вида страхования отмечаются заинтересованность субъектов страхования в снижении профессионального риска и возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью застрахованного при исполнении им трудовых обязанностей, обеспечение принудительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний.

Российским законодательством предусмотрены меры социальной поддержки беженцев и вынужденных переселенцев. Со-

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3803; 2007. № 30. Ст. 3806.

гласно п. 1 ст. 8 Федерального закона от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах»¹ лица, признанные беженцами, имеют право на получение питания и пользование коммунальными услугами в центре временного размещения, на пользование жилым помещением из фонда жилья для временного поселения, а также на социальную защиту, в т.ч. социальное обеспечение, медицинскую и лекарственную помощь наравне с гражданами Российской Федерации. Федеральный закон от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»² закрепляет право вынужденных переселенцев на получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи, содействия в обеспечении их проезда и провоза багажа к новому месту жительства или к месту пребывания, проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев, получение питания по установленным нормам и пользование коммунальными услугами, медицинскую и лекарственную помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения.

Поскольку здоровье человека составляет неотъемлемую часть общественного богатства и является самым ценным благом, то право на охрану здоровья представляет собой одно из основных прав человека³.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими предоставление гражданам медицинской помощи и лечения, являются федеральные законы от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»⁴ и от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»⁵. Особое внимание уделяется вопросам охраны здоровья матери и ребенка, военнослужащих, работников, занятых на отдельных видах работ и других категорий граждан. Российское законодательство в сфере медицинского обслуживания пошло по пути развития законода-

¹ ВСНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425; СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616.

² ВСНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 427; СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616.

³ Власенкова В.В. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 10.

⁴ СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6422.

⁵ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

тельства зарубежных стран, в которых страховая медицина существует давно и положительно зарекомендовала себя.

Все граждане России имеют право на бесплатную медицинскую помощь в государственной и муниципальной системах здравоохранения. Виды и объем медицинской помощи, предоставляемой населению РФ бесплатно, определяются Программой государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи¹. Она устанавливает перечень видов, форм и условий ее предоставления, перечень заболеваний и состояний. Предусматриваются основные нормативы оказания таких услуг, в т.ч. финансовые затраты, тарифы, объемы работ.

Одной из важнейших задач организации здравоохранения на современном этапе становится оптимизация лекарственного обеспечения. В целях государственного регулирования цен на лекарственные средства и эффективного и экономного использования бюджетных средств в соответствии с Федеральным законом от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»² распоряжением Правительства от 30.12.2014 № 2782-р утвержден Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств³, на которые устанавливаются предельные отпускные цены. Кроме того, отдельными актами утвержден перечень лиц, имеющих право на бесплатное получение лекарственных средств по рецептам врачей, а также перечень заболеваний, при которых лекарственная помощь оказывается бесплатно, т.к. в данном случае проблема лекарственного обеспечения является не только чрезвычайно актуальной, но и жизненно необходимой. Также некоторым категориям граждан предоставляются льготы при обеспечении лекарствами в соответствии с законодательством⁴.

Социальное обслуживание является существенным дополнением к денежным выплатам в виде пенсий и пособий, являясь

¹ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 18.10.2013 г. № 932 // СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5558.

² СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

³ СЗ РФ. 2015. № 3. Ст. 597.

⁴ О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения: постановление Правительства РФ от 30 июля 1994 г. № 890 // СЗ РФ. 1994. № 15. Ст. 1791.

вспомогательным звеном в системе социального обеспечения. Являясь частью системы социального обеспечения, система социального обслуживания закрепляет предоставление нуждающимся гражданам социальных услуг в «натуральном виде» либо взамен, либо в дополнение к денежным выплатам¹. Основными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения по предоставлению гражданам социального обслуживания, являются федеральные законы от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» и от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»². Существуют нормативные правовые акты, закрепляющие право отдельных категорий на социальное обеспечение, в т.ч. и на социальное обслуживание. К таким актам относятся федеральные законы от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»³, от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»⁴.

Уполномоченный орган субъекта РФ выдает гражданину индивидуальную программу, в которой указываются формы социального обслуживания, виды, объем, периодичность, условия, сроки предоставления социальных услуг, перечень рекомендуемых поставщиков социальных услуг, а также мероприятия по социальному сопровождению. Бесплатное социальное обслуживание в государственной системе социальных служб предоставляется: 1) несовершеннолетним детям; 2) лицам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций, вооруженных межнациональных (межэтнических) конфликтов. Другие категории граждан могут претендовать на бесплатное социальное обслуживание, если их среднедушевой доход ниже или равен предельной величине среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг бесплатно, установленной законом субъекта РФ.

¹ Благодир А.Л. Правовое регулирование социального обслуживания граждан: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 22.

² СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563; 2008. № 9. Ст. 817.

³ СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5880.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168.

Раздел 22. Органы внутренних дел в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина

§ 22.1. Место и роль органов внутренних дел в механизме обеспечения прав человека

Вопросы обеспечения прав и свобод граждан должны занимать приоритетное место в деятельности каждого государства, провозгласившего себя правовым и социальным, т.к. это его важнейшая конституционная обязанность. На решение данных вопросов должна быть ориентирована деятельность всех органов государственной власти в целях нормального их функционирования и достижения поставленных целей.

Для защиты граждан от преступных посягательств, обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности существуют специальные органы, в своей совокупности составляющие систему правоохранительных органов. Они призваны тесно взаимодействовать между собой, специализируясь на решении конкретных задач. Сюда входят обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, раскрытие и расследование преступлений, проведение в жизнь правил паспортной системы, обеспечение соблюдения правил пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства и др.

Деятельность правоохранительных органов строго регламентирована соответствующими правовыми документами. Неукоснительное следование юридическим предписаниям служит важной гарантией выполнения возложенных на них задач в сфере обеспечения стабильности правопорядка, охраны прав и свобод граждан. В основе правового регулирования компетенции правоохранительных органов лежат принципиальные требования Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных актов, непосредственно регулирующих их деятельность.

В механизме обеспечения прав человека правоохранительные органы, дополняя друг друга, образуют систему, выступающую ядром организационного обеспечения реализации личных кон-

ституционных прав и свобод¹. В рамках этой системы значительный объем работы выполняют органы внутренних дел – федеральные исполнительные государственные органы, которым поручена организация непосредственной работы по охране общественного порядка и обеспечению общественной и личной безопасности граждан, защите прав и законных интересов граждан и организаций от противоправных посягательств.

В основе конституционного принципа организации и деятельности Министерства внутренних дел заложено отнесенное Конституцией к прерогативе Правительства проведение мер «...по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью» (ст. 114).

По мнению Э.П. Григониса, органы внутренних дел – это единая государственная вооруженная и военизированная правоохранительная организация исполнительной власти, входящая в состав сил обеспечения безопасности Российской Федерации и осуществляющая в рамках системы Министерства внутренних дел Российской Федерации задачи, стоящие перед отдельными составными частями органов внутренних дел².

Сфера внутренних дел имеет сложную структуру. Разнообразие общественных отношений предопределяет различия: а) в видах деятельности (административная, оперативно-разыскная, уголовно-процессуальная и др.); б) составных частях системы органов внутренних дел (полиция, органы предварительного следствия и др.); в) распределении компетенции между службами и структурами (служба охраны общественного порядка, уголовный розыск, Государственная инспекция безопасности дорожного движения и др.); г) формах, методах и способах их работы³.

Возможности органов внутренних дел в механизме обеспечения прав человека обусловлены их компетенцией. Сюда входят те

¹ См.: Толкачев К.Б., Хабибулин А.Г. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан. С. 83.

² См.: Григонис Э.П. Органы внутренних дел в механизме правового государства (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 15.

³ См.: Ростовщиков И.В. Реализация прав личности и деятельность органов внутренних дел. Волгоград, 1996. С. 38.

права и обязанности, которые установлены правовыми актами, регламентирующими их деятельность. Поэтому при определении компетенции важно подчеркнуть правовую природу полномочий органов внутренних дел. Содержание их предмета ведения составляют общественные отношения в сфере укрепления законности, охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности, прав и законных интересов граждан, государственных интересов и др.

Компетенция определяется общими типовыми и индивидуальными положениями о том или ином органе внутренних дел, а также специальными законодательными и иными нормативными актами, которые выделяют круг прав и обязанностей ряда органов, действующих в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

В своей деятельности органы внутренних дел руководствуются Конституцией Российской Федерации, Декларацией прав и свобод человека и гражданина, федеральными и иными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, актами Министерства внутренних дел России и других министерств и ведомств, положениями о соответствующих службах в органах внутренних дел, а также международными договорами Российской Федерации.

Правовые акты МВД в большинстве своем регламентируют работу конкретных служб и подразделений по борьбе с преступлениями и другими правонарушениями, в т.ч. непосредственно посягающими на права и свободы личности. Существуют также приказы МВД, регулирующие вопросы упрочения законности, соблюдения прав и свобод личности и профессиональной этики при отправлении должностных полномочий, организации работы сотрудников по обеспечению реализации конкретных субъективных прав и т.д.

В соответствии с компетенцией на органы внутренних дел возложено осуществление довольно широкого круга задач. В качестве основных задач полиции выступают следующие: обеспечение общественной и личной безопасности граждан и охрана общественного порядка. Объектами личных прав в этой сфере деятельности полиции выступают такие индивидуальные блага, как жизнь человека, его здоровье, свобода и личная неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, предметов част-

ной собственности; защита прав и свобод гражданина, интересов общества и государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и других правонарушений; раскрытие и расследование преступлений и осуществление розыска лиц, скрывшихся от следствия и суда.

Приоритетная задача органов внутренних дел – это оперативное реагирование на любое правонарушение, которое может стать фактором, существенно препятствующим обеспечению прав широкого круга лиц. Это означает, что деятельность сотрудников органов внутренних дел также связана с обеспечением общественного порядка в его широком понимании, что осуществляется как за счет инструментов, применять которые им вменено в обязанность, так и за счет гражданской позиции, проявления разумной инициативы, высоких моральных и волевых качеств. Вследствие этого органы внутренних дел в своей деятельности объективно способствуют реализации естественных прав человека. И чем четче в сознании общества видна связь обеспечения этих прав с деятельностью органов, тем результативнее она в деле поддержки правопорядка, тем эффективнее и со стороны общества поддержка органов внутренних дел.

Очевидно, что деятельность органов внутренних дел является приоритетной в создании необходимых условий для обеспечения прав человека законными способами и средствами. Тем не менее следует заметить, что государственный механизм по охране прав человека представляется различным уровнем и других органов, и организаций, где все они участвуют в соответствующей деятельности по поручению и от имени государства и при этом наделяются соответствующими полномочиями. И каждый из государственных органов реализует функции в объеме предоставленной ему конкретной компетенции¹.

Таким образом, роль органов внутренних дел в механизме обеспечения прав человека заключается в обеспечении реализации, охраны и защиты прав и свобод граждан в пределах своей компетенции, определенной законодательством.

¹ Зиборов О.В., Войде Е.Г. Обеспечение прав человека как приоритетное направление деятельности органов внутренних дел // Российский следователь. 2018. № 12. С. 64-67.

Общепризнанными формами осуществления полномочий органами внутренних дел являются правовая, или юридическая (нормотворчество и правоприменение), и организационная.

В Российской Федерации деятельность органов внутренних дел, их права и обязанности, полномочия регламентированы значительным массивом нормативных правовых актов. Наиболее важным является Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», в п. 1 ст. 1 которого указано, что «полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства... для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности»¹.

При этом необходимо подчеркнуть, что большая роль в деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в обеспечении прав и свобод граждан отводится ведомственному нормотворчеству. Это объясняется растущей потребностью в правовой регламентации деятельности органов внутренних дел в условиях построения демократического правового государства в России. В этой связи требуется установление объема и пределов правового регулирования по предметам их компетенции, закрепление принципов, порядка и способов правотворческой деятельности, четкой градации ведомственных нормативных правовых актов по их видовым классификационным признакам.

Ведомственные нормативные правовые акты МВД России регулируют создание, реорганизацию деятельности подразделений органов внутренних дел, а также детализируют функции конкретных служб по борьбе с преступлениями и административными правонарушениями, обеспечению разрешительной системы, безопасности дорожного движения, регистрационного учета, оформления гражданства и выхода из гражданства и т.д. Деятельность органов внутренних дел в указанных сферах правового регулирования направлена прежде всего на обеспечение прав и свобод личности.

¹ О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.02.2014) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

В процессе нормотворческой деятельности в органах внутренних дел принимаются ведомственные акты, направленные на профилактику нарушений прав и свобод личности, а также акты, регулирующие вопросы правового положения лиц, задержанных, арестованных и осужденных к лишению свободы, во взаимосвязи с режимом их содержания.

Таким образом, нормотворчество как форма осуществления полномочий органами внутренних дел является важным средством обеспечения прав и свобод личности в форме издания, переработки и отмены нормативных предписаний, регулирующих сферу правоприменительных отношений.

Важнейшей юридической формой деятельности органов внутренних дел, в т.ч. по обеспечению прав и свобод личности, является правоприменение.

Применению норм права органами внутренних дел присущи общие признаки и черты, характеризующие правоприменительную деятельность любого государственного органа с ее градацией на регулятивную и охранительную. Наряду с этим правоприменению органов внутренних дел свойственны отличительные качества, обусловленные особенностями объекта воздействия, содержания функций, методов их осуществления, что выражается в большей правоохранительной ориентации применения правовых норм.

Основным видом работы органов внутренних дел в механизме обеспечения прав человека является их правоохранительная деятельность: предупреждение, выявление, раскрытие, расследование преступлений и иных правонарушений, посягающих на права и свободы граждан.

Содержание охраны прав и свобод граждан применительно к деятельности органов внутренних дел включает в себя предупреждение и профилактику нарушений прав и свобод личности, а также «...устранение препятствий, не являющихся правонарушениями и мешающих нормальному осуществлению прав и свобод граждан»¹.

¹ См.: Тарасов В.А. Охрана прав граждан в пенсионном обеспечении. М., 1978. С. 23-24.

Поэтому основное назначение мероприятий, проводимых органами внутренних дел в сфере правоохранительной деятельности, заключается в предотвращении нарушений прав и свобод и устранении препятствий на пути их реализации. Важная роль здесь отводится именно профилактике нарушений прав и свобод граждан. Органы внутренних дел в профилактике занимают ведущее место, т.к. именно на них возложена непосредственная обязанность по борьбе с преступностью. Профилактика преступлений и иных правонарушений относится к числу приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел.

Помимо правоохранительной, важным направлением деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения прав и свобод личности является правозащитная. Защита выражается в действиях по пресечению запрещенного правовыми нормами поведения, применению санкций и мер принуждения в случае совершения правонарушения. Осуществляя защиту прав и свобод личности, органы внутренних дел вмешиваются в поведение субъектов правоотношений, когда это поведение не соответствует требованиям режима реализации прав и свобод граждан.

В ряде случаев, исходя из целевого назначения защиты, органы внутренних дел в случае нарушения прав и свобод личности на основе правовых средств воздействия осуществляют восстановление нарушенного права.

Важным моментом в процессе обеспечения прав и свобод личности является факт полного восстановления тех благ и жизненно важных интересов, которые были ущемлены в результате совершения правонарушения. Проблема восстановления нарушенных прав имеет важное научное и практическое значение. Ее невозможно решить без эффективной деятельности представительных и исполнительных органов государственной власти, судов, органов внутренних дел и других правоохранительных органов, без достаточно продуманного и совершенного законодательства, отвечающего условиям правового государства.

Наряду с правоохранительной и правозащитной органы внутренних дел осуществляют регулятивную деятельность, которая состоит в разрешении внутриорганизационных управленческо-распорядительных дел (расстановка кадров, планирование, распоряжение материальными средствами, поощрение, выдача юри-

дическим лицам разрешения на приобретение и хранение предметов сферы разрешительной системы и др.), а также в реализации некоторых прав и законных интересов личности.

Организационные формы в деятельности органов внутренних дел имеют важное значение в обеспечении прав и свобод личности как самостоятельно, так и в процессе нормотворчества и правоприменения. Посредством организационных форм обеспечивается охрана общественного порядка, когда сотрудники органов внутренних дел создают условия для безопасной реализации гражданами своих прав и свобод (на проведение шествий, митингов и демонстраций, на труд, на отдых и т.д.), а в случае их нарушения принимают меры по их пресечению, выявлению правонарушителей и их задержанию, оказанию помощи пострадавшим и т.д.

Организационные формы прямо ориентированы на обеспечение прав и свобод личности в процессе социального обслуживания населения (оформление и выдача паспортов, ходатайств по вопросам гражданства, предоставление адресных справок, выдача разрешений на занятие определенным видом деятельности или приобретение оружия и т.д.), а также в чрезвычайных условиях (осуществление режимных мероприятий, поиск лиц, без вести пропавших, помощь безнадзорным детям, ограничение прав граждан на передвижение, во времени, при установлении комендантского часа и т.д.).

Важное место в структуре МВД России занимает полиция, которая предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности.

Основными направлениями деятельности полиции являются защита личности, общества, государства от противоправных посягательств, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам, а также розыск лиц. Кроме того, законодатель к основным направлениям деятельности полиции относит производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний, обеспечение правопорядка в общественных местах,

обеспечение безопасности дорожного движения, государственную защиту потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц и осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

По решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

В соответствии с действующим законодательством¹ полиция осуществляет свою деятельность на основе следующих принципов:

принципа **соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина**;

принципа **законности**, т.е. полиция осуществляет свою деятельность в точном соответствии с законом;

принципа **беспристрастности**, означающего, что полиция защищает права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств;

принципа **открытости и публичности**, заключающегося в том, что деятельность полиции является открытой для общества в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации, а также не нарушает прав граждан, общественных объединений и организаций;

принципа **общественного доверия и поддержки граждан**, свидетельствующего о том, что полиция при осуществлении своей деятельности стремится обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан. При этом действия сотрудников полиции должны быть обоснованными и понятными для граждан. В случае нарушения сотрудником полиции прав и свобод граждан или прав организаций полиция обязана в пределах своих полномочий принять меры по восстановлению нарушенных прав и свобод;

¹ О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.02.2020).

в основу принципа **взаимодействия и сотрудничества** заложено положение, согласно которому полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами;

содержание принципа **использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем** означает, что полиция в своей деятельности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, применяет электронные формы приема и регистрации документов, уведомления о ходе предоставления государственных услуг, взаимодействия с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями и организациями. Кроме того, полиция правомочна использовать технические средства, включая средства аудио-, фото- и видеофиксации, при документировании обстоятельств совершения преступлений, административных правонарушений, обстоятельств происшествий, в т.ч. в общественных местах, а также для фиксирования действий сотрудников полиции, выполняющих возложенные на них обязанности.

К основным направлениям деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод личности также относятся административно-правовая, оперативно-разыскная и уголовно-процессуальная.

В деятельности органов внутренних дел административно-правовая сфера наиболее объемна, она осуществляется посредством использования большого числа сил и средств различных служб и подразделений. Важное значение в обеспечении общественного порядка, общественной безопасности, прав и свобод граждан отводится дежурным частям органов внутренних дел, службе участковых уполномоченных полиции, подразделениям, осуществляющим патрульно-постовую службу, Государственной инспекции безопасности дорожного движения и др.

Административная деятельность – это наиболее объемная составная часть деятельности органов внутренних дел, осуществляемая подразделениями, службами и сотрудниками с помощью различных административно-правовых методов и средств. Эта

деятельность в большей степени регламентируется нормами административного законодательства, что влечет вступление органов внутренних дел в административно-правовые отношения с различными субъектами, в т.ч. гражданами, по поводу реализации и обеспечения их прав и свобод. В административной деятельности органов внутренних дел по охране и защите этих прав и свобод особое место занимает охрана общественного порядка, личной и общественной безопасности, реальное обеспечение которой дает гражданину действительную возможность использовать многие из них¹.

Оперативно-разыскная деятельность (ОРД) – одна из тех государственно-правовых форм борьбы с преступностью, которая по своему характеру, целям и способам их достижения может на основании закона ограничивать конституционные права граждан на неприкосновенность частной жизни.

Правовую основу оперативно-разыскной деятельности образуют Конституция РФ, УПК РФ, Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об оперативно-разыскной деятельности»², другие законы, иные источники права. К их числу относятся и нормативные акты, регулирующие организацию и тактику проведения оперативно-разыскных мероприятий, издаваемые органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность в соответствии с законодательством и в пределах предоставленной им компетенции.

Поскольку оперативно-разыскная деятельность существенно затрагивает права личности, главным образом при проведении таких оперативно-разыскных мероприятий, как опрос, наведение справок, наблюдение и ряда других, предполагает сбор сведений об образе жизни, поведении, привычках, порочных склонностях, контактах проверяемого лица, большая часть которых относится к сфере частной жизни, использование ее результатов возможно лишь в строго очерченных законом пределах. В связи с изложенным возникает проблема создания надежного механизма от зло-

¹ Бутылин В.Н., Гончаров И.В., Барбин В.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты): курс лекций. М.: Академия управления МВД России, 2007. С. 70.

² СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

употреблений при осуществлении оперативно-разыскных мероприятий и противоправного ограничения прав личности.

В соответствии с законодательством об ОРД, оперативно-разыскная деятельность основывается на конституционных принципах законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также на принципах конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств.

К основным задачам оперативно-разыскной деятельности относятся выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших; добывание информации о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации, а также установление имущества, подлежащего конфискации.

Одним из важных элементов этого механизма должна стать детальная правовая регламентация оснований ограничения неприкосновенности частной жизни при проведении оперативно-разыскных мероприятий.

Уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел отводится приоритетное место в системе обеспечения прав и свобод личности. Правовую основу этой деятельности составляют Конституция РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, а также некоторые нормативные акты министерств и ведомств.

Уголовно-процессуальная деятельность органов внутренних дел осуществляется посредством предварительного следствия и в форме дознания. Методы исполнения процессуальных действий у них одинаковые, а отличаются они лишь объемом, кругом субъектов и подследственностью. Характерная особенность уголовно-процессуальной деятельности заключается в том, что она возникает лишь в связи с событием преступления и дальнейшим его расследованием. Расследование преступлений является одним из сложнейших видов социальной деятельности. Оно осуществляется специализированными органами государства – следственными и оперативными аппаратами, экспертными учреждениями, иными

уполномоченными на то лицами и учреждениями. Суть расследования состоит в том, что оно обусловлено необходимостью собирания для суда доказательств, которые невозможно получить в процессе судебного разбирательства.

В ходе уголовно-процессуальной деятельности преследуются две основных цели. Первая заключается в раскрытии преступлений и привлечении виновных к уголовной ответственности, т.е. создании предпосылок для осуществления правосудия, вторая – в обеспечении защиты прав и свобод граждан, вовлеченных в осуществление уголовного процесса.

§ 22.2. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности участкового уполномоченного полиции

Участковые уполномоченные полиции обладают большим объемом полномочий, которые позволяют им путем применения разнообразных методов и в различных формах активно участвовать в обеспечении прав и свобод граждан. Участковые уполномоченные полиции наиболее приближены к населению своих административных участков. Они имеют достаточно возможностей для оперативного выявления и своевременного устранения различного рода угроз, действий, посягающих на права и свободы граждан.

Именно участковые уполномоченные полиции, решая возложенные на них задачи, выполняют правоохранные функции.

К числу основных задач участкового уполномоченного полиции относятся следующие:

- предупреждение, пресечение, выявление и раскрытие преступлений и иных правонарушений, в т.ч. преступлений, совершаемых лицами, имеющими непогашенную (не снятую) судимость, бытовых преступлений, а также противоправных деяний, указанных в конкретных статьях УК и КоАП РФ¹;

¹ Статьи 112, 115, 116, 116.1, 117, 119 и 141 УК РФ, статьи 6.11 и 19.24 КоАП РФ.

- осуществление производства по делам об административных правонарушениях;
- проведение индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете, в т.ч. с лицами, состоящими под административным надзором;
- осуществление приема граждан, рассмотрение их обращений.

При решении перечисленных выше задач участковый уполномоченный полиции принимает участие в предупреждении безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, в розыске лиц различных категорий, контроле за обеспечением условий хранения оружия и боеприпасов к нему, в обеспечении безопасности дорожного движения.

Таким образом, можно констатировать, что задачи, решаемые участковым уполномоченным полиции, тесно связаны с удовлетворением интересов любого человека и гражданина, т.к. строгое и неуклонное соблюдение требований нормативных правовых актов, стабильное состояние правопорядка являются главными гарантиями функционирования всей системы прав и свобод граждан.

Участковый уполномоченный полиции, реализуя возложенные на него задачи, руководствуется принципом беспристрастности. Так, выступая в качестве представителя государства на определенной территории, участковый уполномоченный полиции принимает участие в обеспечении гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина. В том числе при поступлении информации о дискриминации граждан участковый уполномоченный полиции участвует в сборе материалов проверки по соответствующей статье КоАП РФ¹.

Как представитель государства участковый уполномоченный полиции обеспечивает право граждан на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства. Так, в ходе проведения профилактического обхода участковый уполномоченный полиции должен уделять особое внимание информации о гражданах

¹ Статья 5.62 КоАП РФ «Дискриминация».

Российской Федерации, проживающих в жилых помещениях с нарушением правил регистрации, а также об иностранных гражданах и лицах без гражданства, постоянно проживающих или временно находящихся на территории Российской Федерации с нарушением правил въезда либо режима пребывания. В случае выявления нарушения вышеуказанных правил участковый уполномоченный полиции принимает меры в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Участковый уполномоченный полиции, реализуя свои полномочия, защищает права граждан на свободу совести, свободу вероисповедания, включая право исповедовать религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними (ст. 28 Конституции РФ). Он наделён правом составлять протоколы об административных правонарушениях за воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и свободу вероисповедания¹.

Участковый уполномоченный полиции в определенной мере защищает и право граждан на объединение (ст. 30 Конституции РФ). Так, он должен способствовать привлечению граждан к участию в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности и народных дружин, в соответствии с Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Участковый уполномоченный полиции участвует и в пресечении проявлений экстремизма, охраняя тем самым право граждан на свободу мысли и слова (ст. 29 Конституции РФ). Принимает меры, направленные на пресечение фактов пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства, например путем привлечения к ответственности виновных лиц по ст. 20.3, 20.3.1, 20.29 КоАП РФ².

¹ Статья 5.26 КоАП РФ «Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях».

² Статья 20.3 «Пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами», ст. 20.3.1 «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства», ст. 20.29 «Производство и распространение экстремистских материалов».

В современных условиях большое значение имеет и деятельность участковых уполномоченных полиции, направленная на защиту права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции РФ). Указанная защита реализуется путем применения мер как профилактического характера, так и путем применения мер административной ответственности. В целях профилактического воздействия участковый уполномоченный полиции ставит на учет лиц, совершивших административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, при проведении общественно-политических или спортивно-массовых мероприятий¹. Меры административной ответственности заключаются в полномочиях участкового уполномоченного полиции по составлению протоколов об административных правонарушениях по таким составам, как:

- статья 5.38 «Нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»;
- статья 20.2 «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования»;
- статья 20.2.3 «Невыполнение обязанностей по информированию граждан, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления о принятии организатором публичного мероприятия решения об отказе от проведения публичного мероприятия либо подача уведомления о проведении публичного мероприятия без цели его проведения».

На основании статьи 32 Конституции Российской Федерации граждане имеют право участвовать в управлении делами государства, получать информацию от государственных органов о результатах работы. Данное право накладывает на участковых уполномоченных полиции обязанность не реже одного раза в год отчитываться о результатах своей работы перед гражданами, проживающими на обслуживаемом административном участке, с

¹ Пункт 33.6 приказа МВД России от 29.03.2019 № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности».

опубликованием отчетной информации на официальных сайтах территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях в сети Интернет¹. Отчет участковых уполномоченных является «формой взаимодействия правоохранительных органов и гражданского общества»².

Развитой компетенцией обладают участковые уполномоченные полиции в сфере защиты избирательных прав граждан. Участковый уполномоченный полиции охраняет общественный порядок в дни голосования на избирательных участках, пресекает различного рода административные правонарушения, например ст. 5.14 КоАП РФ «Умышленное уничтожение или повреждение агитационного материала либо информационного материала, относящегося к выборам, референдуму, общероссийскому голосованию».

Значительный объем полномочий участковых уполномоченных полиции связан с защитой права собственности (ст. 35 Конституции РФ). Данные полномочия реализуются как действиями по пресечению различного рода противоправных деяний, посягающих на право собственности, так и использованием различных профилактических мер. Например, в случае выявления причин и условий, способствующих совершению правонарушения, участковый уполномоченный полиции докладывает непосредственному руководителю о необходимости внесения в соответствующий орган или организацию независимо от форм собственности либо общественное объединение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения³.

В качестве самостоятельного направления правоохранительной деятельности участковых уполномоченных полиции можно выделить защиту права граждан на семейное благополучие. Это

¹ Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30.08.2011 № 975.

² Бачурин А.Г. К вопросу о проведении отчета перед населением участковым уполномоченным полиции // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2012. № 1 (22). С. 4-7.

³ Пункт 27 приказа МВД России от 29.03.2019 № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности».

связано с тем, что в настоящее время около трети убийств в Российской Федерации совершаются в семейно-бытовой сфере, существенную часть объектов посягательств (в 2018 г. более 60%) составляют женщины. На сегодняшний день законодатель наделил сотрудников полиции обязанностью предупреждать бытовые правонарушения. Так, участковый уполномоченный полиции, осуществляя профилактический обход административного участка, проводит работу с лицами, допускающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, с их родственниками, близкими. Особое внимание при выявлении фактов семейно-бытовых правонарушений участковый уполномоченный полиции должен уделять семьям с детьми, т.к. он участвует в предупреждении безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних. Чаще всего данная их деятельность инициируется гражданами путем реализации своего права на обращение в органы власти (ст. 33 Конституции РФ).

Обязанность участковых уполномоченных полиции реагировать на сообщения, заявления и обращения граждан о происшествиях, в отношении которых требуется проведение проверочных действий с целью обнаружения возможных признаков преступления или административного правонарушения, закреплена в приказах МВД России¹. В ходе реализации данной обязанности должны быть приняты исчерпывающие меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина. Именно участковые уполномоченные полиции рассматривают и принимают решения по большинству обращений граждан, поступающих в территориальные органы МВД

¹ Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12.09.2013 № 707; Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 29.08.2014 № 736.

России. Только в 2019 г. ими было рассмотрено 13,6 млн заявлений, сообщений и обращений граждан¹.

Значительная компетенция у участковых уполномоченных полиции по защите жизни и здоровья граждан заключается в противодействии правонарушениям в сфере охраны общественного порядка, незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, в сферах дорожного движения и ряде других. Так, именно участковые уполномоченные полиции пресекают основную массу правонарушений, связанных с мелким хулиганством², потреблением алкогольной продукции в запрещенных местах либо потреблением наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах³, появлением в общественных местах в состоянии опьянения⁴.

Другой пример – административная деятельность в сфере незаконного оборота наркотиков, которую осуществляют сотрудники разных подразделений полиции. Участковые уполномоченные полиции выявляют на закрепленных за ними административных участках лиц, незаконно изготавливающих, приобретающих, хранящих, перерабатывающих, потребляющих без назначения врача, пропагандирующих и сбывающих наркотические средства, а также занимающихся незаконным посевом или выращиванием запрещенных к культивированию наркотикосодержащих растений, проводят профилактическую работу с больными наркоманией, состоящими на учете в медицинской организации. Кроме того, участковые уполномоченные полиции должны принимать меры по установлению организаторов либо содержателей притонов для потребления наркотических средств и психотропных веществ.

Определена компетенция участкового уполномоченного полиции и в сфере обеспечения права граждан на безопасное до-

¹ Годовой отчет о результатах реализации государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» в 2019 году. URL: https://мвд.рф/Deljatelnost/results/annual_reports (дата обращения: 02.02.2020).

² Статья 20.1 КоАП РФ.

³ Статья 20.20 КоАП РФ.

⁴ Статья 20.21 КоАП РФ.

рожное движение. Он является должностным лицом, уполномоченным исполнять государственную функцию по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения¹, пресекает многочисленные административные правонарушения в области дорожного движения.

Отдельные полномочия участковых уполномоченных полиции связаны и с защитой прав граждан на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ). Данные полномочия заключаются в праве составлять протоколы по таким составам административных правонарушений, как ч. 1 ст. 8.2², 8.3³, 8.5⁴, ч. 5 ст. 8.13 КоАП РФ⁵ и ряду других.

Особое значение имеет деятельность участковых уполномоченных полиции по защите прав граждан на непосредственную физическую неприкосновенность личности. Так, в 2016 г. введена в действие статья 6.1.1 КоАП РФ, установившая административную ответственность за нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в ст. 115 УК РФ. Со времени ее введения наибольшее количество предусмотренных ею правонарушений пресекается именно участковыми уполномоченными полиции. По данным МВД России, в 2019 г. участковыми было выявлено и пресечено более 253 000 правонарушений, что, в свою очередь, позволило выявить на 39% больше преступлений, предусмотренных ст. 116.1 УК РФ.

¹ Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения: приказ МВД России от 23.08.2017 № 664.

² Статья 8.2 «Несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления».

³ Статья 8.3 «Нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами».

⁴ Статья 8.5 «Соккрытие или искажение экологической информации».

⁵ Статья 8.13 «Нарушение правил охраны водных объектов».

Приведенные примеры могут свидетельствовать о том, что на сегодняшний день административная деятельность участкового уполномоченного полиции в сфере защиты прав и свобод граждан организована достаточно эффективно, что подтверждается и состоянием преступности. Так, по данным ГИАЦ МВД России, в 2019 г. отмечается снижение числа зарегистрированных преступных деяний практически по всем их видам и категориям. Например, на 15% сократилось количество убийств и на 8,3% – случаев умышленного причинения тяжкого вреда здоровью, совершенных на бытовой почве, уменьшилось число лиц, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения (298,4 тыс.: -8,5%)¹.

§ 22.3. Обеспечение прав человека органами предварительного расследования системы МВД России

Органами внутренних дел выявляется более 93% преступлений от всех регистрируемых в Российской Федерации, и большая их часть расследуется этими же органами. Поэтому их роль в обеспечении прав лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве, столь существенна. Защита человека, вовлеченного в сферу уголовно-процессуальных отношений, является целью, назначением, правовым фундаментом и идеологической основой, на которой строится вся концепция современной модели российского уголовного судопроизводства². Проводимая судебная реформа в условиях меняющихся социальных и экономических отношений, процессы рецепции и конвергенции на уровне различных правовых институтов объективно обуславливают более глубокое проникновение идей защиты прав человека, содержащихся как в международных актах, так и в Конституции Российской Федера-

¹ Годовой отчет о результатах реализации государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» в 2019 году. URL: https://мвд.рф/Deljatelnost/results/annual_reports (дата обращения: 02.02.2020).

² Статья 6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 18.02.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.02.2020).

ции, в сферу уголовно-процессуального регулирования. Охрана прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве является исходным положением, определяющим производство с момента поступления сообщения о преступлении и обеспечивающим реализацию назначения уголовного судопроизводства в целом, является принципом уголовного процесса (ст. 11 УПК РФ), обязанностью государства и необходимым условием справедливого правосудия (ст. 2, ч. 1 ст. 45 Конституции РФ)¹.

«Обеспечение», «защита», «охрана» прав человека органами предварительного расследования определяются через действия уполномоченных на то субъектов, по выполнению которых создаются условия, способствующие возможности, в нашем случае, правообладателям (участникам уголовного процесса со стороны обвинения и защиты, имеющими личный интерес) пользоваться этими правами, являющиеся гарантией реализации этих прав, защищающие от возможных их нарушений, охраняющие правовой статус участника уголовного процесса².

Субъектами этой деятельности, т.е. участниками уголовного судопроизводства, на которых государством по роду должностного положения возложена обязанность по созданию условий реализации прав человека вовлеченного, независимо от его волеизъявления, в уголовно-процессуальные отношения в ходе досудебного производства, являются органы предварительного расследования. Их процессуальный статус в соответствии с УПК РФ может быть следующим:

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.08.2014).

² Более подробно о содержании устоявшейся в теории права дефиниции «обеспечение прав человека» см., напр.: Обеспечение прав человека: учебник / Акатнова М.И. и др.; под общ. ред. Ю.В. Анохина. Барнаул: Барнаульский юрид. ин-т, 2016. С. 262; Гладышева О.В. Теоретические основы обеспечения законных интересов личности в уголовном судопроизводстве: монография / под науч. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.А. Семенцова. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 35; Фадеев П.В. Признаки и понятие обеспечения прав личности в уголовном судопроизводстве // Российская юстиция. 2014. № 3. С. 32-34.

- орган дознания, т.е. государственный орган или должностное лицо, в соответствии с УПК РФ осуществляющие дознание и другие процессуальные полномочия (п. 24 ст. 5; ст. 40);
- начальник органа дознания, т.е. должностное лицо, возглавляющее соответствующий орган дознания, а также его заместитель (п. 17 ст. 5; ст. 40.2);
- начальник подразделения дознания – должностное лицо органа дознания, возглавляющее соответствующее специализированное подразделение, которое осуществляет предварительное расследование в форме дознания, а также его заместитель (п. 17.1 ст. 5; ст. 40.1);
- дознаватель – должностное лицо органа дознания, правомочное либо уполномоченное начальником органа дознания осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия, предусмотренные УПК РФ, в т.ч. лица, осуществляющие проверку сообщения о преступлении в порядке, предусмотренном ст. 144 УПК РФ (п. 7 ст. 5; ст. 41);
- руководитель следственного органа – должностное лицо, возглавляющее соответствующее следственное подразделение, а также его заместитель (п. 38.1 ст. 5; ст. 39);
- следователь – должностное лицо, уполномоченное осуществлять предварительное следствие по уголовному делу, а также иные полномочия, предусмотренные настоящим кодексом (п. 41 ст. 5; ст. 38);
- следователь-криминалист – должностное лицо, уполномоченное осуществлять предварительное следствие по уголовному делу, а также участвовать по поручению руководителя следственного органа в производстве отдельных следственных и иных процессуальных действий или производить отдельные следственные и иные процессуальные действия без принятия уголовного дела к своему производству (п. 40.1 ст. 5; ст. 40.1)¹.

¹ Следователь-криминалист введен в качестве участника уголовного процесса Федеральным законом от 02.12.2008 № 226-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», как должность – Федеральным законом от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» введен в систему штатных должностей Следственного комитета Российской Федерации. В системе органов внутренних дел в настоящее время такой должности не предусмотрено.

Каждый из указанных участников в пределах своей компетенции, выполняя *функции*:

- по приему, проверке и разрешению сообщений о преступлениях;
 - производству неотложных следственных действий;
 - исполнению поручений по материалам проверки сообщения о преступлении или по уголовному делу, в т.ч. в рамках международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства;
 - предварительному расследованию в форме предварительного следствия, дознания или дознания в сокращенной форме;
 - ведомственному процессуальному контролю,
- обязан обеспечивать права и реализацию законных интересов участников соответствующих правоотношений.

Совершенствование правового механизма обеспечения прав участников уголовного процесса является одним из приоритетных направлений законодательной деятельности и подвергается глубокому научному исследованию¹.

¹ Как правило, обеспечение прав и законных интересов участников уголовного процесса исследуется в зависимости от определенного этапа производства по уголовному делу, правового статуса отдельного участника или группы участников уголовного процесса или реализации определенного права. См., напр.: Егорова М.С. Институт приостановления производства по уголовному делу и обеспечение прав и законных интересов участников уголовного процесса при реализации его норм: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004; Шаров Д.В. Обеспечение прав потерпевшего в досудебном производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Парфенов В.Н. Обеспечение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства при особом порядке судебного разбирательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; Кирянина Н.А. Обеспечение прав несовершеннолетних участников уголовного судопроизводства в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; Ермишина Н.С. Европейские стандарты в области прав человека и их роль в обеспечении прав личности в российском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012; Андреев А.В. Обеспечение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства при привлечении в качестве обвиняемого: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017; Синенко С.А. Обеспечение прав и законных интересов потерпевшего в уголовном судопроизводстве: теоретические, законодательные и правоприменительные проблемы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017 и др.

Вместе с тем анализ судебной практики, включая практику Европейского Суда по правам человека, свидетельствует о наличии в деятельности органов внутренних дел существующих проблем прикладного характера. Из перечня прав и свобод, взятых под охрану государствами, подписавшими Конвенцию¹, определенных в её первом разделе, *чаще всего признаются нарушаемыми в ходе досудебного производства следующие права:*

- право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 5), закрепленное ст. 22 Конституции РФ и обеспечиваемое уголовно-процессуальным принципом неприкосновенности личности (ст. 10 УПК РФ), реализуемым через применение раздела IV УПК РФ «Меры процессуального принуждения». Так, по делу «Жеребин (Zherebin) против Российской Федерации» установлено нарушение п. 3 ст. 5 Конвенции в связи с неоднократным продлением срока содержания заявителя под стражей, без достаточных на то оснований и без приведения надлежащих мотивов применения меры пресечения. В общей сложности заявитель содержался под стражей 7 месяцев 20 дней в связи с тем, что, по мнению органов следствия, мог скрыться или препятствовать отправлению правосудия путем оказания давления на свидетелей. Европейский Суд пришел к выводу, что власти Российской Федерации продлили срок содержания заявителя под стражей на основаниях, которые хоть и являются «значительными», но не могут считаться «достаточными» для обоснования такой длительности срока, поскольку возможность применения альтернативной меры пресечения не рассмотрена, бремя доказывания переложено на обвиняемого (при отказе в освобождении заявителя власти утверждали, что он не представил доказательств, опровергающих предположения обвинения о наличии риска, что он может скрыться или препятствовать отправлению правосудия), в основе

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)).

избрания меры пресечения ссылка на тяжесть предъявленного обвинения¹;

- право на справедливое судебное разбирательство (ст. 6). Содержание статьи Конвенции охватывает как минимум право на защиту прав, в т.ч. судебную и в соответствующем беспристрастном суде (ст. 45, 46, 47 Конституции РФ; ст. 8, 8.1, 242 УПК РФ), презумпцию невиновности (ст. 49 Конституции РФ; ст. 14 УПК РФ), право не свидетельствовать против себя (ст. 51 Конституции РФ; ч. 2 ст. 11, ч. 1.1 ст. 144, п. 2 ч. 4 ст. 46 УПК РФ), право на квалифицированную юридическую помощь (ст. 48 Конституции РФ; ст. 16, п. 3 ч. 4 ст. 46, ст. 49-53 УПК РФ), право пользоваться родным или свободно выбираемым языком и помощью переводчика (ст. 26 Конституции РФ; ст. 18, п. 6 ч. 4 ст. 46, ст. 59, 169 УПК РФ), право на публичность (открытость) судебного разбирательства (ст. 123 Конституции РФ; ст. 241 УПК РФ) в разумный срок (ст. 6.1, 162, 223, 226.6 УПК РФ).

Так, по делу «Максим Петров против Российской Федерации» Европейским Судом установлено нарушение презумпции невиновности (п. 2 ст. 6 Конвенции), выразившееся в преждевременном заявлении о виновности лица, обвиняемого в многократных убийствах, покушении на убийство и грабежах, сделанном сотрудниками органов внутренних дел до вступления приговора в законную силу. Интервью сотрудников и комментарии обвинения, сделанные во время суда, были опубликованы. Суд указал на важность выбора выражений должностными лицами в их заявлениях, сделанных до признания лица виновным в установленном законом порядке. Давая комментарии по продолжающемуся уголовному разбирательству, должностные лица должны проявлять особую сдержанность в выборе выражений, чтобы их высказывания не могли внушить общественности представление о том, что лицо, еще не признанное виновным, является преступником.

Довод властей Российской Федерации о том, что государство не может считаться ответственным за материал, опубликованный в частных средствах массовой информации, судом были отверг-

¹ Дело «Жеребин (Zherebin) против Российской Федерации» (жалоба № 51445/09): постановление ЕСПЧ от 24.03.2016 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2016. № 12.

нуты, поскольку сообщенные журналистам сведения, опубликованные в утвердительной форме («...убил пожилых женщин, украл их макароны и в тот же вечер ел эти макароны с его семьей... был ужасным маньяком... ответственен за более чем шестнадцать убийств и более чем пятьдесят эпизодов грабежа...») сотрудниками органов внутренних дел не оспаривались, и возражений от них против публикации этих утверждений до вынесения судебного решения первой инстанции по делу не было заявлено. Петров М.В., 1965 года рождения, в настоящее время отбывает пожизненный срок заключения в г. Соликамске Пермского края¹.

В деле «Пищальников (Pishchalnikov) против Российской Федерации» Европейский Суд, установив в т.ч. нарушение права не свидетельствовать против себя, указал на то, что решающее значение для перспектив защиты в последующем уголовном разбирательстве имеют последствия полицейского допроса на начальных стадиях процесса, который должен сопровождаться достаточными гарантиями²;

- право на уважение частной и семейной жизни, подразумевающее, что каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции (ст. 8), закрепленное в ст. 23, 25 Конституции РФ и обеспечиваемое рядом процессуальных норм, в т.ч. содержащихся в ст. 12, 13, 165 УПК РФ.

Так, по делу «Москалев (Moskalev) против Российской Федерации» обжаловалось нарушение права на уважение частной жизни, прослушивание и запись телефонных переговоров, контроль почтовых отправлений и снятие информации с технических каналов связи. Суд признал жалобу в части предполагаемого нарушения права заявителя на уважение частной жизни и корре-

¹ Дело «Максим Петров против Российской Федерации» (жалоба № 23185/03) [Электронный ресурс]: постановление ЕСПЧ от 06.11.2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Дело «Пищальников (Pishchalnikov) против Российской Федерации» (жалоба № 7025/04): постановление ЕСПЧ от 24.09.2009 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2010. № 1.

спонденции и в части отсутствия эффективного средства правовой защиты приемлемой, нарушение ст. 8 – допущенным¹;

- право на эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве (ст. 13), которое гарантируется Конституцией РФ. Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом (ст. 52 Конституции РФ). Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ) – обеспечивается реализация этих прав применением ч. 2 ст. 21, ст. 144, гл. 16 УПК РФ.

Например, по делу «Салихов против Российской Федерации» было установлено отсутствие эффективных средств правовой защиты в связи с тем, что неоднократные заявления задержанного по подозрению в изнасиловании и помещённого в камеру для допросов о причинении ему в отделении милиции травм надлежащим образом не расследовались. Суд счел, что в ситуации, когда человек, находящийся под контролем властей, демонстрирует видимые телесные повреждения, власти должны действовать по собственной инициативе, не дожидаться подачи официальной жалобы потерпевшим. Власти обязаны инициировать соответствующее расследование событий, даже если выдвигается спорная жалоба о неправомерном обращении²;

- запрещение пыток (ст. 3), гарантируемое Конституцией РФ (ст. 21) и требованиями к процедуре уголовного судопроизводства, с тем чтобы никто из участников не мог быть подвергнут насилию, пыткам, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению либо поставлен в ситуацию опасности для его жизни и здоровья (ст. 9 УПК РФ).

¹ Дело «Москалев (Moskalev) против Российской Федерации» (жалоба № 44045/05) [Электронный ресурс]: постановление ЕСПЧ от 07.11.2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Дело «Салихов против Российской Федерации» (жалоба № 23880/05): постановление ЕСПЧ от 03.05.2012 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2013. № 4.

По тому же делу «Салихов против Российской Федерации» в Страсбургском суде обжаловались попытки насильственным путем взять образец крови задержанного. Суд заключил, что принудительное медицинское вмешательство и избиения, которые сопровождали процессуальное действие, выходят за рамки минимального уровня жестокости, соответствующего ст. 3 Конвенции. Человек в данном случае был подвергнут бесчеловечному и унижающему достоинство обращению в нарушение этого положения¹.

В правоприменительной практике, к сожалению, нарушения этого принципа встречаются. По делу об изнасиловании для сравнительного исследования в принудительном порядке изъяли срезы ногтей пальцев рук, предварительно не предложив выдать образцы добровольно². По другому уголовному делу, получая волосы у подозреваемого, к последнему применили насилие, удерживали за ноги, за руки, за шею (затруднив дыхание) и за лицо, причинив боль и страдания³.

Уголовно-процессуальные гарантии (средства, способы) обеспечения прав участников досудебного уголовного процесса органами предварительного расследования, установленные УПК РФ, представляют собой разветвленную, многоуровневую систему, в состав которой чаще всего включают:

- уголовно-процессуальную форму;
- принципы уголовного судопроизводства;
- своевременность формальной определенности, стабильность процессуального статуса участника досудебного производства;

¹ Дело «Салихов против Российской Федерации» (жалоба № 23880/05): постановление ЕСПЧ от 03.05.2012 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2013. № 4.

² См: Там же.

³ См. аналогичные нарушения: Дело «Ляпин против Российской Федерации» (жалоба № 46956/09, Первая секция): постановление ЕСПЧ от 24 июля 2014 г. // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2015. № 6; Дело «Далаков против Российской Федерации» (жалоба № 35152/09, Третья секция): постановление ЕСПЧ от 16 февраля 2016 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2016. № 11 и др.

- процессуальные нормы, закрепляющие права и обязанности участников, вовлекаемых в производство;
- нормы, закрепляющие процессуальные обязанности лиц, осуществляющих досудебное производство и их процессуальные права;
- содержание процессуальной деятельности, в т.ч. по разъяснению прав и по созданию возможности их осуществления;
- ведомственный контроль;
- прокурорский надзор;
- судебный контроль и др.

В качестве важнейшей гарантии Верховный Суд РФ называет строгое соблюдение процессуальных норм, процессуальной формы¹.

Уголовно-процессуальная форма на макроуровне (применительно к рассматриваемому вопросу) – форма досудебного производства в целом является предметом жарких споров не только ученых², но и субъектов законодательной инициативы³. Ставится под сомнение целесообразность существования этапа проверки

¹ См., напр.: О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.06.2010 № 17 (ред. от 16.05.2017) // БВС РФ. 2010. № 9.

² См., напр.: Якуб М.Л. Процессуальная форма в советском уголовном судопроизводстве. М.: Юрид. лит., 1981; Великий Д.П. Единство и дифференциация уголовно-процессуальной формы: история, современность, перспективы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2001; Цыганенко С.С. Общий и дифференцированный порядки уголовного судопроизводства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2004; Манова Т.С. Теоретические проблемы уголовно-процессуальных производств и дифференциации их форм: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005; Якимович Ю.К. Дифференциация уголовного судопроизводства. Избранные труды. СПб., 2011; Муравьев К.В. Оптимизация процессуальной формы применения уголовного закона: монография. М.: Проспект, 2019. 264 с.; Свиридов М.К., Пилюк А.В. Теоретические основы упрощения форм разрешения уголовных дел судом в Российской Федерации. Томск: Издательский Дом ТГУ, 2019. 348 с.

³ См., напр.: Уголовная политика в Российской Федерации: проблемы и решения: выступление Генерального прокурора РФ на парламентских слушаниях в Совете Федерации РФ от 18.11.2013. URL: www.genproc.gov.ru (дата обращения: 02.02.2020); Парламентские слушания в Совете Федерации по вопросам развития уголовного законодательства «Уголовная политика: “дорожная карта” (2017-2025 годы)» // Сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ. URL: <http://council.gov.ru/events/news/> (дата обращения: 02.02.2020).

сообщения о преступлении как самостоятельной стадии уголовного процесса, с течением времени превратившейся, по мнению многих, из барьера для преждевременного уголовного преследования в барьер на пути к правосудию. Существенные нарекания вызывает дознание во всех его проявлениях.

Анализ основных показателей работы органов внутренних дел по принятым, рассмотренным сообщениям о преступлениях позволяет утверждать, что существующее регулирование начального этапа досудебного производства не обеспечивает реализацию права на доступ к правосудию и возможности компенсировать ущерб, причиненный преступлением, провозглашенные в ст. 46, 47, 52 Конституции РФ. Из общего количества выявленных прокуратурой нарушений, допущенных в ходе досудебного производства за прошедший год, более 70% составляют нарушения при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях¹.

Возрастают в долевым соотношении к решениям о возбуждении уголовного дела решения ОВД об отказе в возбуждении уголовного дела, не все из которых являются законными. За прошедший календарный год 2 035 927 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела отменены прокурорами как необоснованные. Восемь процентов из этих материалов имели судебную перспективу². Основной категорией обжалуемых решений органов дознания ОВД в судах по-прежнему остаются постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

Доследственная проверка не соответствует правозащитному назначению отечественного уголовного судопроизводства – приходят к выводу специалисты. Увеличившиеся сроки проверки становятся почвой для волокиты. Наиболее часто такие нарушения встречаются по сообщениям о причинении гражданам телесных повреждений.

¹ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь – декабрь 2019 г. (информация от 25 февраля 2020 г.) // Генеральная прокуратура Российской Федерации. Портал правовой статистики. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1795898/> (дата обращения: 25.02.2020).

² Там же.

Так, сотрудниками одного из отделов полиции Алтайского края почти три месяца не принималось законное процессуальное решение по сообщению о причинении телесных повреждений пострадавшей. Основанием для продления срока проверки до 30 суток и последующего обращения к прокурору с ходатайством об очередной отмене принятого решения об отказе в возбуждении уголовного дела являлось отсутствие результатов назначенной судебно-медицинской экспертизы. Вместе с тем, согласно заключению эксперта в отношении пострадавшей, у последней еще в день поступления в медицинское учреждение обнаружены вдавленный фрагментарно-оскольчатый перелом костей черепа в левой лобно-височной области, кровоизлияние под мягкой мозговой оболочкой, ушиб головного мозга средней степени тяжести, потребовавшие проведение операции, что, в соответствии с п. 6.1 «Медицинских критериев определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека» свидетельствует о причинении тяжкого вреда здоровью¹.

В связи с отсутствием результатов судебно-медицинской экспертизы сотрудниками одного из отделов полиции УМВД России по г. Барнаулу на протяжении полугода проводилась доследственная проверка по сообщению о причинении телесных повреждений мужчине, у которого в первые дни лечения объективно установлен двухсторонний перелом челюсти, для полного сращения которого, по мнению судебно-медицинских экспертов, всегда необходим срок свыше 3 недель, что в соответствии с п. 7.1 Медицинских критериев свидетельствует о причинении средней тяжести вреда здоровью².

Длительность проверки сообщения о преступлении не только пострадавшим от преступлений препятствует в доступе к правосудию и своевременному возмещению причиненного преступле-

¹ Об утверждении Медицинских критериев определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека: приказ Минздравсоцразвития РФ от 24.04.2008 № 194н (ред. от 18.01.2012).

² См., напр.: Докладная записка заместителя прокурора Алтайского края «Об исполнении приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 05.09.2011 № 277 “Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия”» 69-16-2019; 69-16-2020.

нием вреда, но и создает лицам, причастным к совершению преступления, благоприятные условия для противодействия в его раскрытии, для уклонения от уголовной ответственности¹.

Намерение законодателя исключить отказ в возбуждении уголовного дела по неочевидным преступлениям со ссылкой на малозначительность посредством установления дополнительного требования к отказу в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием в деянии состава преступления – установление лица, совершившего это деяние (ч. 1 ст. 148 УПК РФ), нивелируются практикой применения закона. По сообщениям, содержащим признаки деяния, предусмотренного УК РФ, но в силу малозначительности не представляющим общественной опасности, при неустановлении лица, его совершившего, в ходе проверки сообщения о преступлении, как правило, вопреки требованию УПК РФ принимается решение об отказе в возбуждении уголовного дела. В качестве основания отказа в таком случае используется п. 1 ч. 1 ст. 24 УПК РФ (отсутствие события преступления). Если преступление не раскрыто, лицо, причинившее вред, не установлено, то защита нарушенных прав и законных интересов потерпевшего в порядке и уголовного, и гражданского (арбитражного) судопроизводства становится невозможной. Такие факты приводят к уменьшению степени доверия россиян к правоохранительной системе государства в целом, к самоуправству.

В части обеспечения прав участников уголовного процесса не лишено проблем и предварительное расследование, особенно в форме дознания. Сокращенные сроки расследования, усиленный ведомственный контроль и наличие прокурорского надзора с элементами процессуального руководства, особый способ придания процессуального статуса подозреваемому, отсутствие (по

¹ И.В. Овсянников, например, обращает внимание на то обстоятельство, что в структуре регистрируемых в России преступлений существенный объем занимают преступления небольшой тяжести, по которым срок давности привлечения к уголовной ответственности составляет два года со дня совершения преступления, а для несовершеннолетних этот срок сокращается вдвое. И каков бы ни был срок проверки сообщения о преступлении, течение срока давности, связанного с привлечением к уголовной ответственности, продолжается. См.: Овсянников И.В. Доследственные проверки и срок давности привлечения к уголовной ответственности // Законность. 2019. № 12. С. 56-59.

общему правилу) процедуры привлечения в качестве обвиняемого, своеобразие этапа окончания расследования – вот основные отличия современной модели дознания от предварительного следствия.

Институт дознания подвергается критике как не обеспечивающий возможности подозреваемому (обвиняемому) реализовать свое право на защиту в полной мере, поскольку, находясь в статусе подозреваемого, лицо не имеет возможности ознакомиться с полной формулировкой и квалификацией инкриминируемого ему деяния. Ознакомившись с обвинением по завершении дознания, обвиняемый лишен возможности высказать свою позицию относительно предъявленного обвинения, указать на доказательства, подтверждающие невиновность. К задаче более полного обеспечения права на защиту добавился еще ряд проблем, возникших в связи с применением дознания в сокращенной форме, введенного в 2013 г. как дознание упрощенной, ускоренной формы.

Недостаточная эффективность рассматриваемого процессуального института, как обнаруживают результаты анализа, обусловлена несоразмерностью соотношения затрачиваемых ресурсов с уровнем обеспечения прав и законных интересов участников досудебного производства. Нестабильность, забюрократизированность, затратность института предлагается преодолеть в системе дальнейшего совершенствования досудебного производства в целом, при изменении начального этапа уголовно-процессуальной деятельности, отказа от стадии возбуждения уголовного дела и от самого оформления решения о возбуждении уголовного дела постановлением, использования, с учетом позиций Конституционного Суда Российской Федерации, опыта применения протокольной формы подготовки материалов по УПК РСФСР.

Гарантом государственной защиты лиц, вовлеченных в орбиту уголовного судопроизводства, выступает принцип охраны прав и свобод человека и гражданина, одним из способов реализации которого является обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного процесса. Деятельность должностных лиц органов внутренних дел, расследующих уголовное дело, по обеспечению безопасности участников уголовного судопроизводства состоит из принятия мер, предусмотренных УПК РФ, Феде-

ральным законом «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»¹.

Уровень масштабности проблем, преимущественно правовых, связанных с обеспечением безопасности участников уголовного судопроизводства, определяется и учеными, и практиками как достаточно высокий и объясняется неурегулированностью ряда вопросов; противоречиями, возникающими между обеспечением интересов отдельных лиц и реализацией целей правосудия; отсутствием должного взаимодействия между органами по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите, и должностными лицами, осуществляющими уголовное судопроизводство. Самым незащищенным на сегодняшний день признается лицо, обратившееся с сообщением о преступлении (пострадавший). Причиной возникающих сложностей по-прежнему остается, в т.ч. неопределенность процессуального статуса участников уголовного процесса на отдельных этапах судопроизводства.

Несмотря на введение Федеральным законом от 04.03.2013 № 23-ФЗ норм (ч. 1.1 в ст. 144 и п. 6 в ч. 3 ст. 49 УПК РФ), предписывающих учитывать не только формальное (процессуальное), но и фактическое положение лица и приводящих УПК РФ в соответствие с решениями Конституционного Суда РФ², позиция Верховного Суда РФ неоднозначна. Если в постановлении Пленума, применительно к обеспечению права на защиту, гарантированность права не зависит от формального процессуального ста-

¹ О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства: федеральный закон от 20.08.2004 № 119-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.02.2017).

² См., напр.: По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.И. Маслова: постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 11-П; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Усанова Олега Германовича на нарушение его конституционных прав пунктом 5 части третьей статьи 49 и статьей 193 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, пунктом 2 статьи 1070 и статьей 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 20.11.2008 № 851-О-О.

туса лица¹, то применительно к правам потерпевшего утверждается, что права, предусмотренные УПК РФ, потерпевший приобретает с момента вынесения постановления о признании его потерпевшим², тогда как в практике Европейского Суда по правам человека обеспечение прав участников досудебных процедур не зависит от формальной определенности их статуса.

Современные правовые реалии таковы, что для обеспечения прав человека, вовлеченного в уголовный процесс, уже не достаточно формального соблюдения процессуальных предписаний.

Наглядным примером в данном случае может быть решение Европейского Суда по правам человека, усмотревшего нарушение права не свидетельствовать против себя, права на защиту в ситуации, когда лицо, застигнутое на месте преступления, заявило, что в защитнике не нуждается и дало пояснения по факту обнаружения у него похищенного. Все права, предусмотренные УПК РФ, ему были разъяснены. Его подпись в протоколе с разъяснением прав имела. Тем не менее суд постановил, что отказ от важного права, предусмотренного ст. 6 Конвенции³, является недопустимым по обстоятельствам дела, исходя из которых лицо не могло предвидеть последствия своего поведения (последствия дачи объяснений). Его право на защиту реально обеспечено не было. Лицо не имело достаточного времени и возможностей для подготовки своей защиты. Для Европейского Суда не имело в данном случае значения, что по УПК РФ это лицо не являлось еще ни подозреваемым, ни обвиняемым, что процедура проведе-

¹ См.: О практике применения судами законодательства, обеспечивающего право на защиту в уголовном судопроизводстве: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2015 № 29 // Российская газета. 2015. 10 июля. № 150.

² См.: О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.06.2010 № 17 (ред. от 16.05.2017), п. 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

ния опроса на месте происшествия не требовала присутствия адвоката, что сведения, сообщенные застигнутым на месте происшествия и внесенные в протокол осмотра места происшествия, показаниями не являются. Право хранить молчание и не свидетельствовать против себя относится к международным стандартам, которые составляют основу справедливой судебной процедуры и призваны обеспечивать защиту человека от ненадлежащего принуждения со стороны властей от злоупотреблений правосудием¹.

Для обеспечения права в данном случае не свидетельствовать против себя не достаточно разъяснения участнику процесса права хранить молчание и подписи в протоколе о разъяснении этого права (письменного удостоверения факта разъяснения). Предупреждение следственных органов, органов дознания о праве человека на отказ от показаний является минимальным признанием права, которым его наделяет закон. Отказ от права, обращает внимание Европейский Суд по правам человека, должен быть недвусмысленно установлен. Отказ должен сопровождаться минимальными гарантиями, соизмеримыми с его значением. Осуществляемый отказ от права должен быть не только добровольным, но также сознательным и разумным. Отказывающийся от права должен разумно предвидеть последствия своего поведения².

Для обеспечения прав подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика, а также других участников уголовного судопроизводства, лица, осуществляющие проверку сообщения о преступлении, дознаватель, следователь *обязаны*:

¹ См., напр.: Дело «Александр Зайченко (Aleksandr Zaichenko) против Российской Федерации»: постановление ЕСПЧ от 18.02.2010 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2010. № 9.

² Дело «Пищальников (Pishchalnikov) против Российской Федерации» (жалоба № 7025/04): постановление ЕСПЧ от 24.09.2009 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2010. № 1.

По делу обжалуется чрезмерная длительность производства по уголовному делу в отношении заявителя, подозреваемого в совершении ряда тяжких и особо тяжких преступлений, а также отказ ему в доступе к адвокату на начальной стадии уголовного расследования. По делу нарушены требования п. 1 и подп. "с" п. 3 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

- разъяснять этим лицам их права, обязанности и ответственность;
- разъяснить порядок, в каком этим правом можно воспользоваться;
- разъяснить правовые последствия отказа от права и последствия его реализации;
- обеспечивать фактическую возможность осуществления этих прав (предоставив время, возможность обратиться за квалифицированной юридической помощью и т.п., исходя из обстоятельств дела);
- убедиться в добровольности, осознанности, разумном предвидении человеком последствий своего поведения при использовании своего права или отказа от него;
- удостоверить факты разъяснения права, создания условий для его реализации и осознанность принятия решения правообладателем в соответствующем протоколе. При выполнении требований ст. 167 УПК РФ в случае отказа или невозможности подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего или иного лица, участвующего в следственном или ином процессуальном действии, подписать процессуальный документ, в конфликтной следственной ситуации рекомендуется удостоверить этот факт с участием понятых или посредством видеофиксации.

В завершение необходимо обратить внимание на то, что обеспечение прав человека органами предварительного расследования в первую очередь связано с достижением назначения уголовного судопроизводства и реализуется через охрану прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве.

Для того чтобы воспользоваться своим правом и заявлять о своих законных интересах, отстаивать их, человек должен знать о существовании на его стороне такого права, знать о возможных средствах и способах его реализации, осознавать последствия своего поведения в связи с выбором воспользоваться правом и отказаться от него, иметь реальную возможность им воспользоваться в наиболее приемлемое (нужное) для него время. Реализация прав одних участников процесса не должна быть препятствием, ограничением прав других.

Часть 1 ст. 11 УПК РФ обязывает следователя (дознавателя) разъяснять участникам уголовного судопроизводства их права, обязанности и ответственность и обеспечивать возможность осуществления этих прав. Обеспечить в данном случае значит не просто выполнить предусмотренные УПК РФ процедуры, а убедиться в осознании участником процесса последствий принимаемого решения, создать реальную возможность осуществления прав.

Исходя из особенностей метода правового регулирования уголовно-процессуальных отношений, уголовно-процессуальное законодательство, как верно замечает О.И. Андреева, по возможности должно охватывать весь перечень прав личности, ставшей участником уголовного процесса, став тем самым условием конкретизации этих прав, условием для их реализации. Вместе с тем при отсутствии в УПК РФ достаточных гарантий и механизма реализации прав участников уголовного судопроизводства, как утверждают исследователи этих проблем¹, особую роль приобретает личность субъекта, осуществляющего производство проверки сообщения о преступлении, расследующей уголовное дело, разрешающей его по существу. Необходима компетентность должностных лиц, добросовестность, внутренняя мотивированность на безусловное соблюдение прав участников процесса.

В части обеспечения прав человека, в т.ч. в сфере уголовно-процессуальных отношений, закон не может полностью отождествляться с правом. Отсутствие в законе прямого указания на право, обладать которым лицо должно исходя из фактических обстоятельств дела, отсутствие формальной определённости статуса, позволяющего воспользоваться этим правом, не может приводить к умалению, непризнанию, ограничению в этом праве.

¹ См., напр.: Андреева О.И. Соотношение прав и обязанностей государства и личности в правовом государстве и специфика ее проявления в сфере уголовного судопроизводства (теоретический аспект) / под ред. М.К. Свиридова. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2004. С. 101.

§ 22.4. Уважение и соблюдения прав и свобод человека и гражданина как принцип оперативно-разыскной деятельности

Федеральным законом «О полиции» установлено, что полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности (ст. 1); в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений полиция обязана осуществлять оперативно-разыскную деятельность (далее – ОРД) (п. 10 ст. 12), включающую в себя комплекс оперативно-разыскных мероприятий (далее – ОРМ), проводимых преимущественно в негласной форме.

Необходимость использования негласных приемов в ОРД обуславливается ее направленностью на получение информации о тщательно скрываемых и маскируемых признаках преступной деятельности, которая гласными уголовно-процессуальными мерами обнаружена быть не может. В современных условиях высокого уровня профессионализма и организованности криминальной среды эффективность борьбы с преступностью во многом зависит от применения, прежде всего, оперативно-разыскных мер негласного характера, которые позволяют своевременно предотвращать и быстро раскрывать заранее планируемые и подготавливаемые противоправные действия.

Наряду с несомненными познавательными достоинствами оперативно-розыскные мероприятия в силу своей конспиративности сопряжены с потенциальной опасностью необоснованного ограничения конституционных прав личности¹. Нарушение этих прав сотрудниками оперативно-разыскных подразделений полиции является одной из серьезных проблем правоохранительной деятельности, о чем свидетельствуют многочисленные жалобы, поступающие в Конституционный Суд Российской Федерации, к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации,

¹ См.: Кудрявцев В.Н. Стратегии борьбы с преступностью. 2-е изд. испр. и доп. М., 2005. С. 103.

а также в Европейский Суд по правам человека. Распространенность нарушений прав личности при осуществлении ОРД обуславливает формирование негативного отношения участников уголовного процесса к результатам оперативно-разыскных мероприятий и препятствует их более широкому использованию в уголовном судопроизводстве. В связи с этим повышение эффективности использования ОРМ в борьбе с преступностью должно сопровождаться укреплением гарантий прав личности при их проведении. Решение этой двудеиной задачи должно обеспечиваться в деятельности оперативно-разыскных служб полиции.

Статья 3 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон об ОРД), закрепляющая принципы ОРД, к числу основных отнесла принцип уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Это требование по установлению законодателя должно стать одним из основополагающих начал и руководящих идей в повседневной деятельности оперативных сотрудников полиции.

Принцип уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина является важнейшим общеправовым принципом, вытекающим из положений ст. 2 Конституции РФ, что означает признание законодателем таких прав в качестве приоритетных по отношению к другим социальным ценностям. Поскольку целью оперативно-разыскной деятельности согласно ст. 1 Закона об ОРД является защита жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, то, защищая права одних лиц, нельзя пренебрегать законными правами и интересами других граждан.

Под уважением прав и свобод личности в ОРД понимается такое обращение властных субъектов этой деятельности (должностных лиц) к иным участникам оперативно-разыскных отношений, которое основано на практическом признании достоинства их личности как абсолютной конституционной ценности, исключающем любые попытки умаления этого права, и соблюдении должностными лицами стандартов поведения, предусматривающих почтительное и вежливое обращение с гражданами. В свою очередь, соблюдение прав и свобод человека и гражданина в сфере ОРД следует понимать как требование к субъектам этой деятельности решать поставленные задачи путем разрешенных законом действий, допускающих лишь обоснованное и соразмер-

ное защищаемым ценностям ограничение прав личности, а также обязанность следования установленному порядку такого ограничения. При этом следует иметь в виду, что в Законе об ОРД в силу его лаконичности отсутствуют подробные правила проведения ОРМ, а потому в случаях возникновения неопределенности в вопросе о пределах допустимости тех или иных ограничений прав личности в конкретных ситуациях исполнитель должен руководствоваться нормами Конституции РФ, имеющими прямое действие, а также решениями Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации, в которых дается судебное толкование отдельных норм указанного закона.

Принцип уважения и соблюдения прав и свобод в процессе осуществления ОРД в первую очередь распространяется на законопослушных граждан, которые могут оказаться в числе близких (родственных) связей лиц, ставших объектами ОРД. В отношении таких лиц недопустимо безосновательное ограничение их конституционных прав и свобод. В то же время Конституционный Суд Российской Федерации в пункте 7 своего Определения от 14 июля 1998 г. № 86-О признал допустимым распространение оперативно-разыскных мероприятий на лиц, вступающих в контакты с объектом, в отношении которого осуществляются эти мероприятия, поскольку задача ОРМ заключается в установлении преступных связей проверяемого лица, т.е. тех, кто причастен к противоправной деятельности.

Не менее важное значение имеет защита прав и свобод граждан, оказывающих содействие правоохранительным органам государства, в т.ч. на конфиденциальной основе. Статьи 16, 17 и 18 Закона об ОРД наделяют их дополнительными правами: правом на вынужденное причинение вреда правоохраняемым интересам при правомерном осуществлении своего общественного долга; правом на сохранение конфиденциальности; на правовую защиту, физическую защиту в случае возникновения реальной угрозы жизни, здоровью или их собственности; правом на освобождение от уголовной ответственности и рядом других специальных прав.

Действие принципа уважения и соблюдения прав и свобод в полной мере распространяется также в отношении лиц, замышляющих, подготавливающих и совершающих преступления и ставших объектами ОРД. В связи с этим следует иметь в виду,

что ряд конституционных прав и свобод человека носят неотъемлемый характер, т.е. не могут ограничиваться ни при каких условиях, даже в отношении закоренелых правонарушителей. К таким правам Конституция РФ, в частности, относит право на достоинство личности (ст. 21), на личную неприкосновенность (ст. 22), на судебную защиту своих прав и свобод (ст. 46), на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48), на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями должностных лиц органов государственной власти (ст. 53) и некоторые другие.

Механизм реализации принципа уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в оперативно-разыскной деятельности в общих чертах регламентирован в ст. 5 Закона об ОРД. В части 1 данной статьи закреплена обязанность должностных лиц органов, осуществляющих ОРД, обеспечивать соблюдение прав человека на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции. Оперативно-разыскная деятельность по своему характеру, целям и способам их достижения не может не ограничивать указанных конституционных прав личности. Возможность такого ограничения предусмотрена в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, в соответствии с которой права и свободы граждан могут быть ограничены федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо для защиты законных интересов других лиц. Право государства на вмешательство в личную жизнь граждан на основе закона и в целях борьбы с преступностью в полной мере соответствует требованиям ст. 12 Всеобщей декларации прав человека (1948 г.), ст. 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) и ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.).

Под обеспечением соблюдения прав граждан в ОРД следует понимать осуществление субъектами этой деятельности комплекса правовых, организационных и иных мер, создающих необходимые предпосылки для точного выполнения нормативных предписаний, касающихся оснований, условий и порядка проведения ОРМ и исключающих необоснованное ограничение таких прав.

Право личности на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну закреплено в ч. 1 ст. 23 Конституции РФ и

конкретизировано в ее ст. 24, предусматривающей запрет на сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия. В понятие «частная жизнь», которое не имеет нормативного закрепления, как правило, включается сфера личных, интимных, семейных, бытовых и иных отношений человека с окружающим миром, не связанных с выполнением официальных, служебных обязанностей. К личным и семейным тайнам относятся данные о наличии недвижимости, о размере вкладов и движении денег по счетам, о состоянии здоровья, деловых, дружеских и иных контактах лица, пристрастиях, пороках, скрытых физических недостатках и другие сведения, которые человек не желает предавать огласке. Такого рода информация в ОРД зачастую имеет важное поисковое значение. Например, для выявления насильника необходимо собирать информацию о лицах, имеющих психические отклонения на сексуальной почве, для разоблачения взяточника следует изучать источники доходов заподозренного лица и т.д. Таким образом, получение сведений, которые могут быть отнесены к частной жизни лица, носят характер вынужденного ограничения конституционного права личности, если это обусловлено необходимостью предупреждения и раскрытия преступлений. По этому поводу Конституционный Суд в п. 7 Определения от 14 июля 1998 г. № 98-О указал, что преступное деяние не относится к сфере частной жизни лица, сведения о которой не допускается собирать, хранить, использовать и распространять без его согласия, а потому проведение ОРМ для решения задач ОРД не может рассматриваться как нарушение конституционных прав личности.

Составным элементом частной жизни является жилище человека, право на неприкосновенность которого закреплено в ст. 25 Конституции РФ. Под неприкосновенностью следует понимать запрещение проникать в жилые помещения, если на это нет ясно выраженного согласия проживающих в нем лиц. Правом на неприкосновенность обладают лица, в собственности которых находится жилье или пользующиеся им на законном основании, т.е. имеющие соответствующие правоустанавливающие документы (договор аренды, найма, ордер, свидетельство о праве собственности и т.п.). Проведение ОРМ, ограничивающих неприкосновенность жилища, допускается только на основании судебного

решения. Вместе с тем оперативные сотрудники в соответствии со ст. 15 Закона РФ «О полиции» вправе беспрепятственно входить в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки для задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления, а также для пресечения преступления. При этом сотрудник полиции, осуществляющий входжение (проникновение) в жилое помещение, обязан, во-первых, уведомить находящихся там граждан об основаниях входжения, за исключением случаев, если промедление создает непосредственную угрозу жизни и здоровью граждан и сотрудников полиции или может повлечь иные тяжкие последствия; во-вторых, при проникновении в жилое помещение помимо воли находящихся там граждан использовать безопасные способы и средства, с уважением относиться к чести, достоинству, жизни и здоровью граждан, не допускать без необходимости причинения ущерба их имуществу; в-третьих, не разглашать ставшие известными ему в связи с входжением (проникновением) в жилое помещение факты частной жизни находящихся там граждан. О каждом случае входжения сотрудника полиции в жилое помещение помимо воли находящихся там граждан письменно уведомляется прокурор в течение 24 часов.

Под правом на тайну корреспонденции, также являющимся составным элементом частной жизни, следует понимать закрепленное в ч. 2 ст. 23 Конституции РФ право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Это право ограничивается при проведении таких ОРМ, как контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, снятие информации с технических каналов связи и получение компьютерной информации. Проведение этих мероприятий осуществляется только на основании судебного решения.

Содержание принципа уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в ОРД, помимо перечисленных в ч. 1 ст. 5 Закона об ОРД прав, включает в себя уважение и соблюдение любых иных прав личности, закрепленных в Конституции РФ, включая право на достоинство личности (ст. 21), на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22), право частной собственности (ст. 35), право на квалифицированную юридическую помощь (ст. 48), право на возмещение вреда, причиненного незаконными

действиями должностных лиц государственных органов (ст. 53) и других, которые могут ограничиваться в процессе ОРД. Кроме конституционных прав, содержание указанного принципа включает в себя обязанность соблюдения прав личности, гарантируемых нормами международных договоров, ратифицированных Российской Федерацией, поскольку это вытекает из положений ч. 4 ст. 15 и ч. 1 ст. 17 Конституции РФ. В данном случае умолчание законодателя об обязанности соблюдения какого-либо права, вытекающей из общепризнанных принципов и норм международного права, не является препятствием для его судебной и иной защиты.

Одной из гарантий обеспечения прав личности в ОРД является установление ч. 2 ст. 5 Закона об ОРД запрета на осуществление этой деятельности для достижения целей и задач, не предусмотренных законом. Этот запрет распространяется на проведение ОРМ в интересах частных охранных предприятий, частных детективов, служб безопасности, хозяйственных и коммерческих структур, а также сбор компрометирующей информации на лиц, обратившихся с заявлением о совершенных в их отношении правонарушениях, обжалующих неправомерные действия должностных лиц, а также выступающих с публичной критикой в адрес правоохранительных органов.

В части 3 ст. 5 Закона об ОРД конкретизировано закрепленное в Конституции РФ право граждан на обжалование в суде действий органов государственной власти и должностных лиц. Право на обжалование действий органов, осуществляющих ОРД, в первую очередь распространяется на случаи нарушения основных прав и свобод граждан, закрепленных в Конституции РФ: на достоинство личности (ст. 21), на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, на тайну переписки и телефонных переговоров (ст. 23), на ознакомление с документами и материалами, затрагивающими их права и интересы (ст. 24), на неприкосновенность жилища (ст. 25) и некоторых других. Кроме того, могут обжаловаться случаи нарушения ряда специфических прав, которыми наделяются граждане, оказывающие содействие правоохранительным органам на конфиденциальной основе. Право на обжалование, как указано в п. 2 Определения Конституционного Суда от 14 июля 1998 г. № 98-О, возникает у граждан,

даже если они только полагают, что действия должностных лиц оперативных аппаратов привели к нарушению их прав и свобод.

Действия сотрудников, осуществляющих ОРД, могут быть обжалованы в трех инстанциях: вышестоящем органе, прокуратуре или суде. Гражданин вправе сам выбирать инстанцию для обжалования действий, которые, по его мнению, привели к нарушению его прав и свобод. При этом не исключается подача жалобы в тот орган, сотрудник которого допустил нарушение прав и свобод гражданина. В таком случае руководитель органа может сам провести проверку изложенных фактов либо, уведомив заявителя, направить жалобу в вышестоящую инстанцию, которая обязана рассмотреть жалобу в месячный срок.

Порядок рассмотрения жалоб граждан в органах внутренних дел регламентируется соответствующей инструкцией. Все поступившие жалобы граждан регистрируются в специальном журнале и докладываются руководителю ОВД, который определяет сроки и исполнителей проверки жалобы. При этом запрещается направлять жалобы граждан для разрешения тем органам и должностным лицам, действия которых обжалуются. По результатам проверки жалобы составляется мотивированное заключение, в котором определяются меры по восстановлению нарушенных прав граждан. После проверки жалобы заявителю должен быть дан письменный ответ. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

Жалобы на действия сотрудников, осуществляющих ОРД, рассматриваются в порядке гл. 22 КАС РФ либо ст. 125 УПК РФ. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 1 от 10 февраля 2009 г. разъяснено, что в порядке ст. 125 УПК РФ могут быть обжалованы решения и действия должностных лиц, органов, осуществляющих ОРД, по выявлению, пресечению преступлений, а также проверке поступивших заявлений и иных сообщений о совершенном или готовящемся преступлении в порядке выполнения поручения следователя, руководителя следственного органа и органа дознания. Отсюда следует, что все иные оперативно-разыскные действия сотрудников ОВД оспариваются в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ.

Порядок и сроки рассмотрения жалобы гражданина в прокуратуру определяются Законом Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации». Жалоба в прокуратуру или в суд подается по месту жительства заявителя или по месту нахождения органа, на который подается жалоба.

Одной из гарантий обеспечения прав личности в ОРД выступают положения ч. 4 ст. 5 Закона об ОРД, направленные на реализацию закрепленного в ст. 24 Конституции РФ права на ознакомление с материалами, непосредственно затрагивающими права граждан. Согласно этой норме право на ознакомление с результатами ОРД возникает у лица, виновность которого в совершении преступления не доказана в установленном законом порядке, т.е. не подтверждена вступившим в законную силу обвинительным приговором суда или постановлением (определением) о прекращении уголовного дела по основаниям, не отнесенным законом к числу реабилитирующих. Это правило распространяется на случаи, когда в возбуждении уголовного дела отказано либо оно прекращено за отсутствием события преступления или отсутствием в деянии состава преступления. Вместе с тем надо иметь в виду, что УПК РФ содержит значительно более широкий перечень случаев, когда констатируется недоказанность виновности лица. К ним, в частности, относится прекращение уголовного преследования в связи с непричастностью подозреваемого или обвиняемого к совершению преступления, вынесение оправдательного приговора, полная или частичная отмена вступившего в законную силу обвинительного приговора суда и некоторые другие случаи. С учетом этого право на ознакомление с результатами ОРД возникает у более широкого круга лиц, чем это предусмотрено ст. 5 Закона об ОРД.

По смыслу этой статьи в сочетании с нормами Конституции РФ и уголовно-процессуального законодательства реабилитирующее уголовно-процессуальное решение должно быть принято во всех случаях, включая прекращение дела оперативного учета ввиду невозможности решения задач ОРД. Таким образом, официальное неподтверждение в ходе проведения ОРМ наличия оснований для возбуждения уголовного дела и прекращение в этой связи дела оперативного учета (даже если уголовно-процессуальное решение об отказе в возбуждении уголовного

дела не принято) дают гражданам право истребовать от органа, осуществляющего ОРД, сведения о полученной о них информации.

Право лица на истребование сведений о полученной о нем информации возникает при наличии двух условий: во-первых, оно должно располагать фактами проведения в отношении него оперативно-разыскных мероприятий и, во-вторых, полагать, что при этом были нарушены его права. Это, в свою очередь, означает, что гражданин не обязан доказывать наличие у него подобных фактов и подтверждать причинение ему морального ущерба, вызванного вторжением в его частную жизнь. «Право обжаловать действия органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, предоставляется лицу, даже если оно только полагает, что его права и свободы нарушены», – констатируется в п. 2 Определения Конституционного Суда от 14 июля 1998 г. № 98-О. Следовательно, обязанность сотрудников оперативно-разыскной службы предоставить гражданину полученные о нем оперативно-разыскные сведения порождается одним лишь решением о прекращении уголовно-процессуального производства по реабилитирующим основаниям либо решением о прекращении оперативно-разыскных мероприятий в связи с отсутствием оснований для возбуждения уголовного дела.

В случае поступления заявления гражданина о предоставлении сведений о касающейся его информации соответствующее оперативно-разыскное подразделение полиции обязано предоставить их в пределах, допускаемых требованиями конспирации и исключающих возможность разглашения государственной тайны. В соответствии с п. 3 указанного выше Определения Конституционного Суда не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения о фактах нарушения прав и свобод граждан и о фактах нарушения законности должностными лицами органов государственной власти. Здесь же определено, что ст. 12 Закона об ОРД не может служить основанием для отказа лицу в возможности ознакомления с полученными в результате ОРД сведениями, непосредственно затрагивающими его права и свободы, но не относящимися к выполнению задач оперативно-разыскной деятельности. Вместе с этим суд указал, что у гражданина нет конституционного права на истребование всей собран-

ной о нем информации, если ОРМ осуществлялись с соблюдением требований Конституции и в рамках закона.

Закон об ОРД не содержит предписания знакомить гражданина с оперативно-служебными документами, а потому интересующая его информация может оформляться справкой, в которую включаются те сведения, которые содержатся в делах оперативного учета либо других оперативно-служебных документах. Отказ в ознакомлении с информацией также должен быть письменным.

В случае если будет отказано в предоставлении запрошенных сведений или если заявитель полагает, что сведения получены не в полном объеме, он вправе обжаловать это в судебном порядке. При этом в процессе рассмотрения дела в суде обязанность доказывать обоснованность отказа в предоставлении заявителю сведений возлагается на соответствующий орган, осуществляющий ОРД. Этот же орган обязан по требованию судьи предоставить оперативно-служебные документы, содержащие сведения, в ознакомлении с которыми заявителю было отказано. Реально это означает, что судья вправе иметь доступ ко всем делам оперативного учета, без чего судебное разбирательство становится беспредметным. Те материалы дела оперативного учета, из которых можно получить сведения о конфиденциальных источниках, должны закрываться в конверты, исключающие прочтение текста, поскольку расшitiе дел и изъятие из них документов не допускается.

В случае признания решения должностного лица оперативно-разыскного органа об отказе в предоставлении необходимых сведений заявителю необоснованным судья может обязать предоставить требуемые сведения.

Важное значение в обеспечении права на неприкосновенность частной жизни имеет законодательное ограничение сроков хранения информации оперативного характера на лиц, чья виновность не доказана в законном порядке, что препятствует необоснованному накоплению в массивах оперативных учетов персональных данных. Такая информация содержится в оперативно-служебных документах, отражающих результаты отдельных ОРМ (рапорты, справки, акты, сводки наблюдения и т.д.), на физических носителях информации (кассеты с аудио-, видеозаписями,

фотографии, кино- и фото пленки), а также в делах оперативного учета, где эти документы и физические носители информации концентрируются и хранятся. Материалы с оперативной информацией могут храниться один год, а затем подлежат уничтожению.

Срок хранения таких материалов может продлеваться, если того требуют правосудие или служебные интересы. Потребность более длительного срока хранения оперативных материалов возникает, как правило, тогда, когда данные, собранные оперативным путем, недостаточны для привлечения лица к уголовной ответственности, но свидетельствуют о его криминальной активности, а потому в ведомственных нормативных актах МВД России устанавливаются более продолжительные сроки хранения отдельных оперативно-служебных документов. В случаях же установления необоснованности заведения дела оперативного учета, т.е. полной непричастности лица к совершению преступлений, сроки хранения материалов не могут превышать установленного законом предела.

Необходимость более длительного хранения оперативных материалов возникает также в интересах правосудия, в частности в случае подачи жалобы в суд на действия сотрудников оперативных подразделений. Следуя логике законодательства, течение срока хранения материалов должно приостанавливаться в момент поступления жалобы в суд, т.к. суду они будут необходимы для рассмотрения жалобы по существу. Для этого судья, принявший жалобу к рассмотрению, должен уведомить руководителя органа, осуществляющего ОРД, о необходимости сохранения имеющихся материалов до особого распоряжения. В подобных ситуациях окончательное решение о сроках дальнейшего хранения либо уничтожении материалов должно приниматься судебными инстанциями.

Для фонограмм и других материалов, полученных в результате прослушивания телефонных и иных переговоров лиц, в отношении которых не было возбуждено уголовное дело, законодатель предусмотрел сокращенный 6-месячный срок хранения. При этом об уничтожении материалов, отражающих результаты ОРМ, проведенных на основании судебного решения, должен уведом-

ляться судья, давший такое разрешение, а при его отсутствии – председатель судебного органа, в составе которого работал судья.

Одной из гарантий обеспечения конституционных прав личности в ОРД является установление законодательного запрета на разглашение сведений, затрагивающих неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, которые стали известными в процессе проведения ОРМ. Такие сведения не могут предаваться огласке ни в устной, ни в письменной форме, в т.ч. через средства массовой информации. Сведения, затрагивающие неприкосновенность частной жизни, могут предаваться огласке без согласия граждан лишь в случаях, предусмотренных федеральными законами. В частности, конституционное право граждан на неприкосновенность частной жизни не означает, что информация о личных и семейных тайнах, о частной жизни лица не может быть предметом свидетельских показаний.

Важной гарантией обеспечения прав личности в ОРД является установленный законодателем в ч. 8 ст. 9 Закона об ОРД запрет на провокацию преступлений путем подстрекательства, склонения и побуждения в прямой или косвенной форме к совершению противоправных деяний, а также на фальсификацию результатов ОРД.

В части 9 ст. 5 Закона об ОРД установлена обязанность вышестоящего органа, прокурора или суда принять меры по восстановлению нарушенных в процессе осуществления ОРМ прав и законных интересов физических или юридических лиц. Эта норма направлена на обеспечение права каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, гарантированного ст. 53 Конституции РФ.

В случае нарушения прав граждан в процессе ОРД оперативные сотрудники могут быть привлечены к юридической ответственности. Несмотря на то что действующее российское законодательство не предусматривает специальной юридической ответственности за нарушения Закона об ОРД, такая ответственность наступает в случаях, когда поведение должностных лиц содержит признаки правонарушений, уже предусмотренных в уголовном, административном или гражданско-правовом законодательстве.

Серьезные последствия для оперативных сотрудников полиции могут наступить за нарушения требований закона об обеспечении конституционных прав граждан. В действующем законодательстве предусмотрена уголовная ответственность за незаконное собирание или распространение сведений о частной жизни граждан (ст. 137 УК РФ), за нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 138 УК РФ), за незаконное проникновение в жилище, совершенное против воли проживающего в нем лица (ст. 139 УК РФ), за неправомерный отказ в предоставлении гражданину информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы, если его виновность в совершении преступления не доказана (ст. 140 УК РФ). За предание гласности сведений о лицах, оказывающих или оказывавших правоохранительным органам содействие на конфиденциальной основе, должностные лица могут быть привлечены к уголовной ответственности за разглашение государственной тайны (ст. 283 УК РФ) или за утрату документов, содержащих государственную тайну (ст. 284 УК РФ). Уголовная ответственность также может наступить за нарушения закона, содержащие признаки злоупотребления должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), превышения должностных полномочий (ст. 286 УК РФ), халатности (ст. 293 УК РФ), фальсификации результатов ОРД (ч. 4 ст. 303 УК РФ), провокации взятки либо коммерческого подкупа (ст. 304 УК РФ).

Одной из существенных гарантий обеспечения прав человека в ОРД следует рассматривать соблюдение оснований проведения ОРМ, закрепленных в ст. 7 Закона об ОРД. Основания проведения ОРМ можно разделить на два вида: фактические (собственно основания) и юридические (формальные основания или поводы). В качестве фактических оснований следует рассматривать наличие конкретной информации о каких-либо криминальных событиях, побуждающей к действию и требующей оперативно-разыскного вмешательства. В свою очередь, к юридическим (формальным) основаниям относятся документы, содержащие такую информацию.

Основаниями для проведения ОРМ согласно ч. 1 ст. 7 Закона об ОРД могут выступать следующие обстоятельства: наличие возбужденного уголовного дела; наличие сведений о признаках

подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела; наличие сведений о лицах, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда или уклоняющихся от уголовного наказания, а также о без вести пропавших; поручения следователя, руководителя следственного органа, органа дознания или определения суда по уголовным делам и материалам проверки сообщений о преступлениях, находящимся в их производстве; запросы других органов, осуществляющих ОРД; постановление о применении мер безопасности в отношении лиц, взятых под государственную защиту; запросы международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств.

Органы, осуществляющие оперативно-разыскную деятельность, в соответствии с ч. 2 ст. 7 Закона об ОРД вправе также проводить ОРМ по сбору данных, необходимых для принятия решений, связанных с допуском к сведениям, составляющим государственную тайну; к работам на экологически опасных объектах; к участию в ОРД; а также связанных с установлением с лицом отношений сотрудничества; с обеспечением безопасности органов, осуществляющих ОРД; с предоставлением либо аннулированием лицензии на осуществление частной детективной или охранной деятельности. Необходимость решения этих задач выступает основанием для проведения ОРМ, как правило, не требующих судебного решения.

Согласно ч. 3 ст. 7 Закона об ОРД в качестве самостоятельного основания проведения ОРМ выступает необходимость выполнения запросов по проверке полноты и достоверности сведений, предоставляемых гражданами, претендующими на замещение служебных должностей, установленных антикоррупционным законодательством.

Важное значение для обеспечения прав человека в оперативно-разыскной деятельности полиции имеет соблюдение условий проведения ОРМ, которые закреплены в ст. 8 Закона об ОРД. В ней, в частности, установлены особые требования для проведения ОРМ, которые ограничивают конституционные права личности на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, теле-

графных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища. К таким мероприятиям относятся: обследование (осмотр) жилых помещений; наблюдение, проводимое в жилище с помощью специальных технических средств; прослушивание телефонных переговоров; контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений; снятие информации с технических каналов связи, получение компьютерной информации. Эти мероприятия могут проводиться при наличии двух обязательных условий. Во-первых, их осуществление в соответствии со ст. 23 и 25 Конституции РФ возможно только на основании судебного решения. Во-вторых, такие мероприятия допускаются не по всем категориям дел, а только по тем, по которым обязательно производство предварительного следствия.

Вместе с тем в случаях, которые не терпят отлагательства и могут привести к совершению тяжкого или особо тяжкого преступления, на основании мотивированного постановления руководителя ОВД допускается проведение указанных выше ОРМ с обязательным уведомлением суда в течение 24 часов. В течение 48 часов с момента начала проведения ОРМ орган, его осуществляющий, обязан получить судебное решение о проведении такого оперативно-разыскного мероприятия либо прекратить его проведение.

Отказ судьи в выдаче разрешения на проведение уже начатого ОРМ следует расценивать не только как запрет на его дальнейшее продолжение, но и как признание неправомерности его начала. В этом случае вынесение постановления руководителя органа, осуществляющего ОРД, на проведение мероприятия должно признаваться необоснованным и влечь за собой предусмотренные законодательством меры ответственности в зависимости от наступивших последствий. Результаты, полученные при проведении начатого без достаточных оснований мероприятия, не могут представляться следователю для использования в доказывании по уголовным делам.

Дополнительные ограничения предусмотрены законодателем на проведение прослушивания телефонных переговоров, которое не может применяться в отношении лиц, подозреваемых в подготовке или совершении преступлений небольшой тяжести. Со-

гласно ч. 4 ст. 8 Закона об ОРД, «прослушивание телефонных и иных переговоров допускается только в отношении лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений средней тяжести, тяжких или особо тяжких преступлений, а также в отношении лиц, которые могут располагать сведениями об указанных преступлениях». Из смысла данной нормы в ее системном толковании с понятием телефонных и иных переговоров, закрепленным в п. 14.1 ст. 5 УПК РФ, вытекает, что под иными переговорами следует понимать устный (вербальный) обмен информацией путем использования любых средств коммуникации. Таким образом, к иным будут относиться переговоры, осуществляемые посредством использования радиостанций, а также систем компьютерной связи. Отсюда следует, что действие данной нормы распространяется не только на прослушивание телефонных переговоров, но также и на другие оперативно-разыскные мероприятия, позволяющие фиксировать обмен речевой информацией: снятие информации с технических каналов связи и получение компьютерной информации.

Для обеспечения права на тайну телефонных переговоров фонограммы, полученные в результате прослушивания телефонных и иных переговоров, должны храниться в печатанном виде в условиях, исключающих возможность их прослушивания и тиражирования посторонними лицами.

Закон предусматривает, что в случае возбуждения уголовного дела в отношении лица, телефонные и иные переговоры которого прослушивались в процессе оперативно-разыскной деятельности, фонограмма и бумажный носитель записи переговоров должны передаваться следователю для приобщения к уголовному делу в качестве вещественных доказательств. При этом для обеспечения в последующем права обвиняемого на судебную защиту следователю должна передаваться также копия судебного решения на проведение такого прослушивания. К сожалению, на практике это нередко не делается, и обвиняемые по окончании предварительного расследования лишаются права на ознакомление с постановлением судьи, разрешившим прослушивание их телефонных переговоров.

В случае возникновения угрозы жизни, здоровью, собственности отдельных лиц Закон об ОРД в качестве способа защиты их прав допускает возможность записи переговоров, ведущихся с их телефонов, без предварительного судебного решения по их заявлению

или с их согласия в письменной форме. Такое прослушивание может осуществляться на основании постановления, утвержденного руководителем органа внутренних дел, с обязательным уведомлением соответствующего суда в течение 48 часов. В заявлении или письменном согласии гражданина должно быть указано, на какой срок он разрешает поставить свой телефон на прослушивание и согласны ли на это проживающие с ним члены семьи. Для обеспечения конституционных гарантий на тайну телефонных переговоров в таких случаях звукозаписывающая аппаратура может включаться только при вызове абонента для фиксации поступающих в его адрес угроз.

К числу гарантий обеспечения прав и свобод личности в процессе ОРД, безусловно, относится и установление предварительного ведомственного контроля за проведением ряда ОРМ, сопряженных с повышенным риском нарушения таких прав. Так, согласно ч. 7 ст. 8 Закона об ОРД проверочная закупка или контролируемая поставка предметов, веществ и продукции, свободная реализация которых запрещена либо оборот которых ограничен, а также оперативный эксперимент или оперативное внедрение проводятся на основании постановления, утвержденного руководителем органа, осуществляющего ОРД. При этом законодатель ограничил возможность проведения оперативного эксперимента, допустив его только в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений средней тяжести, тяжких или особо тяжких преступлений, а также установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших.

В Законе об ОРД, а также в ведомственных нормативных правовых актах МВД России установлены и другие обязательные условия проведения оперативно-разыскных мероприятий, которые направлены на обеспечение прав граждан в ОРД. В их числе можно назвать следующие:

- необходимость соблюдения установленных судом сроков проведения ОРМ, которые не могут превышать шести месяцев;
- обязательность получения согласия граждан, привлекаемых к проведению ОРМ;
- обеспечение защиты граждан, привлекаемых к содействию на конфиденциальной основе;

- необходимость для гласного обследования жилища получения согласия присутствующих при этом проживающих в нем лиц;
- недопустимость применения угроз, шантажа и физических способов воздействия при проведении опроса;
- запрет на совершение действий, создающих угрозу здоровью граждан, унижающих их честь и достоинство, создание условий, затрудняющих нормальное функционирование предприятий, учреждений и организаций, а также нарушающих жизнедеятельность отдельных лиц при сборе образцов для сравнительного исследования;
- недопустимость искусственного создания условий, вследствие которых может быть допущена ошибка.

Соблюдение перечисленных выше и ряда других условий проведения ОРМ создает необходимые гарантии обеспечения прав личности и позволяет минимизировать опасность необоснованного их ограничения в оперативно-разыскной деятельности полиции.

Раздел 23. Социальная и правовая защита сотрудников органов внутренних дел

§ 23.1. Понятие правовой и социальной защиты сотрудников органов внутренних дел

Россия – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека¹. Следовательно, только социальная политика, направленная на повышение уровня и качества жизни человека, может служить основанием для признания государства социальным. Формирование в России системы социальной и правовой защиты граждан обуславливает развитие и совершенствование социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел (далее – сотрудников).

В связи с этим основной задачей государства, его органов является совершенствование механизма реализации правовых и социальных гарантий сотрудников как составной части социально-правовой защиты и защищенности государственных служащих Российской Федерации.

Для создания условий службы в органах внутренних дел, повышения престижа данной службы сформирован соответствующий государственно-правовой механизм правовой и социальной защиты и защищенности сотрудников. Закрепление социальных гарантий для сотрудников, а также дальнейшее совершенствование правового, организационного и финансового механизма их реализации должно внести свой вклад в дело повышения законности в деятельности органов внутренних дел.

В целом социальная защита представляет собой деятельность государства по воплощению в жизнь целей и приоритетных задач социальной политики по осуществлению законодательно закрепленных экономических, правовых и социальных гарантий, обеспечивающих реализацию социальных прав. Социальная защита направлена на предотвращение неблагоприятного воздействия

¹ См.: статья 7 Конституции РФ.

социальной среды на людей или смягчение последствий таких воздействий¹.

Что касается социальной защиты сотрудников, то она может быть определена как функция государства, предусматривающая реализацию их прав и свобод, гарантий и компенсаций, совершенствование органами государственной власти механизмов и институтов защиты сотрудников, охрану их жизни и здоровья, а также иные меры, направленные на создание условий жизни и деятельности, соответствующих характеру службы в органах внутренних дел и роли в обществе.

Социальная защита сотрудников является одним из важнейших аспектов деятельности компетентных органов государственной власти по созданию благоприятных условий для осуществления сотрудниками, гражданами, уволенными со службы, и членами их семей общегражданских прав, различного рода гарантий и компенсаций, установленных нормативными правовыми актами.

Результатом деятельности компетентных органов государственной власти является социальная защищенность, т.е. степень и уровень социальной защиты, обеспечивающие качественную реализацию прав и свобод сотрудников, выраженная в их устойчивом благополучии, высоком уровне благосостояния и стабильности. Другими словами, социальная защищенность – это такие социально-экономические и культурные реальности, которые создают возможности для благоприятного индивидуального существования и развития сотрудника, реализации его профессиональных и творческих возможностей и способностей.

Вместе с тем правовая защита сотрудников по своему содержанию является частью их социальной защиты и представляет собой деятельность государства и его должностных лиц по созданию комплекса юридических средств и условий, направленных на предотвращение ущемления прав сотрудников, а в случае нарушения – их восстановление, чем в конечном счете и обеспечивается социальная защищенность.

Реализация правовой защиты способна предоставить сотрудникам право на воплощение таких социальных гарантий, как де-

¹ URL: <http://modern-econ.ru/micro/dohody/soc-politika.html> (дата обращения: 02.02.2020).

нежное довольствие, страховые выплаты в целях возмещения ущерба, причиненного их здоровью, право на жилищное, медицинское и пенсионное обеспечение и иные гарантии, установленные законодательством Российской Федерации.

Результатом правовой защиты является правовая защищенность, т.е. высокая степень защиты сотрудников, которая характеризуется предоставлением сотрудникам широких правомочий, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и наличием эффективного механизма (сил, способов, средств) воплощения их в действительность.

Рассматривая вопрос правовой и социальной защиты сотрудников, необходимо отметить, что это государственно-организационная властная деятельность компетентных органов и их должностных лиц по обеспечению реализации сотрудниками своих прав и свобод на основе их общего и специального правового статуса как государственных служащих¹.

Обеспечение правовой и социальной защиты и защищенности означает, во-первых, создание на федеральном уровне необходимых условий для нормальной служебной деятельности сотрудников при неукоснительном соблюдении каждым из них законодательства Российской Федерации, во-вторых, обеспечение сотрудников всеми видами гарантий, а также предоставление членам их семей социальных гарантий и льгот, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

¹ Анохина С.Ю. Социальная и правовая защищенность сотрудников органов внутренних дел: теоретические аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 109.

§ 23.2. Юридические нормы, составляющие правовые средства социальной защиты сотрудников органов внутренних дел (краткая характеристика)

Учитывая «важность и сложность работы, выполняемой сотрудниками, им требуется особенная правовая и социальная защита и социальные гарантии»¹.

Правовая и социальная защита сотрудников будет действовать только в том случае, если ее основания и механизм будут четко регламентированы законодательством. Социальная политика, реализуемая в органах внутренних дел в отношении сотрудников, опирается на действующие федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты МВД России, определяющие их права и гарантии на социальную защиту и поддержку².

Так, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»³ (далее – Закон о полиции) без преувеличения является эпохальным событием в развитии всей правовой системы Российской Федерации. Он восполняет имеющиеся пробелы в правовом регулировании сферы внутренних дел, имеет основополагающее значение как в организации практической деятельности по защите прав и свобод граждан, противодействию преступности, обеспечению общественного порядка и безопасности в стране, так и обеспечении социально-правовой защиты сотрудников. Например, в главе 8 «Гарантии социальной защиты сотрудников полиции» дана общая характеристика следующих гарантий социальной защиты: оплата труда (ст. 42); страховые гарантии и выплаты в целях возмещения вреда, причиненного в связи с вы-

¹ Тенгизова Ж.А. Сотрудники ОВД как особые субъекты правовых отношений, наделенные особыми полномочиями // Теория и практика общественного развития. 2015. № 18. С. 141.

² Анохина С.Ю., Шаганян А.М. Правовая и социальная защита сотрудников органов внутренних дел: учеб.-метод. пособие. Барнаул: Барнаульский юрид. ин-т МВД России, 2018. С. 6.

³ О полиции [Электронный ресурс]: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

полнением служебных обязанностей (ст. 43); гарантии жилищного (ст. 44) и медицинского обеспечения (ст. 45).

Следующим логичным шагом федерального законодательства, раскрывающим социальные гарантии сотрудникам, стал Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее – Закон о социальных гарантиях).

Законом о социальных гарантиях закреплены такие гарантии, как денежное довольствие (ст. 2); пособия и другие денежные выплаты в связи с прохождением службы в органах внутренних дел и увольнением со службы в органах внутренних дел (ст. 3); единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения (ст. 4); предоставление жилого помещения в собственность (ст. 5); предоставление жилого помещения жилищного фонда Российской Федерации по договору социального найма (ст. 6); предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда, денежная компенсация за наем (поднаем) жилых помещений (ст. 8); предоставление жилых помещений сотрудникам, замещающим должность участкового уполномоченного полиции (ст. 9); денежные компенсации расходов на оплату коммунальных и иных услуг (для членов семьи сотрудника, погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел) (ст. 10); медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение (ст. 11); меры социальной поддержки членов семей сотрудников, погибших (умерших), пропавших без вести при выполнении служебных обязанностей (ст. 12).

Вместе с тем федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации сотрудникам диф-

¹ О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ференцированно, в зависимости от сложности, объема и важности выполняемых сотрудниками задач, устанавливаются дополнительные выплаты и надбавки, что позволяет предъявлять адекватные требования к личному составу органов внутренних дел, способствует успешному выполнению оперативно-служебных задач, обеспечивает возможность качественного комплектования кадрового состава данных органов.

«Сам факт принятия указанного закона, относящегося к числу специальных нормативных актов, – пишет С.П. Матвеев, – свидетельствует о понимании на государственном уровне высокой значимости вопросов социальной защиты государственных служащих в деле государственного строительства и проведения административной реформы. Закон носит комплексный характер и с позиции институционального подхода может рассматриваться как правовая базисная основа социальной защиты сотрудников, поскольку предметом его регулирования выступают различные формы социальной защиты: денежное довольствие, социальные выплаты, медицинское обслуживание сотрудников, социальные гарантии членам их семей»¹.

Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о службе) регламентированы основные правоотношения, связанные с поступлением на службу в органы внутренних дел, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) сотрудников², а следовательно, обеспечением их социальной защиты (гл. 9). Данной главой обозначены следующие социальные гарантии: оплата труда сотрудника (ст. 66); жилищное, медицинское и санаторно-курортное обеспечение сотрудника и членов его семьи (ст. 67); страховые гарантии сотруднику органов внутренних дел

¹ Матвеев С.П. Современные тенденции модернизации социальной защиты государственных служащих в рамках административной реформы // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 53.

² О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, ст. 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

и выплаты в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей, гарантии в связи с увольнением со службы в органах внутренних дел (ст. 68); вещевое и продовольственное обеспечение сотрудника органов внутренних дел (ст. 69); пенсионное обеспечение сотрудников органов внутренних дел и членов их семей (ст. 70). Содержание представленных социальных гарантий определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Рассматривая нормативное правовое регулирование отдельных видов социальных гарантий, таких как денежное довольствие, пенсионное обеспечение, медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение, необходимо отметить, что данные виды социальных гарантий урегулированы рядом законов, постановлений Правительства Российской Федерации и приказов МВД России.

Так, *денежное довольствие сотрудников*, в частности, регламентируется следующими нормативными правовыми актами:

- Законом о социальных гарантиях, ст. 2 и 3, предусматривающими создание новой структуры денежного довольствия сотрудников, основу которой составляют оклады денежного содержания (должностной оклад и оклад по специальному званию), а также ежемесячные надбавки различного вида и содержания;

- Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2011 г. № 878 «Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»¹ (далее – постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2011 г. № 878), устанавливающим размеры как месячных окладов в соответствии с замещаемой должностью по типовым должностям сотрудников, так и размеры месячных окладов в соответствии с присвоенным им специальным званием;

¹ Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2011 г. № 878. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2011 г. № 1158¹, которым утверждены Правила исчисления стажа службы (выслуги лет) для выплаты ежемесячной надбавки к окладу месячного денежного содержания за стаж службы (выслугу лет) (далее – Правила исчисления стажа службы) сотрудникам в размере, установленном в соответствии с ч. 7 ст. 2 Закона о социальных гарантиях;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1222², которым утверждены Правила обеспечения денежным довольствием сотрудников, прикомандированных в соответствии с законодательством Российской Федерации к организациям. Обозначенные Правила определяют порядок выплаты денежного довольствия данной категории сотрудников;

¹ О порядке исчисления стажа службы (выслуги лет) для выплаты ежемесячной надбавки к окладу месячного денежного содержания за стаж службы (выслугу лет) сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации (вместе с «Правилами исчисления стажа службы (выслуги лет) для выплаты ежемесячной надбавки к окладу месячного денежного содержания за стаж службы (выслугу лет) сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации») [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2011 г. № 1158. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Правил обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, прикомандированных в соответствии с законодательством Российской Федерации к организациям [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1222. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1237¹, которым утверждены Правила применения коэффициентов (районных, за службу в высокогорных районах, за службу в пустынных и безводных местностях) и процентных надбавок к денежному довольствию сотрудников, проходящих службу в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях, а также в других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиям, в т.ч. отдаленных местностях, высокогорных районах, пустынных и безводных местностях;

- Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 1598 «О повышении денежного довольствия военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти» определено повышение с 1 января 2018 г. в 1,04 раза размеров должностных окладов и окладов по специальному званию сотрудников;

¹ О размерах коэффициентов и процентных надбавок и порядке их применения для расчета денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, проходящих военную службу (службу) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также в других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленных местностях, высокогорных районах, пустынных и безводных местностях (вместе с «Правилами применения коэффициентов (районных, за военную службу (службу) в высокогорных районах, за военную службу (службу) в пустынных и безводных местностях») и процентных надбавок к денежному довольствию военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации, проходящих военную службу (службу) в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях, а также в других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленных местностях, высокогорных районах, пустынных и безводных местностях [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1237. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- приказом МВД России от 31 января 2013 г. № 65¹ утвержден Порядок обеспечения денежным довольствием сотрудников (далее – Порядок обеспечения денежным довольствием);

- приказом МВД России от 22 января 2015 г. № 42 «Об организации установления размеров должностных окладов отдельным категориям сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» утверждены тарифные разряды по должностям сотрудников, а также размеры должностных окладов сотрудников согласно тарифным разрядам;

- приказом МВД России от 25 июля 2017 г. № 522² утвержден Перечень должностей сотрудников, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка за особые условия службы, и размеры надбавки по этим должностям.

Пенсионное обеспечение сотрудников, в частности, регулируется следующими нормативными правовыми актами:

- Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей» (далее – Закон от 12 февраля 1993 г. № 4468-1);

- Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (далее – Закон о государственном пенсионном обеспечении), который определяет основания возникновения права на пенсию, условия назначения пенсий по государственному пенсионному обеспечению и порядок ее назначения;

¹ Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 31 января 2013 г. № 65. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка за особые условия службы, и размеров надбавки по этим должностям [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 25 июля 2017 г. № 522. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, Федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семьям, в Российской Федерации» (далее – постановление Правительства о порядке исчисления выслуги лет) устанавливает основания для исчисления периодов службы в выслугу лет для назначения пенсий после увольнения со службы лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел. Кроме того, в данном нормативном правовом акте раскрыты особенности условий льготного зачисления в выслугу лет для назначения пенсий уволенным со службы лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел;

- приказом МВД России от 9 января 2018 № 7¹ утверждена Инструкция об организации работы по пенсионному обеспечению в системе МВД России (далее – Инструкция по пенсионному обеспечению в МВД России), в которой установлен как порядок организации работы по пенсионному обеспечению лиц, уволенных со службы (военной службы), и членов их семей, пенсионное обеспечение которых возложено на МВД России в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными соглашениями, так и виды пенсий, пособий и компенсаций, порядок их назначения и выплаты, перерасчет ранее назначенных пенсий, пособий и компенсаций, исчисление выслуги лет, установленных Законом от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 и постановлением Правительства о порядке исчисления выслуги лет.

Медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение, в частности, урегулировано следующими нормативными правовыми актами:

¹ Об утверждении Инструкции об организации работы по пенсионному обеспечению в системе МВД России и признании утратившими силу нормативных правовых актов МВД России [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 9 января 2018 г. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- Законом о социальных гарантиях, ст. 11 которого предоставляется право сотруднику на бесплатное получение медицинской помощи различного вида и содержания;
- Постановлением Правительства РФ от 15 декабря 2018 г. № 1563 «О порядке оказания сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, отдельным категориям граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, членам их семей и лицам, находящимся на их иждивении, медицинской помощи и обеспечения их санаторно-курортным лечением»¹ (далее – Постановление о порядке

¹ О порядке оказания сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, отдельным категориям граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, членам их семей и лицам, находящимся на их иждивении, медицинской помощи и обеспечения их санаторно-курортным лечением (вместе с «Правилами медицинского обеспечения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных категорий граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в медицинских организациях Министерства внутренних дел Российской Федерации и медицинских организациях Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации», «Правилами оказания медицинской помощи сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации в медицинских организациях государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения, за исключением медицинских организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации и медицинских организаций Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, и возмещения расходов указанным организациям», «Правилами медицинского обеспечения членов семей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных категорий граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, и лиц, находящихся на иждивении сотрудников органов внутренних дел, отдельных категорий граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в медицинских организациях Министерства внутренних дел Российской Федерации и медицинских организациях Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации», «Правилами предоставления путевок в санаторно-курортные организации Министерства внутренних дел Российской Федерации и санаторно-курортные организации Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и отдельным категориям граждан Российской Федерации, уволенным со службы в органах внутренних дел, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ») [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2018 г. № 1563. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

оказания медицинской помощи) регламентированы мероприятия, проводимые в органах внутренних дел, которые устанавливают:

1. Правила медицинского обеспечения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных категорий граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в медицинских организациях Министерства внутренних дел Российской Федерации и медицинских организациях Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

2. Правила оказания медицинской помощи сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации в медицинских организациях государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения, за исключением медицинских организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации и медицинских организаций Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, и возмещения расходов указанным организациям.

3. Правила медицинского обеспечения членов семей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных категорий граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, и лиц, находящихся на иждивении сотрудников органов внутренних дел, отдельных категорий граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в медицинских организациях Министерства внутренних дел Российской Федерации и медицинских организациях Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

4. Правила предоставления путевок в санаторно-курортные организации Министерства внутренних дел Российской Федерации и санаторно-курортные организации Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и отдельным категориям граждан Российской Федерации, уволенным со службы в органах внутренних дел, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1229¹ утверждены Правила возмещения расходов на проезд и провоз багажа к избранному месту жительства сотрудникам, выплаты денежной компенсации расходов на проезд в санаторно-курортные или оздоровительные организации гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в органах внутренних дел, и членам их семей, а также проезда членов семьи и родителей погибшего (умершего) сотрудника к месту его погребения, находящемуся за пределами территории Российской Федерации (далее – Правила возмещения расходов на проезд), в которых раскрываются особенности выплат денежной компенсации расходов на проезд железнодорожным, воздушным, водным, автомобильным, в т.ч. личным (за исключением такси) транспортом на проезд в санаторно-курортные или оздоровительные организации МВД России гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в органах внутренних дел, имеющим стаж службы 20 лет и более (за исключением лиц, уволенных со службы в органах внутренних дел по основаниям, указанным в ч. 8 ст. 3 Закона о социальных гарантиях), а также проезда одному из совместно проживающих с сотрудником членов его семьи (подп. «б» п. 1).

Приказ МВД России от 24 апреля 2019 г. № 275 «Об отдельных вопросах медицинского обеспечения и санаторно-курортного лечения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел Российской Федерации, граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также членов их семей и лиц, находящихся на их иждивении, в

¹ Об утверждении Правил возмещения расходов на проезд и провоз багажа к избранному месту жительства сотрудникам органов внутренних дел, выплаты денежной компенсации расходов на проезд в санаторно-курортные или оздоровительные организации гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в органах внутренних дел, и членам их семей, а также проезда членов семьи и родителей погибшего (умершего) сотрудника органов внутренних дел к месту его погребения, находящемуся за пределами территории Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 30 декабря 2011 г. № 1229. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

медицинских организациях системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (далее – приказ МВД России от 24 апреля 2019 г. № 275), утверждающий:

1. Инструкцию об особенностях организации оказания медицинской помощи, в т.ч. при санаторно-курортном лечении, сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в органах внутренних дел Российской Федерации, гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, членам их семей и лицам, находящимся на их иждивении, в медицинских организациях системы Министерства внутренних дел Российской Федерации.

2. Порядок приобретения путевок на лечение в санаторно-курортные организации (за исключением санаторно-курортных организаций системы Министерства внутренних дел Российской Федерации и санаторно-курортных организаций Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации) сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в органах внутренних дел Российской Федерации, гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

3. Порядок прохождения профилактических медицинских осмотров сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, включающих в себя химико-токсикологические исследования наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов.

Приказом МВД России от 14 декабря 2011 г. № 1234¹ установлена стоимость путевки в санаторно-курортных организациях МВД России.

¹ Об утверждении стоимости путевки и размера платы за санаторно-курортное лечение и оздоровительный отдых в санаторно-курортных организациях системы МВД России [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 14 декабря 2011 г. № 1234. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Приказом МВД России от 10 января 2012 г. № 5¹ определен перечень показаний к медико-психологической реабилитации и соответствующая им продолжительность медико-психологической реабилитации сотрудников, перечень категорий данных сотрудников, подлежащих медико-психологической реабилитации, порядок и места проведения медико-психологической реабилитации сотрудников.

Однако сложившееся сегодня положение нормативного регулирования правовой и социальной защиты сотрудников позволяет констатировать, что, несмотря на сформированную нормативную правовую базу, продолжается анализ существующих гарантий в нормативных правовых актах и вырабатывается механизм их дальнейшего совершенствования.

§ 23.3. Денежное довольствие сотрудников органов внутренних дел

Денежное довольствие сотрудников является основным средством их материального обеспечения и стимулирования выполнения ими служебных обязанностей, а также является неотъемлемой частью пенсионного обеспечения данных сотрудников.

Обеспечение денежным довольствием сотрудников осуществляется в соответствии с Законом о социальных гарантиях, постановлениями Правительства Российской Федерации и приказами МВД России.

В соответствии с Законом о социальных гарантиях и Порядком обеспечения денежным довольствием, денежное довольствие сотрудников состоит из месячного оклада в соответствии с замещаемой должностью (далее – должностной оклад) и месячного оклада в соответствии с присвоенным специальным званием (далее – оклад по специальному званию), которые составляют оклад

¹ О медико-психологической реабилитации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Порядком и местами проведения медико-психологической реабилитации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации») [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

месячного денежного содержания (далее – оклад денежного содержания), ежемесячных и иных дополнительных выплат.

Основанием для выплаты денежного довольствия является приказ руководителя департамента, главного управления, управления МВД России, Национального центрального бюро Интерпола, территориального органа МВД России, образовательной, научной, медико-санитарной, санаторно-курортной организации, окружного управления материально-технического снабжения системы МВД России, иной организации и подразделения, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации, о назначении на должность, зачислении в распоряжение, прикомандировании к федеральному органу государственной власти, иному государственному органу или к организации с оставлением в кадрах МВД России (п. 2 Порядка обеспечения денежным довольствием).

Должностные оклады и дополнительные выплаты сотрудникам устанавливаются и изменяются приказом руководителя с указанием оснований и конкретных размеров для каждого сотрудника и выплачиваются с даты, определенной этим приказом, а если дата не определена, то с даты его подписания. Выплата денежного довольствия за текущий месяц производится один раз в период с 20 по 25 число (п. 3, 4 Порядка обеспечения денежным довольствием).

Выплата денежного довольствия ранее установленного периода производится сотруднику: убывающему в отпуск, – не позднее трех дней до убытия, без учета выходных и нерабочих праздничных дней; убывающему к новому месту службы; направленному в служебную командировку, – за текущий месяц, если в период выплаты денежного довольствия за текущий месяц он не может прибыть к постоянному месту службы; увольняемому из органов внутренних дел – в последний день службы.

А сотруднику, прибывшему к новому месту службы, денежное довольствие выплачивается со дня, следующего за датой, по которую он был обеспечен денежным довольствием по предыдущему месту службы.

Также необходимо отметить, что должностные оклады по типовым должностям и оклады по специальным званиям выплачи-

ваются в размерах, установленных Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2011 г. № 878, а оклады по нетиповым должностям выплачиваются в размерах, установленных применительно к размерам окладов по типовым должностям (ч. 4 ст. 2 Закона о социальных гарантиях).

Сотруднику, переведенному на нижестоящую должность в органах внутренних дел, сохраняется должностной оклад в размере, установленном по последней должности, которую он замещал до назначения на нижестоящую должность, если перевод осуществлен по основаниям статьи 30 Закона о службе, т.е. по состоянию здоровья в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии, или в связи с сокращением замещаемой сотрудником должности, или в связи с восстановлением сотрудника в должности, которую он замещал ранее, в случае, если эту должность замещает другой сотрудник и отсутствует равнозначная должность (п. 12 Порядка обеспечения денежным довольствием).

Выплата сохраненного должностного оклада производится впредь до возникновения у сотрудника права на получение более высокого должностного оклада вследствие его повышения в установленном порядке или назначения сотрудника на должность в органах внутренних дел с более высоким должностным окладом (п. 8 ст. 30 Закона о службе).

Кроме того, сотрудникам устанавливаются в т.ч. и дополнительные выплаты: 1) ежемесячная надбавка к окладу денежного содержания за стаж службы (выслугу лет) устанавливается в соответствии с п. 14 Порядка обеспечения денежным довольствием; 2) ежемесячная надбавка к должностному окладу за квалификационное звание¹ устанавливается в процентах от должностного оклада в соответствии с ч. 9 ст. 2 Закона о социальных гарантиях); 3) ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия службы устанавливается в размере до 100% должностного оклада (ч. 10 ст. 2 Закона о социальных гарантиях) в соответ-

¹ Об утверждении Инструкции о порядке присвоения квалификационных званий сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ствии с Перечнем особых условий службы сотрудников и предельных размеров ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия службы, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 1021 «О ежемесячной надбавке к должностному окладу за особые условия службы сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации».

Надбавка за особые условия выплачивается в соответствии с приказом МВД России от 25 июля 2017 г. № 522¹, утверждающим Перечень должностей сотрудников, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка за особые условия службы, и обозначены размеры надбавки по этим должностям.

Сотруднику, допущенному к государственной тайне на постоянной основе, выплачивается ежемесячная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в зависимости от степени секретности сведений, к которым он имеет доступ (ч. 11 ст. 2 Закона о социальных гарантиях).

Поощрительные выплаты за особые достижения в службе устанавливаются в соответствии с приказом МВД России от 8 ноября 2018 г. № 750², утверждающим Порядок установления поощрительных выплат сотрудникам за особые достижения в службе.

Надбавка к должностному окладу за выполнение задач, непосредственно связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время³, выплачивается в размере до 100% должностного оклада в порядке, определенном постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2011 г. № 1122 «О дополнительных выплатах военнослужащим, прохо-

¹ Об утверждении Перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка за особые условия службы, и размеров надбавки по этим должностям [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 25 июля 2017 г. № 522. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Порядка установления поощрительных выплат за особые достижения в службе сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 8 ноября 2018 г. № 750. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Часть 14 ст. 2 Закона о социальных гарантиях.

дящим военную службу по контракту, сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации за выполнение задач, связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время».

Надбавка за риск выплачивается в соответствии с перечнем должностей и в размерах, определенных приказом МВД России от 21 мая 2018 г. № 314¹. Надбавка за риск за работу с лицами, оказывающими содействие на конфиденциальной основе, установленная в соответствии с вышеназванным приказом МВД России, выплачивается при их фактическом наличии.

Коэффициенты (районные, за службу в высокогорных районах, за службу в пустынных и безводных местностях) и процентные надбавки к денежному довольствию за службу в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях, а также в других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в т.ч. отдаленных местностях, высокогорных районах, пустынных и безводных местностях, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Таким образом, система денежного довольствия сотрудников базируется на сложившейся нормативной правовой базе, которая в целом отвечает предъявляемым требованиям и способствует развитию материального благополучия сотрудника.

§ 23.4. Порядок и условия пенсионного обеспечения в органах внутренних дел

Формирование в России демократического, правового, социального государства обусловило повышение интереса к правово-

¹ О размерах надбавки к должностному окладу сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации за выполнение задач, непосредственно связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время, и утверждении Перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых устанавливается надбавка к должностному окладу за выполнение задач, непосредственно связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 21 мая 2018 г. № 314. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

му регулированию социальных отношений, особенно связанных с правовой и социальной защитой, поддержкой государством лиц, подвергшихся воздействию таких социальных рисков, как старость, инвалидность, потеря кормильца.

Совершенствование пенсионного обеспечения как части правовой и социальной защиты сотрудников является неотъемлемой внутренней политикой государства. Реально действующая система социально-экономических гарантий лицам, уволенным со службы, и членам их семей в значительной мере определяет отношение общества к данным сотрудникам.

Финансово-экономический департамент МВД России осуществляет общее методическое руководство пенсионной работой в системе МВД России, контроль за ее организацией и нормативное правовое обеспечение пенсионных органов МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации.

Работа по пенсионному обеспечению сотрудников и их семей осуществляется в системе МВД России пенсионными органами во взаимодействии с финансовыми, кадровыми, медицинскими подразделениями, подразделениями центрального аппарата МВД России и подразделениями, непосредственно подчиненными МВД России.

Работа по пенсионному обеспечению включает в себя, во-первых, своевременное назначение и перерасчет пенсий, организацию ее выплаты пенсионерам и их семьям, во-вторых, назначение и выплату пособий и компенсаций, установленных законодательством Российской Федерации сотрудникам и их семьям, в-третьих, ведение персонального учета пенсионеров и их семей, пенсионных дел, в-четвертых, контроль за полнотой и своевременностью выплаты пенсий, пособий и компенсаций учреждениями Сберегательного банка Российской Федерации¹.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим пенсионное обеспечение сотрудников и членов их семей, является Закон от 12 февраля 1993 г. № 4468-I. Данным законом (ст. 1)

¹ Об утверждении Инструкции об организации работы по пенсионному обеспечению в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации (п. 3, 4) [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 27 мая 2005 г. № 418. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

определен круг лиц, на которых распространяются условия, нормы и порядок пенсионного обеспечения, к которым, в частности, относятся лица рядового и начальствующего состава, проходившие службу в органах внутренних дел Российской Федерации.

Вместе с тем на основаниях, установленных Законом о страховых пенсиях, назначаются также пенсии бывшим лицам начальствующего состава органов внутренних дел, лишенным в установленном законодательством порядке специальных званий, и их семьям при наличии у них права на пенсионное обеспечение в соответствии с Законом о страховых пенсиях (ст. 2 Закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-I).

Сотрудники имеют право на следующие пенсии (ст. 5 Закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-I):

1) за выслугу лет, если они имеют предусмотренную Законом от 12 февраля 1993 г. № 4468-I выслугу на службе в органах внутренних дел;

2) по инвалидности, если они стали инвалидами при условиях, предусмотренных Законом от 12 февраля 1993 г. № 4468-I.

Право на пенсию за выслугу лет в соответствии со ст. 13 Закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-I имеют сотрудники, выслуга которых составляет 20 лет и более, а также сотрудники, достигшие 45-летнего возраста, имеющие общий трудовой стаж 25 календарных лет и более, из которых не менее 12 лет 6 месяцев составляет служба в органах внутренних дел (военная служба).

При определении права на пенсию за выслугу лет в общий трудовой стаж включаются:

а) трудовой стаж, исчисляемый и подтверждаемый в порядке, который был установлен для назначения и перерасчета государственных пенсий до дня вступления в силу Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173 «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»¹ (далее – Закон о трудовых пенсиях);

б) страховой стаж, исчисляемый и подтверждаемый в порядке, который установлен для назначения и перерасчета трудовых пенсий Законом о трудовых пенсиях;

¹ О трудовых пенсиях в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

в) страховой стаж, исчисляемый и подтверждаемый в порядке, который установлен для назначения и перерасчета страховых пенсий Законом о страховых пенсиях.

Сотрудникам статьей 14 Закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-I пенсия за выслугу лет устанавливается в следующих размерах:

а) имеющим выслугу 20 лет и более: за выслугу 20 лет – 50% соответствующих сумм денежного довольствия, предусмотренного ст. 43 Закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-I; за каждый год выслуги свыше 20 лет – 3% указанных сумм денежного довольствия, но всего не более 85% этих сумм;

б) имеющим общий трудовой стаж 25 календарных лет и более, из которых не менее 12 лет 6 месяцев составляет служба в органах внутренних дел: за общий трудовой стаж 25 лет – 50% соответствующих сумм денежного довольствия, предусмотренного ст. 43 Закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-I; за каждый год стажа свыше 25 лет – 1% указанных сумм денежного довольствия.

Сотрудникам, имеющим право на пенсионное обеспечение, пенсии назначаются и выплачиваются после увольнения их со службы.

Пенсии по инвалидности этим лицам и пенсии по случаю потери кормильца их семьям назначаются независимо от продолжительности службы.

Пенсионерам из числа сотрудников при поступлении их на службу в органы внутренних дел выплата назначенных пенсий на время службы приостанавливается.

В случае повторного определения на службу в органы внутренних дел выплата пенсии сотрудникам, получавшим пенсию, при последующем увольнении их со службы возобновляется исходя из выслуги и общего трудового стажа на день последнего увольнения.

Сотрудникам и их семьям, имеющим одновременно право на различные пенсии в соответствии с Законом о государственном пенсионном обеспечении, устанавливается одна пенсия по их выбору (за исключением случаев, предусмотренных ст. 7 Закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-I).

Вместе с тем сотрудники при наличии условий для назначения страховой пенсии по старости имеют право на одновремен-

ное получение пенсии за выслугу лет или пенсии по инвалидности, предусмотренных ст. 16 Закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-I, и страховой пенсии по старости (за исключением фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости), устанавливаемой в соответствии с Законом о страховых пенсиях.

В выслугу лет для назначения пенсии уволенным со службы офицерам и лицам начальствующего состава органов внутренних дел может засчитываться также время их учебы до определения на службу (но не более пяти лет) из расчета один год учебы за шесть месяцев службы.

Время прохождения службы в особых условиях подлежит зачету в выслугу лет для назначения пенсии сотрудникам в льготном исчислении. Согласно части 2 ст. 18 Закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-I порядок исчисления выслуги лет для назначения пенсии данным сотрудникам, а также сотрудникам, уволенным со службы, пенсионерам-инвалидам из числа этих лиц и членам семей умерших пенсионеров определяется постановлением Правительства о порядке исчисления выслуги лет.

Пенсии сотрудникам и членам их семей исчисляются из денежного довольствия лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел. Для исчисления им пенсии учитываются оклад по должности, оклад по специальному званию (без учета повышения окладов за службу в отдаленных, высокогорных местностях и в других особых условиях) и ежемесячная надбавка или процентная надбавка за выслугу лет (стаж службы), включая выплаты в связи с индексацией денежного довольствия.

Указанное денежное довольствие учитывается при исчислении пенсии. С 1 февраля 2017 г. она составляет 72,23% от размера указанного денежного довольствия, кроме того, с 1 января 2018 г. Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 1598 «О повышении денежного довольствия военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти» оклады денежного содержания (оклад по должности и оклад по званию) сотрудников повышены в 1,04 раза, в связи с чем всем пенсионерам МВД России пересмотрены пенсии.

Порядок назначения и выплаты пенсии, оформления соответствующих документов для назначения и выплаты пенсий в МВД

России устанавливается Инструкцией об организации работы по пенсионному обеспечению в МВД России, утвержденной приказом МВД России № 418.

Основанием для исчисления пенсии является выписка из приказа о перемещении сотрудника по указанным основаниям, в которой должно быть оговорено право сотрудника при увольнении со службы на исчисление пенсии из оклада по должности, которую он занимал до перемещения, а также указывается оклад по этой должности.

Кроме того, в сумму пенсии включаются соответствующие повышения и надбавки, предусмотренные ст. 8, 16, 17 и 45, исчисленные в соответствии со ст. 46 Закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-I. При этом право сотрудников на указанные повышения и надбавки к пенсии должно быть подтверждено соответствующими документами в их личных делах (справками, выписками из приказов) и удостоверениями о праве на льготы, выданными в установленном порядке.

Уволенным со службы лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, получавшим перед увольнением персональные должностные оклады либо оклады денежного содержания, повышенные за службу в отдаленных, высокогорных местностях и определенных регионах в связи с выполнением особых задач, пенсии исчисляются исходя из обычных, а не из персональных или повышенных окладов.

Пенсионерам из числа сотрудников и членов их семей, проживающим в местностях, где к заработной плате рабочих и служащих устанавливаются районные коэффициенты на период проживания их в этих местностях, пенсии, надбавки к этим пенсиям и повышения (кроме предусмотренных ст. 45 Закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-I) исчисляются с применением соответствующего районного коэффициента, установленного в данной местности для рабочих и служащих непроеизводственных отраслей.

По мнению ведущих аналитиков и экспертов, индексация пенсионных выплат позволит частично изменить материальное положение пенсионеров органов внутренних дел в лучшую сторону. На данный момент работы по пересмотру размера денежного довольствия и пенсий в МВД России продолжаются.

Следует также иметь в виду, что выслуга лет для назначения пенсии и стаж службы для установления процентной надбавки за выслугу лет могут быть разными, т.к. порядок их исчисления различный. В связи с тем что, как правило, в стаж службы для определения процентной надбавки включаются только периоды службы, исчисленные календарно, то этот стаж меньше, чем выслуга лет для назначения пенсии.

Безусловно, уровень пенсионного обеспечения сотрудников и членов их семей является не только показателем отношения государства к правозащитникам, но и прямо влияет на качество комплектования силовых структур.

Условия назначения пенсии по случаю потери кормильца, определяющие право на данный вид пенсии, а также размер пенсии и надбавки к ней регулируются разделом IV Закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-I.

Пенсии по случаю потери кормильца назначаются членам семей сотрудников, если их смерть (гибель) наступила в период прохождения службы или не позднее 3 месяцев со дня увольнения со службы, либо позднее этого срока, но вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в период прохождения службы.

Семьям пенсионеров МВД России указанный вид пенсии назначается, если кормилец умер в период получения пенсии или не позднее 5 лет после прекращения ее выплаты.

Право на пенсию по случаю потери кормильца имеют нетрудоспособные члены семьи умершего (погибшего), состоявшие на его иждивении.

Независимо от нахождения на иждивении кормильца пенсия назначается нетрудоспособным детям, нетрудоспособным родителям и супругу, если после смерти кормильца они утратили источник средств к существованию, а также супругу и родителям или другому члену семьи лиц, погибших при исполнении служебных обязанностей.

Нетрудоспособными членами семьи являются:

1) дети, братья, сестры и внуки, не достигшие 18 лет или старше этого возраста, если они стали инвалидами до достижения 18 лет, а проходящие обучение в образовательных организациях по очной форме (за исключением образовательных организаций,

обучение в которых связано с поступлением на военную службу или службу в органах внутренних дел), – до окончания обучения, но не более чем до достижения ими 23-летнего возраста. Братья, сестры и внуки имеют право на пенсию, если у них нет трудоспособных родителей; 2) отец, мать и супруг, если они достигли возраста: мужчины – 60 лет, женщины – 55 лет, либо являются инвалидами; 3) супруг или один из родителей либо дед, бабушка, брат или сестра независимо от возраста и трудоспособности, если он (она) занят уходом за детьми, братьями, сестрами или внуками умершего кормильца, не достигшими 14-летнего возраста, и не работает; 4) дед и бабушка – при отсутствии лиц, которые по закону обязаны их содержать.

Вместе с тем порядок исчисления размера пенсии по случаю потери кормильца исчисляется из денежного довольствия лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел. Для исчисления пенсии учитываются оклады по должности, воинскому или специальному званию (без учета повышения окладов за службу в отдаленных, высокогорных местностях и в других особых условиях) и процентная надбавка за выслугу лет, включая выплаты в связи с индексацией денежного довольствия.

Размер пенсии по случаю потери кормильца зависит от причины смерти (гибели) кормильца и устанавливается в следующих размерах: 1) умерших вследствие военной травмы (ранения), контузии, увечья или заболевания, полученных при защите Родины, в т.ч. полученных в связи с пребыванием на фронте, прохождением службы за границей, государствах, где велись боевые действия, или при исполнении иных обязанностей военной службы (служебных обязанностей), – 50% соответствующих сумм денежного довольствия кормильца на каждого нетрудоспособного члена семьи. По такой же норме устанавливается пенсия, независимо от причины смерти кормильца, семьям умерших пенсионеров, являющихся на день смерти инвалидами вследствие военной травмы, на детей, потерявших обоих родителей, и на детей умершей одинокой матери; 2) умерших от других причин – 40% сумм денежного довольствия.

Пенсия по случаю потери кормильца на каждого члена семьи погибшего вследствие военной травмы сотрудника не может

быть ниже 200% расчетного размера пенсии, а умершего от заболевания, полученного в период прохождения службы, – 150%.

Право на пенсию на льготных условиях имеют супруги погибших сотрудников по случаю потери кормильца по достижении ими 55 и 50 лет (соответственно мужчины и женщины), а занятые уходом за ребенком умершего, не достигшим 8-летнего возраста, имеют право на указанную пенсию независимо от возраста, трудоспособности и от того, работают они или нет, в т.ч. независимо от того, проходят они службу в органах внутренних дел или нет.

Каждый из родителей лиц, погибших при исполнении служебных обязанностей, имеет право на пенсию по случаю потери кормильца по достижении ими возраста 55 и 50 лет (соответственно мужчины и женщины) независимо от того, находились ли они на иждивении умерших (погибших)¹.

В случае смерти инвалида вследствие военной травмы родителям для решения вопроса о назначении второй пенсии необходимо заключение военно-врачебной комиссии о причинной связи смерти с ранением, контузией, увечьем или заболеванием, полученным при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей).

Кроме того, причинная связь может устанавливаться и учреждением медико-социальной экспертизы. При установлении причинной связи смерти сотрудника вследствие увечья, ранения, контузии, заболевания с исполнением служебных обязанностей военно-врачебная комиссия выносит заключение в формулировке «военная травма».

Указанная формулировка дает право на получение родителям погибшего пенсии по случаю потери кормильца на льготных условиях (мужчинам с 55 лет, женщинам с 50 лет).

Право на получение двух пенсий с 1 января 2000 г. законодательно было предоставлено родителям погибших при исполне-

¹ О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей [Электронный ресурс]: закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-І, ст. 30. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нии служебных обязанностей сотрудников, достигшим возраста 55 и 50 лет (мужчины и женщины соответственно), получать две пенсии: одну по случаю потери кормильца в МВД России, другую по старости, инвалидности либо социальную в отделениях Пенсионного фонда Российской Федерации.

Если супруги погибших получают пенсию по инвалидности и не достигли требуемого возраста, то право на вторую пенсию они не имеют.

С 6 января 2007 г. право на получение пенсии предоставлено вдовам погибших при исполнении служебных обязанностей сотрудников.

С 22 мая 2008 г. право на две пенсии приобрели и мужья погибших сотрудников. Для назначения пенсии по случаю потери кормильца для супругов погибших требуются документы, аналогичные документам для назначения пенсии по случаю погибших сотрудников и военнослужащих. Так же, как и родителям, для назначения пенсии по случаю потери кормильца необходимо достижение установленного законодательством возраста: для жен – 50 лет, для мужей – 55 лет.

Вместе с тем необходимо отметить, что **надбавки к пенсии по случаю потери кормильца** регламентируются ст. 38 Закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-І. Так, к пенсии по случаю потери кормильца осуществляется надбавка на уход в размере 100% расчетного размера пенсии. Она устанавливается членам семьи, являющимся инвалидами I группы либо достигшим 80-летнего возраста.

Детям-инвалидам с детства I и II групп, потерявшим обоих родителей, либо указанным детям умершей одинокой матери начисляется надбавка в размере 32% расчетного размера пенсии.

При наличии права на получение одновременно двух пенсий (родители, вдовы погибших вследствие военной травмы военнослужащих и сотрудников) надбавки и повышения, соответственно, начисляются и устанавливаются к одной пенсии. Это касается указанных членов семей погибших, получающих одновременно две пенсии по Закону о пенсионном обеспечении.

Также пенсии за выслугу лет, по инвалидности и по случаю потери кормильца, назначаемые в соответствии с Законом о пенсионном обеспечении (в т.ч. исчисленные в минимальном разме-

ре), повышаются Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации и лицам, награжденным орденом Славы трех степеней, – на 100 процентов размера пенсии, Героям Социалистического Труда, Героям Труда Российской Федерации – на 50 процентов размера пенсии. При этом лицам, неоднократно удостоенным звания Героя Советского Союза, Героя Российской Федерации, Героя Социалистического Труда или Героя Труда Российской Федерации, пенсия повышается в указанном порядке соответственно каждому полученному званию (п. «а» ч. 1 ст. 45 Закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-І).

Кроме того, следует отметить, что повышение размера пенсии по случаю потери кормильца на основании ст. 45 Закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-І осуществляется только в случае, если получатель пенсии сам обладает одним из статусов, перечисленных в данной статье, а не умерший (погибший) сотрудник.

Расчет повышенной пенсии по случаю потери кормильца производится по той же формуле, что и пенсия сотруднику плюс надбавка за звание Героя Советского Союза, Героя Российской Федерации, Кавалера ордена Славы (п. «а» ст. 45 Закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-І).

Рассматривая вопрос о гибели или смерти сотрудника, необходимо отметить, что их семьи при наличии условий, предусмотренных Законом о страховых пенсиях, приобретают право на пенсию по случаю потери кормильца.

Семьи умерших пенсионеров из числа сотрудников имеют право на пенсию по случаю потери кормильца на общих основаниях с семьями лиц, умерших в период прохождения службы.

Кроме того, супруги и родители сотрудников, погибших вследствие причин, перечисленных в п. «а» ст. 21 Закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-І (за исключением случаев, когда смерть указанных лиц наступила в результате их противоправных действий), не вступившие в новый брак, имеют право на одновременное получение двух пенсий. Им могут устанавливаться пенсия по случаю потери кормильца, предусмотренная ст. 30 Закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-І, и любая другая пенсия, установленная в соответствии с законодательством Российской Федерации (за исключением пенсии по случаю потери кормильца или социальной пенсии по случаю потери кормильца).

Нельзя не отметить тот факт, что в случае если супругам или родителям, потерявшим двух и более кормильцев (супруга и (или) детей) из числа сотрудников (за исключением случаев, когда смерть указанных лиц наступила в результате их противоправных действий) вследствие причин, перечисленных в п. «а» ст. 21 Закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-I, пенсия по случаю потери кормильца, предусмотренная ст. 30 Закона от 12 февраля 1993 г. № 4468-I, устанавливается в связи со смертью (гибелью) одного из указанных кормильцев по выбору этих лиц.

Обобщая вышеизложенное, необходимо отметить, что вопросы пенсионного обеспечения сотрудников и членов их семей имеют важнейшее значение в аспекте развития и совершенствования системы социальных гарантий в органах внутренних дел, а также с точки зрения повышения уровня мотивационной направленности у сотрудников на добросовестное и качественное выполнение своих должностных обязанностей.

§ 23.5. Медицинское и санаторно-курортное обеспечение сотрудников органов внутренних дел

23.5.1. Медицинское обеспечение сотрудников органов внутренних дел

Объем прав сотрудников на бесплатное получение медицинской помощи конкретизирует ст. 11 Закона о социальных гарантиях, которая в ч. 1 предусматривает право сотрудника на бесплатное получение медицинской помощи, в т.ч. на изготовление и ремонт зубных протезов (за исключением зубных протезов из драгоценных металлов и других дорогостоящих материалов), бесплатное обеспечение лекарственными препаратами для медицинского применения по рецептам на лекарственные препараты, бесплатное обеспечение медицинскими изделиями по назначению врача в медицинских организациях МВД России.

При отсутствии по месту службы, месту жительства или иному месту нахождения сотрудника медицинских организаций МВД России либо при отсутствии в них отделений соответствующего профиля, специалистов либо специального медицинского оборудования сотрудник имеет право на получение медицинской

помощи в медицинских организациях государственной и муниципальной системы здравоохранения (далее – медицинские организации) при наличии соответствующего договора, заключенного с данной организацией. Расходы, связанные с оказанием медицинской помощи сотруднику, возмещаются медицинским организациям в порядке, установленном постановлением Правительства о порядке оказания сотрудникам медицинской помощи и санаторно-курортного лечения, за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, предусмотренных на эти цели МВД России (ч. 2).

Члены семьи сотрудника и лица, находящиеся на иждивении сотрудника, имеют право на медицинское обслуживание в медицинских организациях и подлежат обязательному медицинскому страхованию на общих основаниях либо на медицинское обеспечение в медицинских организациях МВД России в порядке, определенном постановлением Правительства о порядке оказания сотрудникам медицинской помощи и санаторно-курортного обеспечения. При лечении в амбулаторных условиях они обеспечиваются лекарственными препаратами для медицинского применения за плату по розничным ценам, за исключением случаев, если в соответствии с законодательством Российской Федерации плата не взимается (ч. 3).

Закон о социальных гарантиях в ст. 1 содержит исчерпывающий список членов семей сотрудников и граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию и имеющих стаж службы в органах внутренних дел 20 лет и более (в т.ч. в льготном исчислении), и лиц, находящихся на их иждивении, на которых распространяются предусмотренные в нем гарантии, в т.ч. на оплату проезда в отпуск, медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение. К таким лицам относятся: 1) супруга (супруг), состоящие в зарегистрированном браке с сотрудником; 2) супруга (супруг), состоявшие в зарегистрированном браке с погибшим (умершим) сотрудником на день его гибели (смерти) (до повторного вступления в брак); 3) несовершеннолетние дети, дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных организациях по очной форме обучения; 4) лица, находящиеся (находившие-

ся) на полном содержании сотрудника (гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в органах внутренних дел) или получающие (получавшие) от него помощь, которая является (являлась) для них постоянным и основным источником средств к существованию, а также иные лица, признанные иждивенцами в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Законодателем регламентировано право на медицинское обеспечение гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию и имеющим стаж службы в органах внутренних дел 20 лет и более (в т.ч. в льготном исчислении) (ч. 5), за исключением граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел по следующим основаниям, предусмотренным п. 8 ст. 3 Закона о социальных гарантиях: 1) в связи с грубым нарушением служебной дисциплины; 2) в связи с неоднократным нарушением служебной дисциплины при наличии у сотрудника дисциплинарного взыскания, наложенного в письменной форме приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя; 3) в связи с отказом сотрудника от перевода на нижестоящую должность в органах внутренних дел в порядке исполнения дисциплинарного взыскания; 4) в связи с нарушением условий контракта сотрудником; 5) в связи с несоблюдением сотрудником ограничений и запретов, установленных федеральными законами; 6) в связи с утратой доверия; 7) в связи с представлением сотрудником подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу в органы внутренних дел, а также в связи с представлением сотрудником в период прохождения службы в органах внутренних дел подложных документов или заведомо ложных сведений, подтверждающих его соответствие требованиям законодательства Российской Федерации в части, касающейся условий замещения соответствующей должности в органах внутренних дел, если это не влечет за собой уголовную ответственность; 8) в связи с осуждением сотрудника за преступление, а также в связи с прекращением в отношении сотрудника уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием; 9) в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника; 10) в связи

с нарушением сотрудником обязательных правил при заключении контракта.

Кроме того, право на медицинское обеспечение, санаторно-курортное лечение и оздоровительный отдых в медицинских организациях МВД России сохраняется за вдовами (вдовцами) (до повторного вступления в брак) сотрудников, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел, а также умерших граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел, до истечения одного года после их увольнения со службы в органах внутренних дел вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел (часть 6.1).

За гражданином Российской Федерации, уволенным со службы в органах внутренних дел и ставшим инвалидом вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел, сохраняется право на бесплатное медицинское обеспечение, в т.ч. на изготовление и ремонт зубных протезов (за исключением зубных протезов из драгоценных металлов и других дорогостоящих материалов), на бесплатное обеспечение лекарственными препаратами для медицинского применения по рецептам на лекарственные препараты, медицинскими изделиями по назначению врача в медицинских организациях МВД России, а также на лечение в санаторно-курортных организациях МВД России за плату в размере 25% стоимости путевки, определяемой руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (ч. 7).

Особенности организации оказания медицинской помощи в медицинских организациях МВД России, в т.ч. при санаторно-

курортном лечении, сотрудникам, гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в органах внутренних дел, членам их семей и лицам, находящимся на их иждивении, устанавливаются руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации (ч. 12).

Порядок оказания медицинской помощи в медицинских организациях, за исключением медицинских организаций МВД России, сотрудникам при отсутствии по их месту службы, месту жительства или иному месту нахождения медицинских организаций МВД России, либо при отсутствии в них соответствующих отделений или специального медицинского оборудования, в т.ч. при наличии медицинских показаний для оказания экстренной медицинской помощи, осуществляется согласно Правилам оказания медицинской помощи сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации в медицинских организациях государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения, за исключением медицинских организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации и медицинских организаций Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, и возмещения расходов указанным организациям¹ (далее – Правила), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2018 г. № 1563.

Направление сотрудников на плановое лечение или обследование (освидетельствование) в медицинские организации осуществляется медицинской организацией МВД России, в полномочия которой входит медицинское обслуживание прикрепленных к ней сотрудников.

¹ О порядке оказания сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, отдельным категориям граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, членам их семей и лицам, находящимся на их иждивении, медицинской помощи и обеспечения их санаторно-курортным лечением [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2018 г. № 1563. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Медицинская организация в течение 5 дней после завершения стационарного или амбулаторного лечения либо обследования (освидетельствования) сотрудника оформляет выписку из медицинской карты стационарного (амбулаторного) больного с указанием кодифицированного диагноза в соответствии с международной классификацией болезней, счет-фактуру в связи с оказанием медицинской помощи и направляет их в соответствующий орган, с которым заключен договор. Указанные документы представляются 1 раз в месяц, не позднее 20-го числа, в отношении всех прошедших лечение в этот период сотрудников. Одновременно медицинская организация информирует территориальный фонд обязательного медицинского страхования о факте лечения в медицинской организации сотрудников и о возмещении органом расходов на оказание сотрудникам медицинской помощи.

Установлено, что расходы на оказание медицинской помощи сотрудникам возмещаются медицинским организациям территориальным органом МВД России на региональном уровне, где проходят службу (проживают) сотрудники, по тарифам, действующим на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (в медицинской организации) на момент оказания медицинской помощи, в соответствии с договором, заключенным между органом внутренних дел и медицинской организацией.

Вместе с тем предусмотрены случаи, когда возмещение расходов медицинской организации не производится. К ним относятся действия, осуществляемые в связи: 1) с оказанием сотрудникам скорой, в т.ч. специализированной (санитарно-авиационной) медицинской помощи; 2) оказанием сотрудникам высокотехнологичной медицинской помощи, перечень видов которой утверждается Министерством здравоохранения Российской Федерации (в рамках Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг.), в специализированных медицинских организациях здравоохранения в соответствии с государственным заданием на оказание высокотехнологичной медицинской помощи и в медицинских организациях субъектов Российской Федерации дополнительно к государственному заданию, сформированному в порядке, определяемом Министерством

здравоохранения Российской Федерации¹; 3) оказанием сотрудникам специализированной медицинской помощи в онкологических диспансерах (в части содержания), кожно-венерологических, противотуберкулезных, наркологических и других специализированных медицинских организациях субъектов Российской Федерации, входящих в перечень организаций здравоохранения, утверждаемый Министерством здравоохранения Российской Федерации, при заболеваниях, передаваемых половым путем, туберкулезе, ВИЧ-инфекции и синдроме приобретенного иммунодефицита, психических расстройствах и расстройствах поведения, в т.ч. связанных с употреблением психоактивных веществ.

Возмещение расходов в связи с оказанием медицинской помощи по экстренным медицинским показаниям сотрудникам (в т.ч. находящимся вне постоянного места жительства в связи с отпуском, командировкой и в иных случаях) медицинской организации, с которой не заключен договор, осуществляется на основании документов, перечисленных выше.

Орган, с которым медицинской организацией заключен договор, осуществляет проверку счетов-фактур, сведений об оказанной сотрудникам медицинской помощи, обоснованности приема их на лечение (обследование, освидетельствование), качества и продолжительности их лечения (обследования, освидетельствования).

Кроме того, приказ МВД России от 24 апреля 2019 г. № 275 устанавливает:

1) предоставление (оказание) медицинской помощи лицам, имеющим право на лечение в медицинских организациях МВД России, организация медицинского обслуживания и санаторно-курортного лечения в системе МВД России;

2) порядок прикрепления на медицинское обслуживание к медицинским организациям МВД России, согласно которому отдельно учитываются следующие категории лиц: сотрудники,

¹ О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2019 г. № 1610. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

слушатели и курсанты образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования МВД России, которым в установленном порядке присвоены специальные звания рядового и младшего начальствующего состава органов внутренних дел, лица, уволенные с правом на пенсию из органов внутренних дел, а также лица, имеющие статус членов семей перечисленных выше лиц;

3) порядок медицинского обслуживания в медицинских организациях МВД России заключается в проведении профилактических медицинских осмотров, амбулаторном лечении, по медицинским показаниям оказывается помощь на дому, направлении на обследование и лечение;

4) особенности организации оказания медицинской помощи при санаторно-курортном лечении;

5) порядок приобретения путевок на лечение в санаторно-курортные организации.

Таким образом, в редких случаях нарушений прав сотрудников на медицинское обеспечение восстановление их прав осуществляется в судебном порядке.

23.5.2. Санаторно-курортное обеспечение

Законом о социальных гарантиях установлено, что сотрудники, члены их семей и лица, находящиеся на их иждивении, имеют право на санаторно-курортное лечение и оздоровительный отдых в медицинских организациях (санаторно-курортных организациях) МВД России за плату в размере, устанавливаемом указанными федеральными органами в отношении подведомственных им медицинских организаций (санаторно-курортных организаций), если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации (ст. 11).

Аналогичное право на приобретение путевок на лечение в медицинские организации (санаторно-курортные организации) МВД России имеют граждане Российской Федерации, уволенные со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию и имеющие стаж службы в органах внутренних дел 20 лет и более (в т.ч. в льготном исчислении), а также члены их семей и лица, находящиеся на их иждивении, за плату в размере соответственно

25% и 50% стоимости путевки (определяемой МВД России). Кроме того, данной категории граждан Российской Федерации и сотрудникам установлено право на бесплатное получение путевки при направлении на долечивание (реабилитацию) в медицинские организации (санаторно-курортные организации) МВД России непосредственно после лечения в стационарных условиях.

В случае если перечисленным выше лицам не может быть предоставлена путевка на лечение в медицинских организациях (санаторно-курортных организациях) МВД России, такому сотруднику или гражданину Российской Федерации в порядке, определенном МВД России, и в пределах бюджетных ассигнований федерального бюджета может быть приобретена путевка в иную санаторно-курортную организацию соответствующего профиля.

Сотрудникам, выполнявшим задачи по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в отдельных регионах Российской Федерации, а также сотрудникам, проходящим службу в условиях особых правовых режимов, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья, при наличии показаний к медико-психологической реабилитации в 3-дневный срок предоставляется дополнительный отпуск продолжительностью до 30 суток. Предусмотренная медико-психологическая реабилитация такого сотрудника проводится бесплатно.

Детальная регламентация санаторно-курортного обеспечения закреплена в приказе МВД России от 24 апреля 2019 г. № 275, в котором определено, что данное обеспечение осуществляется в соответствии с установленными медицинскими показаниями и противопоказаниями и на основании анализа объективного состояния пациента, результатов диспансеризации, предшествующего лечения (амбулаторного, стационарного), данных лабораторных, функциональных, рентгенологических и иных исследований.

В случае наличия медицинских показаний и отсутствия противопоказаний пациенту для получения путевки выдается на руки справка о состоянии здоровья, при этом производится соответствующая запись в амбулаторной карте (медицинской книжке). Следует помнить, что срок действия подобной справки составляет шесть месяцев.

Аналогичен порядок направления детей на санаторно-курортное лечение с учетом возраста (дети от 4 до 18 лет и до 23 лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения).

Путевки в санатории предоставляются за плату, за исключением случаев, когда в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации определены иные условия оплаты. Причем плата за путевки в санатории МВД России взимается непосредственно в санаториях. Путевки высылаются ДТ МВД России поквартально, согласно утвержденному лимиту, за 1-1,5 месяца до начала квартала. Возврат нереализованных путевок допускается с расчетом их поступления в ДТ МВД России не позднее 20 дней до начала срока путевки.

Приказом МВД России от 24 апреля 2019 г. № 275 установлены порядок приема, выписки и продления срока пребывания в санатории.

Документами, дающими право на прием в санатории, являются оформленная в установленном порядке путевка, а также санаторно-курортная карта – в санаторий, выписка из медицинской карты амбулаторного, стационарного больного – в реабилитационное отделение центра восстановительной медицины и реабилитации, справка о состоянии здоровья по результатам ежегодного профилактического осмотра (обследования).

Граждане Российской Федерации и сотрудники, поступающие в санатории, предъявляют: 1) действующие сотрудники – основной документ, удостоверяющий личность, служебное удостоверение (удостоверение личности офицера), документы (удостоверения, справки), подтверждающие право на льготы; 2) пенсионеры системы МВД России – основной документ, удостоверяющий личность, пенсионное удостоверение, документы (удостоверения, справки), подтверждающие право на льготы, полис обязательного медицинского страхования; 3) федеральные государственные гражданские служащие МВД России – основной документ, удостоверяющий личность, полис обязательного медицинского страхования, справку с места работы, подтверждающую их статус; 4) члены семьи – основной документ, удостоверяющий личность, полис обязательного медицинского страхования, дети до 14 лет –

полис обязательного медицинского страхования, свидетельство о рождении, удостоверяющее родственное отношение к вышеуказанным лицам, а в случае, если из представленных документов не усматривается родственное отношение, – подтверждающий это иной документ (справку).

Кроме того, дети в возрасте от 18 до 23 лет – справку с места учебы. Инвалиды с детства – заключение медико-социальной экспертизы об установлении соответствующей группы инвалидности.

На детей в возрасте до 15 лет, кроме вышеуказанных документов, предоставляется справка врача-эпидемиолога об отсутствии контактов ребенка с инфекционными больными по месту жительства, в детских дошкольных учреждениях или школе.

При оказании санаторно-курортного обеспечения виды и объемы медицинских услуг предоставляются с использованием стандартов санаторно-курортного лечения, рекомендованных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере здравоохранения.

Прием и выписка больных производится в сроки, предусмотренные в путевках. В случае необходимости изменение сроков действия путевок производится при наличии возможностей для этого (наличие свободных мест). При этом начальник санатория и центра восстановительной медицины и реабилитации имеет право изменить дату заезда по путевке до пяти суток.

В случаях прибытия больного в санаторий с опозданием, которое связано с уважительными причинами (стихийные бедствия, заболевание, задержка в пути по не зависящим от владельца путевки причинам, отсутствие рейсов на дату заезда), начальнику соответствующего учреждения разрешается восстанавливать сроки действия путевок до пяти дней по рапорту (заявлению) больного, где указываются причины опоздания, без взимания дополнительной платы (в случае отсутствия рейсов на дату заезда необходимо представить соответствующую справку от авиа- или железнодорожных перевозчиков).

В случае досрочного убытия из санатория по семейным обстоятельствам (тяжелое заболевание или смерть близких родственников, подтвержденные уведомлением, заверенным вра-

чом), по служебной необходимости при наличии вызова руководителя подразделения, при переводе в госпиталь или больницу, а также в случае стихийных бедствий по месту дислокации санатория или по месту жительства больного стоимость путевок за неиспользованные дни возмещается на основании приказа начальника санатория о досрочном убытии больного, в т.ч. и членов семьи, если они выбывают вместе с больным.

В случае, когда пребывание в санатории повлекло за собой ухудшение состояния здоровья, дальнейшее нахождение пациента в них считается для него противопоказанным. Срок определения медицинских противопоказаний для лечения больного, как правило, не должен превышать 5 дней с момента его поступления, о чем выносится соответствующее заключение врачебной комиссии учреждения.

Вышеизложенное позволяет констатировать, что медицинское и санаторно-курортное обеспечение сотрудников, граждан Российской Федерации, уволенных со службы из органов внутренних дел с правом на пенсию и членов их семей, регламентировано в достаточно полном объеме, единичные случаи нарушений рассматриваемых прав могут быть разрешены в рамках осуществления правосудия.

§ 23.6. Иные социальные гарантии сотрудников органов внутренних дел

Закон о социальных гарантиях в своем содержании рассматривает и иные социальные гарантии, к числу которых можно отнести как оплату проезда сотрудникам и членам их семьи, так и меры социальной поддержки членов семей сотрудников, погибших (умерших), пропавших без вести при выполнении служебных обязанностей.

Закон о социальных гарантиях частью 5 ст. 3 определяет перечень случаев оплаты проезда сотрудникам и членам их семей, в число которых входят следующие:

1. Использование личного транспорта в служебных целях.
2. Проезд железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным (за исключением такси) транспортом к месту:

1) лечения либо медицинского освидетельствования и обратно (в случае направления на лечение либо медицинское освидетельствование врачебной комиссией (военно-врачебной комиссией) медицинской организации МВД России);

2) долечивания (реабилитации) в санаторно-курортной организации МВД России и обратно (в случае направления на долечивание (реабилитацию) врачебной комиссией (военно-врачебной комиссией) медицинской организации МВД России);

3) к месту проведения медико-психологической реабилитации и обратно сотрудникам, выполнявшим задачи по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в отдельных регионах Российской Федерации, а также сотрудникам, проходящим службу в условиях военного положения или чрезвычайного положения, вооруженного конфликта, проведения контртеррористической операции, ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера, других чрезвычайных ситуаций и в иных особых условиях, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья, при наличии показаний к медико-психологической реабилитации в трехмесячный срок предоставляется дополнительный отпуск продолжительностью до 30 суток. Причем указанная медико-психологическая реабилитация сотрудников проводится бесплатно. Перечень показаний к медико-психологической реабилитации и соответствующая им продолжительность медико-психологической реабилитации, перечень категорий сотрудников, подлежащих при наличии указанных показаний медико-психологической реабилитации, порядок и места проведения медико-психологической реабилитации определяются приказом МВД России от 10 января 2012 г. № 5 «О медико-психологической реабилитации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Порядком и местами проведения медико-психологической реабилитации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»).

3. Сотрудникам, проходящим службу в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в т.ч. отдаленных, или в органе внутренних дел, дислоцированном в субъекте Российской Федерации, входящем в Уральский, Сибирский или Дальневосточный федеральные округа, ли-

бо за пределами территории Российской Федерации, а также одному из членов их семей оплачивается стоимость проезда к месту проведения основного (каникулярного) отпуска на территории (в пределах) Российской Федерации (приказ МВД России от 16 мая 2012 г. № 514 «Об утверждении порядка оплаты проезда сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и членам их семей, а также выплаты денежной компенсации расходов, связанных с оплатой проезда, членам семей и родителям погибшего (умершего) сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» – далее приказ МВД России № 514). Данный приказ подробно регламентирует порядок оплаты (компенсации) проезда сотрудникам и членам их семей.

Так, в частности, оплачиваются (компенсируются) расходы, связанные с проездом железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным транспортом (за исключением такси), в т.ч.: за пользование постельными принадлежностями, за проезд в вагонах повышенной комфортности, за комплекс услуг, включаемых в стоимость плацкарты, за оплату установленных на транспорте дополнительных сборов (за исключением добровольного страхового сбора, а также других дополнительных услуг, направленных на повышение комфортности пассажира, в т.ч. изменение классности билета, расходов, связанных с доставкой билетов, переоформлением билетов по инициативе пассажиров, доставкой багажа, сдачей билета в связи с отказом от поездки (полета) или опозданием на поезд, самолет, автобус, судно).

Акцент в приказе МВД России № 514 сделан на то, что расходы, связанные с проездом, оплачиваются (компенсируются) в пределах стоимости проезда по кратчайшему или беспересадочному маршруту. В случае проезда с разрывом маршрута или с отклонением от кратчайшего маршрута, в т.ч. различными видами транспорта, оплате (компенсации) подлежат фактические расходы, но не превышающие стоимости проезда по кратчайшему (или беспересадочному) маршруту в соответствии с установленными категориями проезда (п. 3). Оплата (компенсация) стоимости проезда в данном случае осуществляется на основании справок о стоимости перевозки на выбранном виде транспорта, выданных транспортными организациями, выполнявшими регулярные перевозки по кратчайшему или беспересадочному маршруту

в период осуществленного выезда, или их уполномоченными агентами.

Для оплаты (компенсации) стоимости проезда в подразделение финансового или пенсионного обеспечения МВД России представляются документы, подтверждающие факт пребывания в местах проведения отпуска, лечения, медицинского освидетельствования, долечивания (реабилитации), медико-психологической реабилитации, погребения, и документы, подтверждающие фактические расходы, связанные с проездом (подтверждающие факт оплаты туристической путевки).

К таким документам, подтверждающим указанные факты пребывания, относятся отпускное удостоверение с соответствующими отметками органа, организации, подразделения МВД России и заверенный гербовой печатью документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, по которому гражданин Российской Федерации осуществляет выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию, содержащий отметки о пересечении государственной границы, справка медицинской организации, санаторно-курортной организации, подписанная руководителем и заверенная печатью организации, отрывной талон к путевке, посадочные талоны.

При следовании члена семьи сотрудника к месту проведения отпуска на территории Российской Федерации и обратно отдельно от сотрудника, в т.ч. на личном транспорте, документом, подтверждающим факт пребывания в месте проведения отпуска, является справка территориального органа МВД России на региональном или районном уровне, дислоцированного по месту пребывания члена семьи сотрудника в отпуске, выдаваемая по заявлению члена семьи сотрудника или его законного представителя.

По смыслу норм следует, что членам семьи сотрудника проезд к месту проведения отдыха и обратно оплачивается даже в случае следования им отдельно от сотрудника.

К документам, подтверждающим фактические расходы, связанные с проездом, относятся: при проезде железнодорожным транспортом – билет, электронный билет установленной формы; при проезде авиационным транспортом – билет, электронный билет установленной формы (электронный многоцелевой документ), ордер разных сборов; при проезде водным транспортом –

билет на проезд по определенному транспортному маршруту; при проезде автомобильным транспортом – билет, содержащий реквизиты, установленные правилами¹ перевозок пассажиров; при проезде транспортом общего пользования (кроме такси) к железнодорожной станции, пристани, аэропорту и автовокзалу – билет, содержащий реквизиты, установленные правилами перевозок пассажиров; при проезде личным транспортом – чеки контрольно-кассовых машин автозаправочных станций, другие документы, установленные законодательством Российской Федерации (п. 6).

При приобретении билетов, оформленных в бездокументарной форме, оплате топлива при проезде личным транспортом документами, подтверждающими расходы по оплате проезда, провозу багажа, являются: чеки контрольно-кассовых машин; слипы, чеки электронных терминалов при проведении операций с использованием банковской карты, держателем которой является подотчетное лицо; подтверждение кредитной организации, в которой подотчетному лицу открыт банковский счет, предусматривающий совершение операций с использованием банковской карты, о проведенной операции по оплате билета, оформленного в бездокументарной форме, топлива при проезде личным транспортом; документ, подтверждающий произведенную оплату перевозки, оформленный на утвержденном бланке строгой отчетности, приравненном к кассовому чеку², другие документы, установленные законодательством Российской Федерации (п. 7).

В случае утери проездных документов оплата (компенсация) стоимости проезда производится на основании выданных транспортными организациями, осуществлявшими перевозку, транспортными или туристическими агентствами документов, подтверждающих затраты, связанные с перевозкой, при докумен-

¹ Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 112. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О порядке осуществления наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 359. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тальном подтверждении фактов проезда и пребывания в местах проведения отпуска, лечения, медицинского освидетельствования, долечивания (реабилитации), медико-психологической реабилитации, погребения (п. 8).

Оплата (компенсация) стоимости проезда личным транспортом производится при документальном подтверждении факта пребывания в месте проведения отпуска, лечения, медицинского освидетельствования, долечивания (реабилитации) в санаторно-курортной организации МВД России, медико-психологической реабилитации, погребения в размере фактически произведенных расходов на оплату стоимости израсходованного топлива, но не выше стоимости проезда, рассчитанной на основе норм расхода топлива, установленных для соответствующего транспортного средства, и исходя из кратчайшего маршрута следования (п. 10).

При приобретении сотрудниками и членами их семей, а также членами семьи или родителями погибшего (умершего) сотрудника проездных или перевозочных документов в иностранной валюте оплата (компенсация) стоимости проезда осуществляется в рублях по курсу, установленному Центральным банком Российской Федерации, на дату приобретения перевозочных документов, а в случае отсутствия в перевозочных документах даты приобретения – на дату выезда, указанную в перевозочных документах (п. 11).

Вместе с тем п. 12 приказа МВД России № 514 установлены категории проезда и их оплаты. Так, сотрудникам, имеющим специальные звания высшего начальствующего состава или занимающим должности, подлежащие замещению лицами высшего начальствующего состава:

а) воздушным транспортом – самолетами в салоне первого класса (бизнес-класса);

б) железнодорожным транспортом – в 2-местном купе мягкого вагона в поезде любой категории;

в) морским транспортом – в каюте первой категории (группы) на судне транспортных линий;

г) речным транспортом – в каюте «люкс» на судне транспортных линий;

д) автомобильным транспортом – в автобусах с мягкими откидными сиденьями.

Сотрудникам, имеющим специальные звания старшего начальствующего состава:

а) воздушным транспортом – самолетами в салоне экономического класса;

б) железнодорожным транспортом – в 4-местном купе купейного вагона в поезде любой категории;

в) морским транспортом – в каюте второй категории на судне транспортных линий;

г) речным транспортом – в каюте первой категории на судне транспортных линий;

д) автомобильным транспортом – в автобусах с мягкими откидными сиденьями.

Сотрудникам, имеющим звания рядового, младшего и среднего начальствующего состава:

а) воздушным транспортом – самолетами в салоне экономического класса;

б) железнодорожным транспортом – в 4-местном купе купейного вагона в поезде любой категории;

в) морским транспортом – в каюте третьей категории на судне транспортных линий;

г) речным транспортом – в каюте второй категории на судне транспортных линий;

д) автомобильным транспортом – в автобусах с мягкими откидными сиденьями.

Оплата стоимости проезда сотрудникам и членам их семей осуществляется подразделениями финансового обеспечения по месту прохождения службы сотрудника.

При проезде charterным рейсом к месту проведения отпуска и обратно, в случае отсутствия в проездном документе (билете) указания о стоимости проезда, дополнительно представляется справка транспортной организации, осуществившей перевозку, транспортного или туристического агентства о стоимости charterной перевозки (п. 15).

Если оба супруга являются сотрудниками, оплата расходов по проезду каждому из супругов производится по месту прохождения их службы. Оплата же расходов по проезду членов семьи данных сотрудников производится по месту прохождения службы одного из супругов на основании справки, выданной по месту

прохождения службы другого супруга, с указанием в ней сведений о том, что по месту прохождения службы денежные средства на проезд членов семьи не выдавались (п. 17).

Необходимо отметить, что для оплаты расходов, связанных с проездом члена семьи, на имя начальника органов внутренних дел, организации, подразделения МВД России представляются рапорт сотрудника с приложением указанных выше документов, копий документов, подтверждающих степень родства, или справки отдела (отделения) кадров о составе семьи, а также справка организации, финансируемой за счет средств федерального бюджета, об отсутствии оплаты расходов по проезду члена семьи данного сотрудника.

В случае проезда сотрудников или членов их семей личным транспортом в несколько мест проведения отпуска стоимость проезда оплачивается только к одному из этих мест по выбору сотрудника, а также стоимость обратного проезда от того же места к месту постоянного жительства по фактическим расходам (при условии проезда по кратчайшему маршруту следования) или на основании справки транспортных организаций о стоимости проезда в соответствии с установленными категориями проезда, но не более фактически произведенных расходов (п. 19).

При проезде сотрудников и членов их семей воздушным транспортом для определения стоимости перевозки по территории Российской Федерации используются сведения о значениях ортодромических расстояний (вычисление кратчайшей линии между двумя географическими точками). Оплате подлежит процент от произведенных расходов, соответствующий проценту ортодромического расстояния перевозки по территории Российской Федерации. При проезде другими видами транспорта оплачиваются расходы, связанные с проездом до ближайшей к границе станции, пристани, ближайшему порту, пункту пропуска через государственную границу, на основании справки транспортной организации.

Сотрудникам и членам их семей в случаях, когда право на выплату стоимости проезда установлено законодательством Российской Федерации, подразделением финансового обеспечения по месту прохождения службы могут выдаваться воинские пере-

возочные документы для обмена на проездные документы в порядке, установленном МВД России¹.

Порядок компенсации оплаты проезда по территории (в пределах) Российской Федерации членам семьи и родителям погибшего (умершего) сотрудника осуществляется в соответствии с перечисленными выше категориями проезда (п. 22).

Компенсация оплаты проезда членам семьи, а также родителям погибшего (умершего) сотрудника производится на основании паспортов членов семьи или родителей погибшего (умершего) сотрудника, свидетельства о смерти, путевки санаторно-курортной организации, с приложением вышеуказанных документов.

Подразделением финансового обеспечения по последнему месту прохождения службы погибшего (умершего) сотрудника осуществляется компенсация оплаты проезда членам семьи, а также родителям погибшего (умершего) данного сотрудника к месту погребения погибшего (умершего) сотрудника и обратно, в т.ч. за пределами территории Российской Федерации (один раз в год).

Компенсация оплаты проезда членам семьи, а также родителям погибшего (умершего) сотрудника к месту лечения в санаторно-курортной организации МВД России и обратно осуществляется пенсионными органами МВД России по месту пенсионного обслуживания членов семьи или родителей либо подразделением финансового обеспечения по последнему месту прохождения службы погибшего (умершего) сотрудника.

Кроме того, Законом о социальных гарантиях и постановлением Правительства РФ о правилах возмещения расходов на проезд и провоз багажа сотрудникам органов внутренних дел предусмотрено возмещение расходов на проезд к избранному месту жительства и перевозку до 20 тонн личного имущества в контейнерах железнодорожным транспортом, а там, где нет железнодо-

¹ О порядке возмещения расходов, связанных с перевозками, а также оформления, использования, хранения и обращения с воинскими перевозочными документами в системе МВД России [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 22 августа 2003 г. № 667. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

рожного транспорта, другими видами транспорта (за исключением воздушного при перевозке личного имущества), либо расходы на перевозку личного имущества в отдельном вагоне, багажом или мелкой отправкой, но не выше стоимости перевозки в контейнере, следующим сотрудникам:

1) переезжающим на иное место жительства в связи с переводом на новое место службы в другой населенный пункт по решению Президента Российской Федерации, или Министра внутренних дел Российской Федерации, руководителя иного федерального органа исполнительной власти, в котором проходят службу сотрудники, или уполномоченного ими руководителя, и членам их семей;

2) проходившим службу в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в т.ч. отдаленных, или за пределами территории Российской Федерации и переезжающим на избранное место жительства в связи с увольнением со службы в органах внутренних дел, и членам их семей.

Рассматривая меры социальной поддержки членов семей сотрудников, погибших (умерших), пропавших без вести при выполнении служебных обязанностей, необходимо отметить, что данный вопрос урегулирован ст. 12 Закона о социальных гарантиях и предусматривает возможность проезда членам семьи, а также родителям сотрудника, погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел, пропавшего без вести при выполнении служебных обязанностей:

а) к месту лечения в санаторно-курортной организации федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и обратно (один раз в год);

б) к месту погребения погибшего (умершего) сотрудника и обратно, в т.ч. за пределами территории Российской Федерации (один раз в год).

Вместе с тем право на социальные гарантии, установленные Законом о социальных гарантиях, а также членам семей сотрудников, гражданам Российской Федерации, уволенным со службы

в органах внутренних дел, и лицам, находящимся на иждивении сотрудников, сохраняется за ними в случае:

1) гибели (смерти) сотрудника вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел;

2) смерти гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в органах внутренних дел, вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел, до истечения одного года после его увольнения со службы в органах внутренних дел вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел.

Составной частью мер социальной поддержки членов семей сотрудников, погибших (умерших), пропавших без вести при выполнении служебных обязанностей, является проведение лечебно-оздоровительных и реабилитационных мероприятий.

Постоянный контроль за соблюдением прав и интересов членов семей погибших сотрудников и инвалидов вследствие военной травмы позволяет исключить случаи невыполнения предусмотренных законодательством мер социальной поддержки и, как следствие, возникновения конфликтных ситуаций, приводящих к жалобам со стороны членов семей погибших.

Кроме того, нельзя обойти вниманием нормативное правовое регулирование и организацию социальной работы с членами семей сотрудников, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья либо вследствие заболевания, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей.

Из всего многообразия нормативного регулирования организации и проведения социальной работы с членами семей погибших, пропавших без вести сотрудников, а также сотрудников, ставших инвалидами вследствие военной травмы, можно назвать следующие: Закон о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ

«О ветеранах», Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», Закон о пенсионном обеспечении, постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1232 «О порядке оказания сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, отдельным категориям граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, и членам их семей медицинской помощи и их санаторно-курортного обеспечения», приказ МВД России от 24 октября 2017 г. № 806 «Об организации социальной работы в органах внутренних дел Российской Федерации».

Социальная работа с членами семей погибших, пропавших без вести сотрудников, а также сотрудников, ставших инвалидами вследствие военной травмы, проводится в центральном аппарате МВД России, территориальных органах МВД России, образовательных, научных, медицинских (в т.ч. санаторно-курортных) организациях системы МВД России, окружных управлениях материально-технического снабжения системы МВД России, а также в иных организациях и подразделениях, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации¹.

В органах, организациях, подразделениях МВД России данная работа организуется руководителями (начальниками) и проводится кадровыми, правовыми, финансовыми, тыловыми подразделениями и соответствующими медицинскими организациями МВД России.

¹ Методические рекомендации по организации социальной работы с членами семей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в связи с выполнением служебных обязанностей, пропавших без вести при выполнении служебных обязанностей, и с сотрудниками, ставшими инвалидами вследствие увечий (ранений, травм, контузий), заболеваний, полученных при выполнении служебных обязанностей. М.: ДГСК МВД России, 2017. С. 2.

Раздел 24. Правовое регулирование ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел

§ 24.1. Правовое регулирование ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел как элемента их специального правового статуса

Вопросы регулирования деятельности сотрудников органов внутренних дел (далее – сотрудников), в т.ч. ограничений их прав и свобод, имеют комплексный, многоуровневый характер, получивший отражение в следующих нормативных правовых актах: Конституции Российской Федерации, федеральных законах «О полиции», «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О службе в ОВД»), «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 17, 18 и 20), «О противодействии коррупции» и т.д.

Исключительность службы в органах внутренних дел Российской Федерации отличается установлением как дополнительных прав и обязанностей к конституционному статусу гражданина, так и комплементарных ограничений некоторых правомочий. Весь существующий комплекс ограничений прав и свобод сотрудников представляется возможным классифицировать на две большие группы: на общие ограничения, связанные с их специальным правовым статусом, и специальные ограничения, налагаемые в процессе осуществления служебной деятельности.

Причем общие ограничения прав и свобод сотрудников следует понимать как определяемые национальным законодательством допускаемые запреты и обязывания вариантов юридически дозволенного поведения в разнообразных сферах общественной жизни¹.

¹ Шаганян А.М. Правовые основы ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 94.

Рассмотрим такие ограничения прав и свобод сотрудников более детально.

Так, конституционное провозглашение прав и свобод в политической сфере предполагает как непосредственное, так и опосредованное участие граждан в управлении делами государства путем создания политических партий и членства в них, возможность выражать свое отношение к происходящим событиям через организацию и проведение мирных политических акций (митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и т.п.), свободу слова, установление избирательных прав и т.д.

В указанной области общественной жизни ограничения прав и свобод сотрудников распространяются на создание политических партий внутри самого ведомства, членство в политических партиях, на свободу слова, участие в политических мероприятиях.

Характерно, что международное сообщество изначально не препятствует возможности для государств устанавливать соответствующие ограничения политических прав сотрудников правоохранительных органов¹.

В национальном законодательстве ограничения политических прав сотрудников присутствуют иногда несколько избыточно и выражаются в следующем. Например, положения двух федеральных законов – «О службе в органах внутренних дел» (п. 6 ч. 3 ст. 4) и «О полиции» (ч. 2 ст. 7) фактически дублируют прямой запрет на членство в политических партиях, а также их материальную поддержку и на принятие участия в их деятельности. Кроме того, сотрудники не могут быть ограничены в своей деятельности решениями таких объединений, преследующих политические цели. Также в органах внутренних дел не допускаются создание и деятельность политических партий и их организаций, что само по себе, безусловно, оправданно, но не означает априорности ограничений прав сотрудников на объединение и участие в политической жизни страны в целом.

В то же время конечная цель запрета на членство в политических партиях сводится к тому, что приоритетом деятельности со-

¹ См., напр.: Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. URL: <http://www.hand-help.ru/documents/pakt.html> (дата обращения: 04.04.2019).

трудников должны быть государственные, общественные интересы, выраженные в форме закона, а не политические предпочтения. Представляется, что нормативное предписание п. 13 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе», закрепляющего ограничение на использование должностных полномочий в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности, было бы достаточным и позволило бы законодателям формулировать более абстрактные, логичные и экономичные предписания. Подобное положение также обосновывает отсутствие объективной необходимости ограничивать право сотрудников на членство в политических партиях. Кроме того, данное утверждение согласуется с п. 13 ст. 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹, в котором закрепляется необходимость устранения необоснованных ограничений.

Еще одним ограничением политических прав сотрудников является запрет допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в т.ч. в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности². Фактически положение данной статьи ограничивает свободу слова рассматриваемой категории граждан. Наличие данного ограничения противоречит принципу соразмерности ограничений прав и свобод человека и гражданина, поскольку в том же Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» п. 7 ст. 18 фактически

¹ О противодействии коррупции: федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

устанавливается дублирующая обязанность соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.

В свете изложенного определенный интерес представляет право на объединение в профессиональные союзы и ассоциации для защиты своих социально-трудовых прав, которое получило свое законодательное закрепление в ст. 31 Федерального закона «О полиции», где также установлено, что порядок их создания и компетенция устанавливаются законодательством Российской Федерации. Следует отметить, что подобного законодательства до сих пор не принято и как такового профессионального союза сотрудников не создано, что несправедливо существенно ограничивает сотрудников в реализации закрепленных в законодательстве способов защиты своих прав.

Негативная тенденция дублирования существующих ограничений, их избыточность, непроработанность серьезно обостряют проблемы формирования четких позиций и ясных формулировок относительно понятия и содержания ограничений политических прав и свобод сотрудников. Как следствие, возникающие разногласия правовых положений ведут к нарушению одного из первостепенных принципов системы права: обеспечение единства и внутренней согласованности правовых предписаний. В свою очередь, указанный недостаток вызывает не только некоторую двусмысленность содержания ограничений политических прав сотрудников, противоречивость диспозиций правовых норм этого института, но и оказывает отрицательное влияние на содержание и понимание их правового статуса. Тщательная законодательная проработка вопроса реально необходимого объема ограничений политических прав и свобод сотрудников должна основываться на ограничении тех вариантов запретов и обязываний на реализацию прав и свобод, осуществление которых возможно станет угрожать основным, конституционно защищаемым ценностям. Так, к их числу следует отнести: создание и деятельность в структуре органов внутренних дел политических партий и их организаций, участие в политических акциях, если в результате может быть нанесен урон охраняемым Конституцией Российской Федерации ценностям.

Экономическая сфера общественной жизни представлена разнообразным каталогом прав и свобод, частью из которых сотрудник в силу своего специального (видового) правового статуса воспользоваться не может. Известно, что одной из значимых предпосылок развития правового Российского государства стало закрепленное в Основном Законе страны право частной собственности граждан и свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности. Однако ст. 14 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел» отсылает нас к ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹, которая содержит в т.ч. запрет на занятие предпринимательской деятельностью. Помимо этого, при поступлении на службу в органы внутренних дел граждан, владеющий долями (пакетами акций) в уставном капитале коммерческих организаций, обязан передать эти доли (акции) в доверительное управление под гарантию государства. Это вытекает из смысла ч. 2 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»². В действительности запрет на занятие предпринимательской деятельностью сотрудникам силовых ведомств может способствовать систематическому получению ими прибыли опосредованно (через родственников, знакомых, друзей и т.п.), и влечет как минимум сокрытие истинных доходов.

Помимо этого, сотрудник не вправе получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения); быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность; использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное иму-

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² Там же.

щество, а также передавать их другим лицам; принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями.

Правовой статус сотрудников содержит и некоторые ограничения их социальных прав. Так, государство, проявляя основательную заботу о сотрудниках как субъектах, охраняющих общественный порядок и общественную безопасность, приняло ряд нормативных правовых актов федерального значения, регулирующих медицинское, санаторно-курортное и пенсионное обеспечение данной категории граждан.

Исчерпывающий объем права сотрудника на бесплатное получение медицинской помощи конкретизирует ст. 11 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации», которая предусматривает: изготовление и ремонт зубных протезов (за исключением зубных протезов из драгоценных металлов и других дорогостоящих материалов); бесплатное обеспечение лекарственными препаратами для медицинского применения по рецептам на лекарственные препараты; бесплатное обеспечение медицинскими изделиями по назначению врача в медицинских организациях федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

В случае отсутствия по месту службы, месту жительства или иному месту нахождения сотрудника медицинских организаций МВД России либо при отсутствии в них отделений соответствующего профиля, специалистов либо специального медицинского оборудования законодательством предусмотрено получение медицинской помощи в медицинских организациях государственной и муниципальной систем здравоохранения с обязательным условием – при наличии соответствующего договора.

Расходы, связанные с оказанием медицинской помощи сотруднику, возмещаются медицинским организациям государственной и муниципальной системам здравоохранения за счет

бюджетных ассигнований федерального бюджета, предусмотренных на эти цели федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Следует отметить, что право на медицинское обеспечение имеют не только действующие сотрудники, но и граждане Российской Федерации, уволенные со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию и имеющие стаж службы в органах внутренних дел 20 лет и более, в т.ч. в льготном исчислении.

Кроме того, весь объем медицинского обеспечения сохраняется за гражданином Российской Федерации, уволенным со службы в органах внутренних дел и ставшим инвалидом вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел.

Законодателем регламентировано право членов семьи сотрудника органов внутренних дел либо гражданина, уволенного со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию и имеющего стаж службы в органах внутренних дел 20 лет и более (в т.ч. в льготном исчислении), на медицинское обеспечение в организациях государственной или муниципальной системы здравоохранения. Кроме того, указанная категория лиц подлежит обязательному медицинскому страхованию на общих основаниях. При лечении в амбулаторных условиях они обеспечиваются лекарственными препаратами для медицинского применения за плату по розничным ценам, за исключением случаев, если в соответствии с законодательством Российской Федерации плата не взимается.

Следует отметить, что медицинское обеспечение, в т.ч. санаторно-курортное лечение, осуществляется в медицинских организациях МВД России за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете на эти цели.

Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел» в ст. 1 закрепляет исчерпывающий список членов семьи сотрудника и гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию и имеющего стаж службы в органах внутренних дел 20 лет и более (в т.ч. в льготном исчислении), и лиц, находящихся на их иждивении, на которых распространяются предусмотрен-

ные в нем гарантии, в т.ч. на оплату проезда в отпуск, медицинское и санаторно-курортное обеспечение. К таким лицам относятся:

1) супруга (супруг), состоящие в зарегистрированном браке с сотрудником;

2) супруга (супруг), состоявшие в зарегистрированном браке с погибшим (умершим) сотрудником на день его гибели (смерти);

3) несовершеннолетние дети, дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных организациях по очной форме обучения;

4) лица, находящиеся (находившиеся) на полном содержании сотрудника (гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в органах внутренних дел) или получающие (получавшие) от него помощь, которая является (являлась) для них постоянным и основным источником средств к существованию, а также иные лица, признанные иждивенцами в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Кроме вышеперечисленных нормативных правовых актов, вопросы медицинского обеспечения сотрудников установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2018 г. № 1563 «О порядке оказания сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, отдельным категориям граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, членам их семей и лицам, находящимся на их иждивении, медицинской помощи и обеспечения их санаторно-курортным лечением». Наличие широкого спектра нормативной базы, к сожалению, на сегодняшний день недостаточно решают, например, проблему медицинского обеспечения женщин-сотрудников, находящихся в состоянии гестации (беременности). В медицинской организации МВД России отсутствует возможность постановки на учет и патронирование таких лиц, что, как следствие, влечет вынужденное наблюдение их в женских консультациях по месту проживания или в медицинских организациях, с которыми заключены соответствующие договоры. В данном случае женщины-сотрудники находятся в равных условиях с остальными женщинами, находящимися в со-

стоянии гестации, а следовательно, затрачивают значительно большее количество времени, как правило, служебного, на регулярное посещение соответствующего специалиста¹. В то же время при возникновении необходимости госпитализации в стационар в случае угрозы прерывания беременности либо при наступлении срока родов чаще всего приходится длительно оформлять договоры между медицинской организацией МВД России и соответствующей организацией государственной или муниципальной медицинской системы здравоохранения. При этом остается открытым вопрос адресности субъекта ответственности в случае наступления у женщины преждевременных (срочных) родов, а также при возникновении осложнений со здоровьем женщины и (или) ребенка в процессе оформления таких документов.

Кроме того, игнорирование диспозиции нормы права, устанавливающей обеспечение бесплатными лекарственными средствами, предназначенными для лечения сотрудников по рецептам врачей, влечет неправовые ограничения прав сотрудников. В подавляющем большинстве случаев, находясь на амбулаторном лечении, сотрудник вынужден приобретать за собственные средства лекарственные препараты без соответствующего возмещения таких затрат со стороны финансовых подразделений органов внутренних дел. Безусловно, медицинские организации МВД России не в состоянии приобретать лекарственные препараты, предназначенные для лечения абсолютно любых заболеваний, поскольку каждый из препаратов имеет определенный срок годности (хранения), а также проблематично спрогнозировать и предусмотреть объем потребности в них. Тем не менее вполне возможно закупать лекарственные препараты в зависимости от эпидемиологической обстановки, времени года и распространенности некоторых заболеваний, а затем по мере необходимости выдавать сотрудникам бесплатно по рецепту врача. А в случае отсутствия назначенных доктором медикаментов в медицинских организациях МВД России сотруднику должны возмещаться расходы на их приобретение.

¹ Шаганян А.М. Правовые основы ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 114.

Следует обратить внимание, что приказом МВД России от 24 апреля 2019 г. № 275 предусмотрен плановый медицинский осмотр сотрудников и его порядок проведения. Плановый медицинский осмотр проводится ежегодно в целях динамического наблюдения за состоянием здоровья, проведения профилактических и реабилитационных мероприятий, направленных на сохранение здоровья и восстановление трудоспособности сотрудников органов внутренних дел. Совершенно очевидно, что в современных условиях, учитывая сложную эпидемиологическую обстановку в стране, напряженный, а подчас опасный характер службы, профилактический медицинский осмотр сотрудников органов внутренних дел должен проводиться максимально углубленно и включать такие виды обследований, как: ультразвуковая диагностика внутренних органов, ядерно-магнитный резонанс, эхокардиографию, флюорографию, развернутый анализ крови и т.п., и быть направлен на профилактику заболеваний и их раннее диагностирование, в т.ч. социально значимых болезней (туберкулез, гепатит, ВИЧ и т.д.). В настоящее время для получения необходимого обследования или постановки правильного диагноза и назначения адекватного лечения требуется определенная настойчивость сотрудника либо наличие у него специальных медицинских знаний. Однако стоит заметить, что целью организации и создания медицинских организаций МВД России является обеспечение максимально эффективного механизма получения сотрудником органов внутренних дел своевременной и качественной медицинской помощи.

В настоящее время следует констатировать, что медицинское обеспечение сотрудников и членов его семьи, которое априори должно быть максимально эффективным в настоящее время, не в полной мере обеспечивает надежную степень доступности и качества медицинской помощи указанной категории граждан.

Возможно, решение большинства вопросов медицинского обеспечения сотрудников заключается либо в совершенствовании имеющейся нормативной базы, либо в необходимых кардинальных изменениях, например в переходе в сферу оформления полисов обязательного медицинского страхования. В любом случае требуется скорейшее разрешение существующих проблем медицинского обеспечения данной категории граждан. Складывающаяся

яся ситуация, безусловно, повышает риск развития различных заболеваний у личного состава органов внутренних дел и увеличивает вероятность преждевременного увольнения опытных сотрудников по состоянию здоровья.

Пенсионное обеспечение, согласно Основному Закону страны, является одним из важнейших составляющих социальной политики государства. Частью 1 ст. 39 Конституции Российской Федерации каждому гарантировано право на социальное обеспечение. В соответствии со ст. 19 Конституции Российской Федерации равенство прав гарантируется без какой-либо дискриминации. В обществе сложилось мнение, что уровень социальной защиты, в т.ч. пенсионного обеспечения сотрудников, максимально высок, а система мер социальных гарантий оптимально сбалансирована относительно степени риска, сложности и напряженности условий службы. И в самом деле, до реформ 2011-2012 гг. пенсионеры органов внутренних дел считались надёжно защищёнными в социально-правовом отношении, поскольку размеры пенсии существенно превышали суммы подобных выплат иных категорий граждан, регулярно индексировались одновременно с повышением денежного довольствия действующим работникам. Кроме того, на пенсионеров указанных органов распространялись многочисленные льготы и гарантии.

Однако монетизация большинства льгот, исключение суммы продовольственного пайка из состава денежного довольствия, учитываемого для исчисления пенсий, инфляция привели к тому, что в настоящее время размер пенсии сотрудника незначительно превышает значение среднего предела пенсий по России и значительно ниже сотрудников иных правоохранительных структур.

Безусловно, уровень пенсионного обеспечения сотрудников и членов их семей является не только показателем отношения государства к правозащитникам, но и прямо влияет на качество комплектования подразделений органов внутренних дел. В настоящее время в условиях перманентных изменений и поправок нормативных правовых актов, в т.ч. регламентирующих деятельность органов внутренних дел, произошла трансформация и в правовом регулировании рассматриваемой социальной сферы.

Согласно действующему законодательству¹ для исчисления пенсии учитываются: должностной оклад, оклад по специальному званию (без учета повышения окладов за службу в отдаленных, высокогорных местностях и в других особых условиях) и процентная надбавка за выслугу лет (стаж службы), включая выплаты в связи с индексацией денежного довольствия. С 1 января 2012 г. указанные параметры для расчета пенсии должны были исчисляться в размере 54% и, начиная с 1 января 2013 г., ежегодно увеличиваться на 2% до достижения 100% его размера. Однако с 1 января 2015 г. до 1 января 2021 г. действие ч. 2 ст. 43 рассматриваемого закона приостановлено. С 1 января 2020 г. при исчислении пенсии денежное довольствие учитывается в размере 73,68%. В действительности размер пенсии сотрудника составляет (будет составлять) в лучшем случае лишь треть от его денежного довольствия, которым он обеспечивался, находясь на службе, в то время как представители иных правоохранительных ведомств пенсионное обеспечение получают практически в стопроцентном объеме их денежного довольствия.

Таким образом, действующая сегодня схема начисления пенсии не в состоянии обеспечить достойный уровень жизни пенсионеров-сотрудников.

Своеобразие службы в органах внутренних дел отличается установлением определенных ограничений в пользовании некоторыми общегражданскими правами и свободами, чему в большей части не противоречит ни международное, ни национальное законодательство. Однако подобные ограничения прав и свобод должны быть соразмерны их целям и уравновешены соответствующими реальными социальными гарантиями, позволяющими сотрудникам чувствовать себя максимально востребованными государством и должным образом защищенными.

¹ О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей: закон Российской Федерации № 4468-1 (ред. от 01.05.2017) // Российская газета. 1993. 26 февр.

**§ 24.2. Ограничения прав и свобод сотрудников
органов внутренних дел, налагаемые в процессе
осуществления служебной деятельности**

Ограничения, связанные со специальным статусом сотрудников, заключаются в ряде правил, нарушать рамки которых запрещено, либо они подлежат неукоснительному исполнению. Безусловно, основным назначением ограничений прав сотрудников является необходимость обеспечения максимально эффективного функционирования силовой структуры. Ограничения прав и свобод сотрудников, налагаемые в процессе осуществления служебной деятельности на должностях федеральной государственной службы, следует понимать как меры, применяемые к работнику указанного ведомства непосредственно в процессе осуществления им узкоспециализированных полномочий, обусловленных должностными регламентами¹.

Классифицировать ограничения прав и свобод сотрудников при исполнении ими служебных обязанностей возможно по различным основаниям. Из всего обилия критериев классификации остановимся подробнее на разделении ограничений в зависимости от объема полномочий на общие и специальные. При этом общие ограничения прав и свобод являются неизменным элементом в своем нормативном содержании специального правового статуса всех сотрудников. Специальные ограничения связаны с особенностями их профессиональной деятельности (должностной регламент).

Так, к общим ограничениям прав и свобод относится гражданство Российской Федерации. Прежде всего, сотрудник должен иметь исключительно лишь гражданство Российской Федерации, что следует из ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

¹ Шаганян А.М. Правовые основы ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. С. 131.

и ч. 1 ст. 25 Федерального закона «О полиции». Необходимо отметить, что подобное ограничение является общепринятым в международном праве. Так, в соответствии с п. «с» ст. 25 Международного пакта «О гражданских и политических правах» право лиц на доступ к государственной службе обусловлено наличием гражданства.

Конституция Российской Федерации, предусматривая возможность для граждан Российской Федерации иметь гражданство иностранного государства (множественность гражданства) (ч. 1 и 2 ст. 62), ни в коей мере не умаляет прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором. Следует учесть, что и Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» множественность гражданства допускается. Его можно определить как возможность для гражданина Российской Федерации иметь гражданство другого иностранного государства (ст. 6).

При этом следует отметить, что выход сотрудника из гражданства Российской Федерации либо приобретение гражданства другого государства однозначно ведет к расторжению служебного контракта, освобождению его от замещаемой должности в органах внутренних дел и увольнению со дня выхода из гражданства Российской Федерации или со дня приобретения гражданства другого государства.

Таким образом, по общему правилу только граждане Российской Федерации могут быть сотрудниками. Оправданием подобного ограничения служит невозможность предугадать, интересы какого государства станут превалировать для сотрудника, обладающего множественностью гражданств. Принимая во внимание, что каждое государство требует от своих граждан верности и защиты своих интересов, немыслимым представляется даже гипотетическая возможность обладания сотрудником иностранным гражданством, поскольку он имеет доступ к разнообразным аспектам безопасности государства.

Следующим ограничением является возрастной ценз. Так, на службу в органы внутренних дел имеют право поступать граждане Российской Федерации не моложе 18 лет и не старше 35 лет. Вместе с тем ст. 17 федерального закона «О службе в ОВД» делает исключение из этого предписания, закрепляя возможность зачисления в образовательные организации высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме в должности курсанта граждан, не достигших возраста 18 лет.

Установлено и предельное возрастное ограничение для замещения должностей рядового состава и младшего начальствующего состава – 35 лет, должностей среднего, старшего и высшего начальствующего состава – 40 лет, а также 25 лет для поступления в образовательные организации высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме. В отношении лиц, которые ранее служили в органах внутренних дел, а также военнослужащих, указанный возрастной ценз может быть и выше. В подобных случаях в соответствии с федеральным законом «О службе в ОВД»¹ вступают в действие другие факторы, связанные с достижением предельного возраста службы, с истечением срока службы, дающего право на пожизненную пенсию и т.д. Кроме того, указанный данный федеральный закон предусматривает возможность возобновления службы в органах внутренних дел пенсионерам МВД, Вооруженных Сил.

Наличие судимости при зачислении на службу в органы внутренних дел лиц является безусловным, бесспорным ограничением. При этом не имеет значение ни характер преступления, за которое лицо привлекалось к уголовной ответственности, ни вид примененного к нему наказания. Уже сам факт осуждения лица в прошлом за совершение преступления, несмотря на то, что судимость у него погашена или снята, является обстоятельством, пре-

¹ О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 5 декабря 2011 г. (с изм. от 03.04.2017) // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

пятствующим службе в соответствующем ведомстве. Кроме того, на службу в органы внутренних дел не могут быть приняты граждане, которые являются подозреваемыми или обвиняемыми по уголовным делам, а также, если они подвергались уголовному преследованию, которое было прекращено по следующим обстоятельствам: за истечением срока давности; в связи с примирением сторон (кроме уголовных дел частного обвинения, прекращенных не менее чем за три года до дня поступления на службу в органы внутренних дел); вследствие акта об амнистии; в связи с деятельным раскаянием, за исключением случаев, если на момент рассмотрения вопроса о возможности принятия на службу преступность деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом.

Аналогично лицо не может быть принято на службу в органы внутренних дел, если оно неоднократно в течение года, предшествовавшего дню поступления на службу, подвергалось в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения. Таким образом, основаниями для отказа в приеме на службу органы внутренних дел не могут быть: факты однократного привлечения кандидата к административной ответственности, а равно освобождения его от уголовной ответственности по основанию, указанному в ст. 77 УК РФ (в связи с изменением обстановки). Однако указанные факты просто обязаны учитываться в совокупности с другими обстоятельствами, характеризующими личность кандидата.

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 14 федерального закона «О службе в ОВД» предусмотрено ограничение по состоянию здоровья. Суть подобного ограничения – выявление заболеваний (заболевания), включённых в утверждаемый Правительством Российской Федерации перечень, препятствующих прохождению службы, и подтвержденного заключением медицинской организации. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения также устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В настоящее время действует приказ МВД России № 190 от 2 апреля 2018 г.¹, в котором изложены требования к состоянию здоровья кандидатов, поступающих на службу в органы внутренних дел, перечни дополнительных обязательных диагностических исследований, проводимых до начала медицинского освидетельствования граждан, поступающих на службу в органы внутренних дел Российской Федерации, и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и др.

Ограничение в виде наличия близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с сотрудником, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому (п. 6 ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О службе в ОВД»), имеется во многих зарубежных странах и законодательно там закреплено. Так, во Временном положении о работе по подбору и назначению на должности руководящих кадровых работников партийных и государственных органов, принятом ЦК КНР 9 февраля 1995 г.², если государственные служащие КНР являются мужем и женой или если между ними имеются отношения кровного родства по прямой линии, отношения кровного родства по боковой линии в пределах трех поколений и отношения близкого родства по линии родственников мужа и жены, то им нельзя в одном и том же учреждении занимать должности, находящиеся в прямом подчинении одного другому, или должности, связанные отношениями

¹ О требованиях к состоянию здоровья граждан, поступающих на службу в органы внутренних дел Российской Федерации, и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, перечнях дополнительных обязательных диагностических исследований, проводимых до начала медицинского освидетельствования, формах документации, необходимых для деятельности военно-врачебных комиссий, порядке проведения контрольного обследования и повторного освидетельствования и о признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов: приказ МВД России от 2 апреля 2018 г. № 190 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.05.2018).

² Временное положение о работе по подбору и назначению на должности руководящих кадровых работников партийных и государственных органов, принятом ЦК КНР 9 февраля 1995 г. URL: <http://chupanov.narod.ru/Chinalaw/04/12.htm> (дата обращения: 21.04.2010).

прямого руководства высшей инстанции с нижестоящей. Таким государственным служащим также нельзя заниматься контрольной, ревизионной, кадровой, финансовой деятельностью в тех учреждениях, в которых они занимают руководящие посты. Должностное лицо, находящееся в родственных отношениях, не вправе рассматривать дела своих родственников¹.

В России же ограничение совместной службы родственников было известно еще дореволюционному законодательству. В советский период деятельность органов власти по принятию мер в сфере упорядочения приема на службу в административно-политические органы Советом Народных Комиссаров 21 декабря 1922 г. были приняты специальные «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях»², которыми предусматривались определенные ограничения для служащих в связи с их работой во властных структурах. Данные правила устанавливали ограничения при приеме или исполнении службы в одном учреждении лицами, находившимися в близком родстве или свойстве, если имели место подчиненность или подконтрольность одного из них другому, причем под подчиненностью или подконтрольностью понимались не только непосредственные связи³.

В 1971 г. в ст. 20 КЗоТ РСФСР было внесено принципиальное изменение, касающееся этого ограничения: включено слово «непосредственной»⁴. Затем это дополнение вошло в подп. 5 п. 3 ст. 21 федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», кроме того, само ограничение уже было направлено на всю государственную службу, а не только на службу родственников в одном государственном органе.

¹ Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: МЦФЭР, 2005. С. 491.

² Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях: декрет СНК РСФСР от 21 декабря 1922 г. URL: <http://bestpravo.ru/ussr/data04/tex17269.htm>. (дата обращения: 07.07.2009).

³ Мельников В.П. Государственная служба в России: исторический опыт: учеб. пособие. М.: Изд-во РАГС, 2005. С. 330.

⁴ КЗоТ РСФСР от 9 декабря 1971 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 50. Ст. 1007.

В настоящее время ограничение совместной службы родственников определяется наличием близкого родства или свойства претендента или лица, состоящего на службе с сотрудником органов внутренних дел, в случае если их профессиональная служебная деятельность связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Очевидно, что целью установления подобного ограничения в органах внутренних дел является недопущение возможного отрицательного влияния близких родственных связей на служебные отношения, на качество служебной деятельности, которое может проявиться не только в снижении дисциплины, но и в злоупотреблении служебным положением.

Предоставление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу в органы внутренних дел является ограничением для поступления на службу в органы внутренних дел либо для продолжения службы. В настоящее время перечень документов, которые гражданин должен представить при поступлении на службу и замещение должности в органах внутренних дел, содержится в ст. 18 федерального закона «О службе в ОВД». Данная норма является императивной, уполномоченный руководитель в течение трех месяцев со дня принятия заявления обеспечивает проведение в отношении гражданина мероприятий, связанных с допуском к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, проверкой достоверности сообщенных им сведений, проверкой уровня физической подготовки, и направляет гражданина для прохождения медицинского освидетельствования (обследования) и проведения мероприятий по профессиональному психологическому отбору.

Причем срок проведения проверки достоверности сообщенных гражданином сведений может быть продлен уполномоченным руководителем до четырех месяцев с письменным уведомлением об этом гражданина. Все предоставленные сведения хранятся весь период прохождения лицом службы в органах внутренних дел и при определенных условиях могут быть вновь проверены.

Достоверность сведений кандидатов, принимаемых на службу (учебу) в органы внутренних дел, проверяется соответствующими структурными подразделениями органов внутренних дел. Затем

на основании полученных материалов проверок начальник структурного подразделения органа внутренних дел составляет справку о результатах изучения кандидата (включая заключение о достоверности и полноте представленных сведений и о возможности поступления гражданина на службу в органы внутренних дел), которая направляется руководителю органа внутренних дел, имеющему право назначения на должность. Если в результате проверки будут установлены факты представления ложных сведений, то это обстоятельство будет препятствовать принятию на службу в органы внутренних дел или нахождению на ней.

Следующее ограничение, связанное с обязательным предоставлением сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, получило закрепление в п. 9 ч. 1 ст. 18 федерального закона «О службе в органах внутренних дел». Необходимость предоставления сведений о доходах, а в дальнейшем и расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера связана с контролем со стороны государственного органа за реализацией прочих ограничений, установленных как указанным федеральным законом, так и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. По аналогии сотрудник, являясь государственным служащим, обязан предоставить сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе и обязательствах имущественного характера. Причем в случае непредставления или представления заведомо ложных сведений гражданин не может быть принят на службу в органы внутренних дел, а действующий сотрудник не может продолжать службу.

Однако норма об обязанности ежегодно представлять сведения о полученных сотрудником доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера в срок не позднее 30 апреля текущего года, следующего за отчетным, впервые была применена в 2010 г. Обусловлено это было, во-первых, необходимостью устранения пробела в законодательстве (до 2009 г. такая корреспондирующая норма отсутствовала в действовавшем в то время законе «О милиции»), во-вторых, в связи с возрастающими темпами борьбы с коррупцией рассмат-

риваемое ограничение явилось значительной частью специального антикоррупционного механизма. Однако определенный интерес вызывает механизм учета и проверки поданных сведений, поскольку персональные данные сотрудников органов внутренних дел относятся к категории конфиденциальной информации, т.е. информации строго ограниченного и регламентированного доступа.

В настоящее время в практике работы органов внутренних дел акцент экстраполируется от норм права к моральным и нравственным ценностям. К числу главных моральных ориентиров сотрудников отнесены: долг, честь, совесть, честность, ответственность, подчинение закону, компетентность, справедливость, беспристрастность. Так, одним из важных компонентов в деятельности любого сотрудника является наличие у него морального авторитета – репутации. Под репутацией принято понимать сложившееся у окружающих мнение о нравственном облике того или иного человека, основанное на его предшествующем поведении, моральную оценку его поступков и производное отсюда ожидание характера его действий в дальнейшем. Таким образом, репутация обращена и в прошлое, и в будущее. С одной стороны, в ней отражено положительное либо отрицательное отношение к прошлой деятельности сотрудника, с другой – она оказывает влияние на его роль и место в его дальнейшей деятельности.

Сотрудник, осуществляя свои полномочия, должен быть рассудительным, надежным, нравственно корректным, т.к. сфера его деятельности затрагивает интересы как государства, так и отдельной личности. При этом он должен поддерживать доброе имя и честь как свои, так и своего подразделения и органа внутренних дел, иначе он лишается морального права на уважение, поддержку и доверие со стороны граждан, коллег и сослуживцев.

Таким образом, сотрудник должен своим примером подтвердить ожидания общества по отношению к моральному облику человека в форме, дающему право на уважение, доверие и поддержку деятельности органов внутренних дел со стороны народа, иначе он не способен и не вправе состоять на службе в органах внутренних дел. Соответствие поведения сотрудников органов внутренних дел, а также лиц, которые претендуют на должность сотрудника органов внутренних дел, моральным стандартам есть

ключ к укреплению веры граждан России в честность и беспристрастность государственной службы, а значит, и самого государства.

Предельный возрастной ценз для службы в органах внутренних дел установлен ст. 88 федерального закона «О службе в ОВД». Так, для сотрудников, имеющих специальное звание генерала полиции Российской Федерации, генерал-полковника полиции, генерал-полковника внутренней службы, генерал-полковника юстиции, генерал-лейтенанта полиции, генерал-лейтенанта внутренней службы, генерал-лейтенанта юстиции, генерал-майора полиции, генерал-майора внутренней службы или генерал-майора юстиции, – 65 лет; для сотрудников, имеющих специальное звание полковника полиции, полковника внутренней службы или полковника юстиции, – 60 лет; для сотрудников, имеющих специальное звание среднего начальствующего состава, майора полиции, майора внутренней службы, майора юстиции, подполковника полиции, подполковника внутренней службы, подполковника юстиции, – 55 лет; для сотрудника, имеющего иное специальное звание, – 50 лет. Предельный возраст пребывания на службе в органах внутренних дел для сотрудника, имеющего ученую степень доктора наук и замещающего должность в образовательной организации или научной организации федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, составляет 65 лет.

По достижении сотрудником предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел контракт прекращается и сотрудник увольняется со службы. Однако в ряде случаев с сотрудником, достигшим предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел, имеющим положительную последнюю аттестацию и соответствующим требованиям к состоянию здоровья сотрудников органов внутренних дел в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии, с его согласия и по его рапорту может ежегодно заключаться новый контракт, но не более чем в течение пяти лет после достижения предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел.

Еще одним ограничением при принятии на службу в органы внутренних дел является личное поручительство, регламентированное ч. 7 ст. 17 федерального закона «О службе в ОВД». Лич-

ное поручительство законодатель определил как обязательство, которое дает в письменной форме действующий сотрудник, имеющий стаж службы не менее трех лет. Суть личного поручительства состоит в том, что сотрудник ручается за соблюдение поступающим на службу гражданином ограничений и запретов, установленных для сотрудников указанным федеральным законом и другими федеральными законами. Анализ данной нормы права дает основания сделать вывод, что действующий сотрудник в письменной форме должен лично поручиться за долгосрочное достойное поведение фактически незнакомого ему гражданина, который еще только назначается на должность. При этом сотрудник, оформивший личное поручительство, несет моральную ответственность. Апофеозом личного поручительства может стать привлечение поручителя, например, к дисциплинарной ответственности в случае совершения правонарушения рекомендованного им лица.

Приказом МВД России № 50 от 1 февраля 2018 г. «Об утверждении порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации» для личности поручителя предусмотрены определенные требования, однако представляется, что в данном случае оформление подобного документа необходимо возлагать на подразделения воспитательной работы либо на службу психологов, поскольку в компетенцию именно этих сотрудников входит изучение морально-нравственных качеств как кандидата на службу в органы внутренних дел, так и действующих сотрудников.

Рассмотрев общие ограничения прав и свобод всех сотрудников, образующих важную составляющую их видового правового статуса, можно констатировать не только некоторую их избыточность, но и необходимость для осуществления отбора в органы внутренних дел соответствующего кадрового потенциала.

Как было замечено выше, помимо общих существуют дополнительные ограничения прав и свобод сотрудников при исполнении служебных обязанностей. К ним следует отнести следующие: прохождение процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну и связанную с ней возможность ограничения свободы передвижения; ограничение права на распространение ряда

сведений; обязанность возмещения расходов на обучение и обмундирование в случае расторжения контракта с сотрудником в период обучения или в период прохождения службы по ряду оснований; привлечение к выполнению служебных обязанностей сверх установленной продолжительности еженедельного служебного времени, а также в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни; ограничение быть понятыми и т.п.

Так, обязательность прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности, на замещение которой претендует гражданин, связано с использованием таких сведений. Право человека на информацию является одним из его субъективных прав, что нашло закрепление в ст. 19 Всеобщей декларации прав человека¹. Однако если разглашение сведений может причинить вред интересам национальной безопасности, государство вправе устанавливать определенные ограничения.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информатизации, информационных технологиях и о защите информации»² ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Обязательным условием является соблюдение конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами.

Корреспондирует изложенным целям необходимость защиты информационных ресурсов государства от утечки важной политической, экономической, научно-технической и военной информации. Этим определяется существование института государственной тайны, который создает надлежащие условия для проведения государством независимой информационной политики и защиты своих национальных интересов.

¹ Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апр.

² Об информатизации, информационных технологиях и о защите информации: федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 16.12.2016) // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч.1). Ст. 3448.

Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»¹ установлен перечень сведений, ее составляющих, в сфере военной области, экономики, науки и техники, внешней политики, контрразведки, разведывательной и оперативно-разыскной деятельности.

Этим же законом при приеме лиц на службу, связанную с необходимостью доступа к сведениям, составляющим государственную тайну (ст. 21), предусмотрена также процедура оформления допуска, которая заключается в санкционированном уполномоченным должностным лицом ознакомлении конкретного лица с такими сведениями.

Обращаясь к международному опыту, особое внимание следует уделить порядку осуществления доступа к секретной информации в Соединенных Штатах Америки. В соответствии с законом «О доступе к секретной информации» 1947 г. (в редакции 1994 г.)² одним из таких условий является согласие лица на предоставление финансовых сведений о приобретениях и путешествиях, информации о финансовом положении и зарубежных поездках. От оформления допуска по закону освобождаются только высшие должностные лица США: Президент и Вице-президент, конгрессмены, члены Верховного Суда, а также федеральные судьи, назначаемые Президентом США³. Случаи отказа лица от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, установленным в законе «О государственной тайне», ведут к автоматическому отказу в приеме в органы внутренних дел или прекращению действия служебного контракта.

¹ О государственной тайне: закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (ред. от 08.03.2015) // СЗ. 1997. № 41. Ст. 8220-8235.

² См.: *Access to Classified Information Act*. 50 U.S.C.S. § 435-438 (1995).

³ Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» установлен особый порядок доступа к государственной тайне. Так, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, судьи на период исполнения ими своих полномочий допускаются к сведениям, составляющим государственную тайну, без проведения проверочных мероприятий. В данном случае у них отбирается расписка о неразглашении, а сохранность государственной тайны гарантируется путем установления ответственности указанных лиц (ст. 21.1).

С вышерассмотренным ограничением прав связано и ограничение свободы передвижения сотрудников, допущенных к сведениям, составляющим государственную тайну. Такие сотрудники могут быть ограничены в праве на выезд за пределы Российской Федерации на срок, оговоренный в трудовом договоре (контракте) при оформлении допуска гражданина к государственной тайне¹. Кроме того, ряд сотрудников в силу выполнения ими своих должностных инструкций не имеют права покидать режимные объекты в течение своего рабочего времени (в основном данное ограничение касается сотрудников некоторых оперативных служб).

Ограничением для лиц, отобранных для поступления в образовательные учреждения профессионального образования МВД России, является заключение контракта на срок службы в органах внутренних дел не менее пяти лет после окончания образовательного учреждения. Корреспондирует данному ограничению обязанность сотрудника возместить МВД России затраты на обучение в случае расторжения контракта с ним в период обучения или в течение пяти лет по окончании обучения по некоторым основаниям. Однако на сегодняшний день механизм взимания затраченных на обучение средств в случае отсутствия добровольности возмещения таких затрат гражданином функционирует не в полную силу.

Ненормированный служебный день устанавливается для сотрудников органов внутренних дел, замещающих должности руководителей (начальников) из числа должностей старшего и высшего начальствующего состава. Приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя может также устанавливаться ненормированный служебный день для сотрудников, замещающих иные должности, определяемые перечнем должностей в органах внутренних дел, установленных приказом МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации». Перечень содержит исчерпывающий спи-

¹ О государственной тайне: закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (ред. от 08.03.2015) // СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 8220-8235.

сок таких должностей. Однако на практике не исключены случаи, когда руководители органов внутренних дел, пользуясь диспозитивным методом правового регулирования данной нормы, могут не включать в соответствующие приказы определенные должностные категории.

Ограничение быть понятым в случаях наделения сотрудников законом полномочиями по осуществлению оперативно-разыскной деятельности и (или) предварительного расследования (ст. 60 УПК РФ)¹. Понятой – не заинтересованное в исходе уголовного дела лицо, привлекаемое дознавателем, следователем для удостоверения факта производства следственного действия, а также содержания, хода и результатов следственного действия². В соответствии со ст. 25.7 КоАП РФ в качестве понятого может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Понятой удостоверяет в протоколе своей подписью факт совершения в его присутствии процессуальных действий, их содержание и результаты. Из вышеприведенных норм следует, что основным требованием, предъявляемым к понятому, является отсутствие какой-либо прямой или косвенной заинтересованности в исходе дела. Понятой – это лицо, привлекаемое в установленных законом случаях к присутствию при производстве определенных действий, и его участие является одной из гарантий объективности при производстве процессуальных действий. Возбуждение уголовного дела либо дела об административном правонарушении, производство процессуальных действий, формирование доказательственной базы осуществляются соответствующими должностными лицами органа внутренних дел. В силу осуществления указанных полномочий сотрудники оперативно-разыскных подразделений, предварительного расследования, а также административной практики могут иметь служебную заинтересованность в исходе дела. В связи с тем, что участие понятых при производстве процессуальных действий – одна из гарантий обеспечения прав лица, привлекаемого к ответ-

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (ч. 2 ст. 60): федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

² Там же.

ственности, то с целью исключения любых сомнений относительно полноты и правильности фиксирования в процессуальных документах содержания и результатов процессуального действия сотрудники перечисленных выше подразделений не должны привлекаться в качестве понятых. Однако на сотрудников органов внутренних дел иных подразделений данное ограничение не распространяется.

Рассмотрев основные и дополнительные специальные ограничения прав и свобод сотрудников, налагаемые в процессе осуществления служебной деятельности на должностях федеральной государственной службы, представляется безусловной обязательность установлений юридических границ в виде ограничений их прав и свобод, что призвано препятствовать злоупотреблениям со стороны данной категории государственных служащих.

Раздел 25. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями сотрудников органов внутренних дел

§ 25.1. Правовое регулирование обязательств по возмещению и компенсации вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов внутренних дел

Правовые предписания, составляющие нормативно-правовую предпосылку возникновения обязательств по возмещению и компенсации вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов внутренних дел, находят свое отражение в нормативных актах различных отраслей российского права. Если учесть, что «...нормативно-правовые предписания определяют матрицу названных обязательств и субъективное право потерпевших на возмещение или компенсацию вреда как индивидуальных правовых форм реализации соответствующего конституционного права»¹, представляется необходимым остановиться на них более подробно.

На международном уровне основополагающими нормами, регулирующими отношения по возмещению и компенсации вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов внутренних дел, являются нормы Всеобщей декларации прав человека², принятой на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г., которая провозгласила, что права, свободы человека и гражданина являются наивысшей ценностью для общества, тем самым заложив основы для динамичного развития правового регулирования рассматриваемых отношений.

В дальнейшем нормы, регулирующие отношения по возмещению и компенсации вреда в рассматриваемой сфере, нашли

¹ Чорновол Е.П. Правовое регулирование возмещения и компенсации вреда, причиненного незаконными актами власти // Актуальные проблемы цивилистических отраслей права: межвуз. сб. науч. тр. Вып. 7 / отв. ред. Е.П. Чорновол. Екатеринбург, 2007. С. 73-74.

² Библиотечка Российской газеты. 1995. № 11. С. 10.

свое выражение в ст. 5-7, 13, 41 Конвенции о защите прав человека и основных свобод¹ (далее – Конвенция 1950 г.), принятой 4 ноября 1950 г. в Риме и ратифицированной РФ 30 марта 1998 г.² В Конвенции 1950 г. провозглашены основные права и свободы граждан, в т.ч. право на свободу и личную неприкосновенность. Предусматривается положение, в соответствии с которым каждый, чьи права и свободы были нарушены официальным лицом, состоящим на службе в государственном органе, имеет право на защиту своих нарушенных интересов. Помимо этого, в Конвенции 1950 г. предусмотрен блок норм, регламентирующих такие меры процессуального принуждения, как арест и заключение под стражу, полномочиями на применение которых наделен узкий круг лиц, в т.ч. и должностные лица органов внутренних дел. Нормой п. 5 ст. 5 Конвенции 1950 г. предусматривается компенсация за незаконное применение указанных мер.

Наряду с этим в ст. 3 Протокола № 7 к 1950 г.³ от 22 ноября 1984 г., ратифицированным РФ⁴ 30 марта 1998 г., предусматривается компенсация вреда и в случае судебно-следственной ошибки, если не будет доказано, что ранее неизвестное обстоятельство, повлекшее данную ошибку, не было своевременно обнаружено полностью или частично по вине лица, которое было осуждено.

Аналогичные по содержанию положения о возмещении и компенсации вреда содержатся и в подп. «а» п. 3 ст. 2, п. 5 ст. 9, п. 6 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах⁵ (далее – Международный пакт), принятом в Нью-Йорке 19 декабря 1966 г. и ратифицированном СССР⁶ 18 сентября 1973 г.

¹ СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

² О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: федеральный закон РФ от 30.03.1998 № 54-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

³ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3835.

⁴ О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: федеральный закон РФ от 30.03.1998 № 54-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17(1831). Ст. 291.

⁶ Указ Президиума ВС СССР от 18.09.1973 г. № 4812-VIII // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17 (1831). Ст. 291.

Согласно ст. 14 Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания¹ (далее – Конвенция 1984 г.), принятой в Нью-Йорке 10 декабря 1984 г. и ратифицированной СССР 21 января 1987 г.², каждое государство-участник обеспечивает, чтобы жертва пыток получала возмещение и имела право на справедливую и адекватную компенсацию. В случае смерти жертвы в результате пытки право на компенсацию предоставляется его иждивенцам.

В соответствии с нормой ст. 11 Декларации о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания³, принятой 9 декабря 1975 г. Генеральной Ассамблеей ООН, в случае, когда доказано, что имела место пытка или другой жестокий или унижающий достоинство вид обращения и наказания со стороны официального лица или по его подстрекательству, то в соответствии с национальным законодательством потерпевший получает возмещение или компенсацию.

В связи со вступлением России в Совет Европы значительную роль в правовом регулировании рассматриваемых отношений по возмещению и компенсации вреда призваны играть нормы ст. 1, 2 Европейской Конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания⁴ (далее – Европейская Конвенция), принятой в Страсбурге 26 ноября 1987 г. и ратифицированной Россией 28 марта 1998 г.⁵ Со-

¹ Ведомости ВС СССР. 1987. № 45. Ст. 747.

² О ратификации Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания: Указ Президиума ВС СССР от 21.01.1987 № 6416-XI // Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 4. Ст. 59.

³ Декларации о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 09.12.1975 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

⁴ СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4465.

⁵ О ратификации Европейской Конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и Протоколов к ней: федеральный закон РФ от 28.03.1998 № 44-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1466.

гласно указанным нормам Европейской Конвенции учреждается Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, который имеет право посещения любого места в пределах своей юрисдикции, где содержатся лица, лишённые свободы, в целях усиления, защиты их от пыток и от бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания.

В нормах ст. 18-21 Декларации основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью¹, утвержденной резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 29 ноября 1985 г., дается определение термина «жертвы злоупотребления властью» и рекомендации для государств-участников о включении в национальное законодательство норм, касающихся средств защиты жертв и мер компенсационного характера.

Согласно п. 1 принципа 35 Свода принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме², утвержденного Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1988 г., ущерб, причиненный в результате незаконных действий или упущений государственного должностного лица, подлежит возмещению в соответствии с нормами, предусмотренными внутренним законодательством.

Закрепление права граждан на возмещение и компенсацию вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов внутренних дел в нормах национального законодательства соответствует мировым и европейским стандартам. Это право нашло свое закрепление в нормах ст. 33, 38 Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РФ 22 ноября 1991 г.³, и на конституционном уровне – в ст. 52, 53 Конституции Российской Федерации⁴ (далее – Конституция РФ). Указанные нормы являются практически идентичными по своему содержанию, носят общий характер, соответствуют рассмотренному международно-правовому массиву норм и предусматривают ответственность государства за вред, причиненный незакон-

¹ Советская юстиция. 1992. № 9-10. С. 39.

² Советская юстиция. 1992. № 6. С. 20.

³ Постановление ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

⁴ Российская газета. 1993. 25 дек.; СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

ными действиями органов государственной власти и их должностных лиц.

На уровне отраслевого законодательства, содержащего нормы, регулирующие отношения по возмещению и компенсации вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов внутренних дел, в первую очередь необходимо выделить ГК РФ, в котором конституционное положение о возмещении вреда получило свое дальнейшее развитие и закрепление в гл. 59 ГК РФ. Правовые предписания, регламентирующие основание, объем, порядок возмещения и компенсации вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов внутренних дел, сосредоточены как в первой, так и во второй части ГК РФ. Это положения ст. 15, 16, 151, 152 ГК РФ, регулирующие общие вопросы возмещения вреда, далее идут ст. 1064, 1069-1071, 1081, 1082, 1099-1101 ГК РФ, детализирующие эти положения. В частности, норма ст. 1070 ГК РФ предусматривает специальные случаи возмещения и компенсации вреда, причиненного незаконными действиями органов дознания и предварительного следствия, наряду с судом и прокуратурой.

Вместе с тем нормы о возмещении и компенсации вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов предварительного расследования, содержатся и в ст. 133-139 гл. 18 УПК РФ «Реабилитация», п. 3 ст. 158, ст. 242.2, 239 БК РФ, дополняющих указанные предписания ГК РФ.

Кроме того, в настоящее время продолжают действовать нормативные предписания, регулирующие возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органов предварительного расследования, сосредоточенные в нормативных правовых актах, принятых в период существования СССР. Это Указ Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 г. «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей», утвержденное этим Указом Положение «О порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и су-

да»¹. Данные нормативные акты официально не признаны недействующими на территории РФ. Однако они подлежат применению лишь в части, не противоречащей действующему российскому законодательству², во взаимосвязи с положениями гл. 18 УПК РФ, гл. 59 ГК РФ³, а также в части, не нарушающей права и законные интересы граждан.

Правовое регулирование возмещения и компенсации вреда в рассматриваемой сфере осуществляется нормами ряда федеральных законов и иных правовых актах. В частности, Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О следственном комитете Российской Федерации»⁴ (ч. 1 ст. 11), Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁵ (ч. 3 ст. 33) содержат схожие правила о том, что вред, причиненный гражданам или организациям противоправными действиями (бездействием) сотрудника полиции при выполнении им служебных обязанностей, подлежит возмещению в порядке, установленном законодательством РФ. В Федеральном законе от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»⁶ (ст. 6) и Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре»⁷ (ч. 1 ст. 27) предписывается соответствующим должностным лицам в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина принимать меры по восстановлению прав и свобод, а также по возмещению причиненного ущерба. Данные нормы носят отсылочный характер к нормам ГК РФ и УПК РФ, регламентирующим возмещение

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 21. Ст. 741.

² О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации: федеральный закон РФ от 26.01.1996 г. № 15-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 411.

³ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гуриновича Александра Александровича на нарушение его конституционных прав положениями частей первой и второй статьи 2 Указа Президиума Верховного Совета СССР «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей» [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда РФ от 21.04.2005 № 242-О. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

⁴ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

⁵ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁶ СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

⁷ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

и компенсацию вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов внутренних дел.

***§ 25.2. Основания и условия возникновения
обязательств по возмещению и компенсации вреда,
причиненного незаконными действиями
(бездействием) органов внутренних дел***

Обязательства по возмещению и компенсации вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов внутренних дел, подобно иным гражданским правоотношениям, возникают при наличии нормативно-правовых, правосубъектных и юридико-фактических оснований¹. В качестве нормативно-правового основания выступает институт возмещения и компенсации вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов внутренних дел. Правосубъектное основание заключается в наличии особой правосубъектности государства как участника данного правоотношения, а также в правоспособности и дееспособности лиц, уполномоченных на возмещение вреда. Юридико-фактическое основание представляет собой юридический состав, который включает в себя ряд правообразующих юридических фактов.

В качестве условий возникновения анализируемых обязательств рассматривается противоправность действий (бездействия) органов внутренних дел, вред, причинно-следственная связь между противоправными действиями (бездействием) и фактом причинения вреда, а также вина фактического причинителя вреда в случаях, установленных законом.

Для возникновения обязательства по возмещению и компенсации вреда, причиненного органами внутренних дел, в результате незаконного уголовного преследования или привлечения к юридической ответственности, необходимы следующие юридические факты:

¹ См.: Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М., 1958. С. 50-51, 54.

1) действия органов внутренних дел, связанные с незаконным преследованием или привлечением к юридической ответственности;

2) причинение вреда в результате незаконных действий;

3) вынесение реабилитирующего процессуального акта.

Для возникновения второго вида обязательств по возмещению и компенсации вреда, причиненного в результате иной незаконной деятельности органов внутренних дел, не связанной с уголовным преследованием или привлечением к административной ответственности, необходимо два юридических факта:

1) незаконные действия органа внутренних дел, не связанные с уголовным преследованием или привлечением к юридической ответственности;

2) причинение вреда в результате незаконных действий.

Таким образом, обязательства по возмещению и компенсации вреда, причиненного незаконными действиями органов внутренних дел, как первой, так и второй модели возникают только при совокупности указанных юридических фактов. При этом должно произойти полное накопление фактов юридического состава. Помимо этого, накопление указанных фактов должно осуществляться в определенной последовательности: сначала должны иметь место незаконные действия (бездействие) органов внутренних дел, затем – причинение вреда в результате незаконных действий (бездействия) и, в некоторых случаях, – вынесение реабилитирующего процессуального акта.

Первым юридическим фактом, необходимым для возникновения первой модели рассматриваемых обязательств, является действие органа внутренних дел, связанное с незаконным уголовным преследованием лица или привлечением к юридической ответственности. Данный юридический факт в соответствии с п. 1 ст. 1070, абз. 3 ст. 1100 ГК РФ, ст. 133 УПК РФ может выражаться в выполнении следующих действий: незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного ареста, незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостанов-

ления деятельности, незаконного применения мер процессуального принуждения.

Вместе с тем следует отметить, что данный перечень вредоносных действий не является исчерпывающим, т.к. объективно невозможно перечислить все соответствующие незаконные действия, которыми может быть причинен вред лицу, невиновному в совершении инкриминируемого деяния или административного проступка. В связи с чем, если вред был причинен при осуществлении иных незаконных процессуальных действий, которые не входят в данный перечень, он должен подлежать возмещению и компенсации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Неотъемлемым элементом рассматриваемых юридических фактов выступает противоправность действий органа внутренних дел, которая является одним из условий возникновения обязательств по возмещению и компенсации вреда, причиненного незаконными действиями органов внутренних дел.

Для признания указанных незаконных действий органов внутренних дел противоправными недостаточно простого нарушения норм права, а необходимо еще и нарушение субъективного права гражданина или юридического лица, охраняемого нормами права.

Кроме того, представляется необходимым определить, подлежит ли возмещению вред, причиненный противоправным бездействием органов внутренних дел. Традиционно под бездействием, применительно к правовой ответственности органов государственной власти, понимается «...невыполнение государственными органами и органами местного самоуправления (их должностными лицами) возложенных на них обязанностей, неосуществление тех действий, которые они в соответствии с законом обязаны были совершить»¹. При этом следует учитывать, что «в области обязательств из причинения вреда ответственность за бездействие есть ответственность за неустранение фактора, который причинно связан с вредом, причем учитывается та часть вреда, которая могла бы быть устранена, если бы действие, к

¹ Ярошенко К.Б. Комментарий к Конституции РФ / под ред. Л.А. Окунькова. М., 1996. С. 103.

которому было обязано данное лицо, было им совершено»¹. В данном случае вред может быть причинен бездействием органов внутренних дел как в совокупности с активными действиями, так и одним лишь бездействием. Необходимо учитывать, что должностное лицо органа внутренних дел не только должно было совершить определенные действия, но и имело возможность их совершения.

Следующим юридическим фактом, необходимым для возникновения обязательств по возмещению и компенсации вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов внутренних дел, является причинение вреда.

С учетом этого представляется необходимым выяснить, какой вред может быть причинен потерпевшим в результате незаконных действий органов внутренних дел. В зависимости от результата незаконных действий органов внутренних дел, отразившегося на законных правах, интересах и благах потерпевшего, можно выделить следующие виды вреда:

во-первых, в результате незаконных действий органов внутренних дел могут быть нарушены имущественные права потерпевшего, в связи с чем данному лицу может быть причинен имущественный вред;

во-вторых, в результате незаконных действий органов внутренних дел могут быть нарушены неимущественные права и другие нематериальные блага потерпевшего, в связи с чем данному лицу может быть причинен моральный (неимущественный) вред. При этом моральный (неимущественный) вред может возникнуть в связи с посягательством на жизнь или здоровье, честь, достоинство, деловую репутацию, свободу, личную неприкосновенность и т.д., а также в случаях, предусмотренных законом, при нарушении ими имущественных прав.

Вместе с тем вред, причиненный потерпевшему, должен являться результатом незаконных действий (бездействия) органов внутренних дел, в этой связи необходимо рассмотреть особенности причинно-следственной связи между указанными действиями (бездействием) и наступившими последствиями.

¹ Флейшиц Е.А. Обязательства из причинения вреда и из неосновательного обогащения. М., 1951. С. 72.

Для возникновения обязательства по возмещению вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов внутренних дел, не будет иметь значения, кто из субъектов причинения вреда явился главным причинителем, кто второстепенным и т.п. Значение будет иметь именно противоправный характер действий в правоохранительной сфере, которые будут причинно связаны с наступившим вредом, выступающим объективным следствием данных действий. Что касается определения конкретного органа, осуществившего те или иные незаконные действия (бездействие), то его установление скорее будет иметь большее значение при выявлении вины, а не причинной связи. Кроме того, установление конкретного должностного лица органа внутренних дел будет иметь значение, когда со стороны государства предъявляются регрессные требования к фактическому причинителю вреда.

Следующим условием, необходимым для возникновения рассматриваемых обязательств, является вина причинителя вреда. В гражданском законодательстве применительно к обязательствам по возмещению вреда действует презумпция вины причинителя вреда, закрепленная в п. 2 ст. 1064 ГК РФ. В соответствии с данной презумпцией лицо, причинившее вред, освобождается от возмещения вреда, если докажет, что вред причинен не по его вине. Вина причинителя презюмируется, т.е. любое незаконное действие причинителя вреда является виновным, если им не будет доказано обратное. В таком случае любые незаконные действия (бездействие) должностного лица органа внутренних дел считаются виновными, и государству необходимо доказывать его невиновность. Однако представляется, что действие презумпции вины причинителя вреда не распространяется на обязательства, возникающие из причинения вреда, связанного с незаконным уголовным преследованием или привлечением к юридической ответственности, т.к. для ответственности государства не требуется установления данного условия. Вина в действиях следователя, дознавателя, участкового уполномоченного полиции и иных должностных лиц органов внутренних дел может существовать, а может нет, но это не отразится на возникновении рассматриваемого обязательства, решающее значение в данном случае будет иметь противоправность действий данных субъектов. С учетом

этого презумпция вины причинителя не распространяется на определенные правоотношения не из-за отсутствия вины причинителя, а из-за того, что установление вины в данном случае вообще не требуется.

Вместе с тем для возникновения второй модели обязательств по возмещению и компенсации вреда, причиненного в результате иной незаконной деятельности органов внутренних дел, не связанной с уголовным преследованием лица или привлечением к юридической ответственности, необходимо наличие вины должностного лица органа внутренних дел, в связи с чем применительно к данным обязательствам действует вышеуказанная презумпция. При этом потерпевшему (истцу) достаточно лишь сослаться на вину ответчика, но доказывать ее он не обязан.

Установление вины должностных лиц органов внутренних дел имеет большее значение не для потерпевшего, а для самого государства, при возложении на должностное лицо регрессной ответственности. Однако главной особенностью вины в рассматриваемых обязательствах выступает то, что не всегда существует реальная возможность ее установления. Это связано со спецификой процессуальной деятельности. Именно с учетом этой особенности рассматриваемых обязательств для более эффективной защиты прав потерпевших законодателем было установлено правило о том, что ответственность государства возникает независимо от вины причинителя вреда.

Следующим юридическим фактом, необходимым для возникновения обязательств по возмещению вреда и компенсации вреда, причиненного незаконным уголовным преследованием или привлечением к административной ответственности, является факт вынесения реабилитирующего процессуального акта.

В стадии правоприменительного процесса в качестве реабилитирующего процессуального акта может быть вынесено постановление о прекращении преследования в отношении конкретного лица по реабилитирующим основаниям. Вынесение данного реабилитирующего процессуального акта имеет важное практическое значение. Это связано с тем, что для возмещения и компенсации вреда, причиненного незаконными действиями органов внутренних дел, нет оснований, если не установлена противоправность соответствующих действий, даже если они и привели к

определенным нарушениям прав граждан, потерпевших от противоправных деяний. Вынесение данного реабилитирующего процессуального акта свидетельствует о невинности лица, в отношении которого осуществлялось уголовное преследование. Реабилитирующий акт аннулирует юридическую силу акта органа внутренних дел, в результате вынесения которого был причинен вред лицу, не виновному в инкриминируемом ему деянии. В случае, если не выносится реабилитирующий процессуальный акт, право лица на возмещение и компенсацию вреда, причиненного противоправными действиями органов внутренних дел, не возникает. В связи с чем вред подлежит возмещению с момента вынесения реабилитирующего процессуального акта.

В случае совершения иных незаконных действий со стороны органов внутренних дел, не связанных с уголовным преследованием лица или привлечением к юридической ответственности, для возникновения обязательств по возмещению и компенсации вреда данный юридический факт не требуется.

§ 25.3. Размер и порядок возмещения и компенсации вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов внутренних дел

В связи с причинением вреда в результате незаконных действий органов внутренних дел возникает необходимость установить размер его возмещения. В законодательстве РФ закреплён принцип возмещения вреда в полном объеме. В соответствии с этим необходимо установить, из чего может складываться объем (размер) возмещения. Возмещение имущественного вреда возможно в натуре или путем возмещения причиненных убытков. Возмещение имущественного ущерба в натуре возможно путем возвращения изъятого или конфискованного имущества, путем предоставления вещи того же рода и качества или исправления поврежденной вещи. При этом необходимо учитывать, что предметы преступного посягательства, признанные вещественными доказательствами, подлежат возврату законному владельцу (потерпевшему от незаконных действий) по окончании производства по уголовному делу.

На практике чаще всего встречается возмещение имущественного вреда путем возмещения причиненных убытков (компенсационная форма возмещения). При этом следует иметь в виду, что в соответствии с п. 2 ст. 15 ГК РФ возмещению подлежит не только реальный ущерб, но и упущенная выгода.

Вместе с тем в норме, закрепленной в ч. 1 ст. 135 УПК РФ, речь идет лишь о возмещении реального ущерба. В соответствии с данной нормой возмещению подлежат: заработная плата, пенсии, пособия, другие средства, которых потерпевший лишился в результате уголовного преследования; конфискованное или обращенное в доход государства имущество на основании приговора или решения суда; штрафы и процессуальные издержки, взысканные во исполнение приговора суда; суммы, выплаченные за оказание юридической помощи; иные расходы. Из буквального толкования данной нормы следует вывод о том, что упущенная выгода не подлежит возмещению в случае причинения вреда в результате незаконных действий органов предварительного расследования. Вместе с тем данная норма по своей юридической природе является гражданско-правовой, она должна применяться в совокупности с п. 2 ст. 15 ГК РФ, предусматривающим возмещение не только реального ущерба, но и упущенной выгоды, а также ст. 1069, 1070 ГК РФ, в которых закреплено, что вред подлежит возмещению в полном объеме.

Размер упущенной выгоды, так же как и размер реального ущерба, должен быть доказан потерпевшим.

В случае невозможности возврата имущества в натуре возмещается его стоимость.

При возмещении сумм, выплаченных за оказание юридической помощи, необходимо учитывать то обстоятельство, что соглашение на оказание юридической помощи может быть заключено и данные суммы могут быть выплачены не самим подозреваемым (обвиняемым), лицом, привлекаемым к юридической ответственности, а, например, его близким родственником по его поручению. Однако в случае реабилитации данные суммы также

подлежат возмещению¹. Конституционный Суд РФ ориентирует суды РФ на необходимость соблюдения принципов разумности, справедливости и необходимости при вынесении решений о возмещении расходов потерпевшему, связанных с оказанием ему юридической помощи².

К категории «иные расходы» можно отнести любые расходы, наличие которых сможет документально подтвердить или доказать иным образом потерпевший.

В случае причинения вреда жизни или здоровью гражданина в результате незаконных действий (бездействия) органов внутренних дел можно вести речь лишь о возмещении тех расходов и ущерба, которые понес потерпевший в результате причинения данного вида вреда, но никак не о возмещении или полном восстановлении здоровья, а уж тем более о возмещении вреда в натуре. С учетом этого, в том случае, если в результате незаконных действий (бездействия) органов внутренних дел гражданину было причинено увечье или иное повреждение здоровья, возмещению подлежит:

1) утраченный потерпевшим заработок (доход), который он имел либо определенно мог иметь;

2) дополнительно понесенные расходы, вызванные повреждением здоровья.

При этом на установление размера возмещения утраченного потерпевшим заработка (дохода) влияют следующие обстоятельства:

- во-первых, средний месячный заработок (доход) потерпевшего до увечья или иного повреждения здоровья либо до утраты им трудоспособности;
- во-вторых, степень утраты потерпевшим профессиональной трудоспособности, а при отсутствии профессиональной тру-

¹ См., напр.: Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 06.02.2007 № 48-о07-3 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² См., напр.: По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 ГК РФ в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В.В. Макеева: постановление Конституционного Суда РФ от 23.01.2007 № 1-П // СЗ РФ. 2007. № 6. Ст. 828.

доспособности – степень утраты общей трудоспособности. При этом степень утраты потерпевшим профессиональной трудоспособности определяют учреждения государственной службы медико-социальной экспертизы.

К дополнительно понесенным расходам, вызванным повреждением здоровья, относятся расходы на лечение, дополнительное питание, приобретение лекарств, протезирование, посторонний уход, санаторно-курортное лечение, приобретение специальных транспортных средств, подготовку к другой профессии. Однако дополнительно понесенные расходы подлежат возмещению, если установлено, что потерпевший нуждается в этих видах помощи и ухода, что должно подтверждаться заключением компетентной комиссии, а также если он не имеет права на их бесплатное получение.

В случае причинения физического вреда гражданину возмещению подлежит не только имущественный ущерб, но и причиненный потерпевшему моральный вред. Определение размера компенсации морального вреда возложено на суд.

При определении размера компенсации морального вреда суду необходимо учитывать следующие критерии:

1) степень и характер физических и нравственных страданий, связанных с индивидуальными особенностями потерпевшего, с учетом фактических обстоятельств, при которых был причинен моральный вред;

2) степень вины причинителя вреда;

3) требования разумности и справедливости;

4) иные заслуживающие внимания обстоятельства, в т.ч. продолжительность судопроизводства, длительность и условия содержания под стражей, вид исправительного учреждения, в котором лицо отбывало наказание, степень тяжести вреда, причиненного здоровью гражданина, и т.д.

Объем причиненного морального вреда не поддается точному исчислению при помощи математических формул, и потому размер компенсации морального вреда должен определяться судом индивидуально в каждом конкретном случае, с учетом всех обстоятельств дела.

Помимо всего прочего, лица, уполномоченные на возмещение вреда, в отношении которых в результате незаконных действий

(бездействия) органов внутренних дел были распространены сведения, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию, могут обратиться в суд, потребовав опровержения данных сведений.

Таким образом, необходимо, чтобы размер возмещения и компенсации вреда максимально позволил восстановить то положение потерпевшего, которое существовало до нарушения его прав и законных интересов со стороны органов внутренних дел.

Порядок возмещения и компенсации вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов внутренних дел, дифференцируется в зависимости от вида причиненного вреда и лиц, уполномоченных на его возмещение.

Авторский коллектив:

1. Акатнова Мария Игоревна, кандидат юридических наук, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

2. Амирханов Амирхан Ахмедханович, кандидат юридических наук, Северо-Кавказский институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» в г. Махачкале.

3. Анохин Юрий Васильевич, доктор юридических наук, доцент, Барнаульский юридический институт МВД России.

4. Анохина Светлана Юрьевна, кандидат юридических наук, доцент, Барнаульский юридический институт МВД России.

5. Бачурин Александр Геннадьевич, кандидат юридических наук, Барнаульский юридический институт МВД России.

6. Воробьёва Светлана Анатольевна, кандидат юридических наук, администрация г. Барнаула.

7. Воронов Александр Алексеевич, доктор юридических наук, профессор, Российский новый университет (Воронежский филиал), Адвокатская палата Воронежской области.

8. Гончаров Игорь Владимирович, доктор юридических наук, профессор, Академия управления МВД России.

9. Киричёр Евгений Владимирович, доктор юридических наук, доцент, Академия управления МВД России.

10. Корабельникова Юлия Леонидовна, кандидат юридических наук, доцент, Академия управления МВД России.

11. Максименко Валерия Александровна, кандидат юридических наук, юридическое агентство «Форимакс», г. Москва.

12. Морозова Наталия Владимировна, кандидат юридических наук, Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова.

13. **Мордовец Александр Сергеевич,** доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ, Поволжский институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» в г. Саратове.

14. Мухина Татьяна Александровна, кандидат юридических наук, Кировский районный суд г. Уфы.

15. Прощалыгин Роман Александрович, кандидат юридических наук, Сибирский университет потребительской кооперации.

16. Рагузина Ольга Владимировна, кандидат юридических наук, доцент, Поволжский институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» в г. Саратове.

17. Садчикова Оксана Валерьевна, кандидат юридических наук, Адвокатская палата Ставропольского края, Адвокатская контора «Интеллект» Ставропольской краевой коллегии адвокатов, Школа адвоката Адвокатской палаты Ставропольского края.

18. Самович Юлия Владимировна, доктор юридических наук, профессор, Кемеровский государственный университет.

19. Симонова Наталья Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент, Восточно-Сибирский институт МВД России.

20. Терехов Алексей Юрьевич, кандидат юридических наук, доцент, Уфимский юридический институт МВД России.

21. Тысячная Светлана Викторовна, кандидат юридических наук, прокуратура г. Белгорода.

22. Фиалковская Ирина Дмитриевна, кандидат юридических наук, доцент, Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского.

23. Черепанова Лилия Владимировна, кандидат юридических наук, доцент, Барнаульский юридический институт МВД России.

24. Черепанова Ольга Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент, Барнаульский юридический институт МВД России.

25. Чесноков Алексей Александрович, кандидат юридических наук, доцент, Барнаульский юридический институт МВД России.

26. Чечётин Андрей Евгеньевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, Барнаульский юридический институт МВД России.

27. Шаганиян Аннета Михайловна, кандидат юридических наук, доцент, Барнаульский юридический институт МВД России.

28. Шатохин Иван Дмитриевич, кандидат юридических наук, Барнаульский юридический институт МВД России.

29. Юнусов Абдулжабар Абдулжабарович, доктор юридических наук, профессор, Академия ФСИН России.

30. Юнусов Самур Абдулжабарович, кандидат юридических наук, Академия ФСИН России.

31. Юнусов Эмзари Абдулжабарович, кандидат юридических наук, Академия ФСИН России.

Содержание

Введение	6
Раздел 1. Современная теория прав человека как новая юридическая наука и специфическая область правового познания ..	8
§ 1.1. Предмет учебной дисциплины «Обеспечение прав человека»	8
§ 1.2. Характеристика методологических аспектов учебной дисциплины «Обеспечение прав человека»	14
§ 1.3. Принципы учебной дисциплины «Обеспечение прав человека»	22
§ 1.4. Функции учебной дисциплины «Обеспечение прав человека»	27
Раздел 2. Понятие прав человека	34
§ 2.1. Общие подходы к определению понятия прав человека ...	34
§ 2.2. Права человека в различных теориях правопонимания	43
§ 2.3. Соотношение понятий «человек», «личность», «индивид» и «гражданин»	63
§ 2.4. Правовой статус личности: понятие, структура и виды	72
Раздел 3. Права человека как явление цивилизации и общечеловеческая ценность	83
§ 3.1. Права человека как высоконравственная и этическая категория	83
§ 3.2. Понятие и содержание концепции прав человека	89
§ 3.3. Правовая технология в концепции обеспечения прав человека	97
Раздел 4. Права человека в различных правовых системах	106
§ 4.1. Права человека в романо-германской правовой системе	106
§ 4.2. Права человека в странах англосаксонской правовой системы	112
§ 4.3. Права человека в мусульманской правовой семье	119
§ 4.4. Права человека в иудейском праве	129

Раздел 5. Генезис идеи прав человека.....	141
§ 5.1. Права и свободы человека в Древнем мире	141
§ 5.2. Роль христианства в формировании концепции прав человека.....	148
§ 5.3. Права человека в исламе.....	154
Раздел 6. Становление международных стандартов обеспечения прав человека.....	162
§ 6.1. Возникновение международного права прав человека....	162
§ 6.2. Влияние буржуазных революций на развитие международного права прав человека.....	168
§ 6.3. Становление международного права прав человека в конце XIX – XX в.	174
Раздел 7. Формирование и развитие прав человека в России	181
§ 7.1. История развития института прав человека и гражданина.....	181
§ 7.2. Развитие прав человека в дореволюционной России.....	187
§ 7.3. Концепция прав человека в СССР: предпосылки формирования.....	192
§ 7.4. Права человека в СССР.....	198
§ 7.5. История прав человека в России как пример соответствия позитивного права нормам естественного права	205
Раздел 8. Принципы прав человека.....	213
§ 8.1. Понятие принципов прав человека	213
§ 8.2. Общая характеристика принципов прав человека	217
§ 8.3. Уважение как универсальный принцип прав человека и гражданина.....	221
§ 8.4. Принцип взаимной ответственности государства и личности	232
Раздел 9. Структура прав человека и гражданина	237
§ 9.1. Подходы к классификации прав человека	237
§ 9.2. Гражданские (личные) права человека и гражданина	240
§ 9.3. Политические права человека и гражданина.....	247
§ 9.4. Экономические, социальные и культурные права человека и гражданина.....	251
§ 9.5. Социальные и культурные права личности	254

Раздел 10. Понятие и механизм обеспечения прав человека.....	260
§ 10.1. Понятие обеспечения прав и свобод личности.....	260
§ 10.2. Механизм обеспечения прав человека	273
§ 10.3. Способы обеспечения прав человека.....	279
Раздел 11. Международный механизм обеспечения прав человека	288
§ 11.1. Понятие международного механизма обеспечения прав человека	288
§ 11.2. Направления международного сотрудничества государств в области прав человека в современном мире	294
§ 11.3. Понятие и виды международно-правовой ответственности за нарушения прав человека.....	301
§ 11.4. Основные контрольные механизмы Организации Объединенных Наций в области прав человека	309
Раздел 12. Право человека на судебную защиту в международном праве.....	321
§ 12.1. Международно-правовая регламентация права индивида на судебную защиту.....	321
§ 12.2. Право индивида на судебную защиту в Европейском Суде по правам человека	328
§ 12.3. Доступ индивида к правосудию в Суде Европейского Союза	335
§ 12.4. Правовые основания и пределы влияния решений Европейского Суда по правам человека на правовую систему России	341
§ 12.5. Особенности реализации решений Европейского Суда по правам человека в России	348
Раздел 13. Государственный механизм обеспечения прав человека	355
§ 13.1. Понятие, признаки и структура организационно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	355
§ 13.2. Федеральные органы государственной власти в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	362

§ 13.3. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина.....	370

§ 13.4. Органы местного самоуправления в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	379

Раздел 14. Роль гражданского общества и государства в обеспечении основных прав и свобод человека	384

§ 14.1. Теоретические подходы к институту гражданского общества и правового государства	384

§ 14.2. Современное правозащитное движение как элемент гражданского общества и правового государства.....	390

§ 14.3. Права человека, национальные отношения и федерализм в Российской Федерации	396

Раздел 15. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации как гарант защиты прав и свобод личности	400

§ 15.1. Зарождение института омбудсмана (анализ мировой практики).....	400

§ 15.2. Становление и развитие института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	407

§ 15.3. Общая характеристика и пути совершенствования правового статуса уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	413

Раздел 16. Обеспечение прав человека в правоохранительной сфере.....	422

§ 16.1. Концепция административной юрисдикции в области обеспечения прав человека.....	422

§ 16.2. Обеспечение прав человека в сфере уголовного судопроизводства	429

§ 16.3. Защита прав и свобод личности в сфере гражданского судопроизводства.....	435

§ 16.4. Система судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	441

§ 16.5. Реализация компетенции Конституционного Суда Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.....	447

§ 16.6. Защита Конституционным Судом Российской Федерации прав и свобод граждан	454
§ 16.7. Рассмотрение органами прокуратуры обращений граждан.....	461
§ 16.8. Взаимодействие органов прокуратуры с институтами гражданского общества.....	468
§ 16.9. Место и роль адвокатуры в обеспечении прав человека и гражданина.....	472

Раздел 17. Обеспечение прав человека в период вооруженных конфликтов	479

§ 17.1. Обеспечение прав человека в период международных вооруженных конфликтов	479
§ 17.2. Обеспечение прав человека в вооруженных конфликтах немеждународного характера	487
§ 17.3. Обеспечение прав и свобод человека в условиях проведения контртеррористической операции.....	496
§ 17.4. Обеспечение прав человека в условиях режима чрезвычайного положения.....	504

Раздел 18. Правовые основания ограничения прав и свобод человека и гражданина.....	512

§ 18.1. Понятие и основные свойства ограничений прав и свобод человека и гражданина.....	512
§ 18.2. Цели, основания и пределы ограничений прав и свобод человека и гражданина.....	517
§ 18.3. Принципы государственно-правового обеспечения ограничений прав и свобод человека и гражданина	523

Раздел 19. Законность: место в жизни общества и проблемы обеспечения прав человека.....	530

§ 19.1. Понятие и юридическая природа законности.....	530
§ 19.2. Соотношение законности с другими правовыми явлениями и обеспечением прав человека	534
§ 19.3. Система факторов, определяющих состояние законности.....	539

Раздел 20. Социальная и правовая защищенность личности	544

§ 20.1. Понятие и сущность социальной и правовой защищенности личности.....	544

§ 20.2. Социальное государство как гарант социальной и правовой защищенности личности.....	548

§ 20.3. Социальная и правовая защита личности в системе функций социального государства	555

Раздел 21. Права человека на социальное обеспечение.....	564

§ 21.1. Право человека на социальное обеспечение в международных актах	564

§ 21.2. Право на социальное обеспечение в законодательстве зарубежных стран	573

§ 21.3. Право на социальное обеспечение в законодательстве Российской Федерации.....	580

Раздел 22. Органы внутренних дел в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина.....	590

§ 22.1. Место и роль органов внутренних дел в механизме обеспечения прав человека.....	590

§ 22.2. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности участкового уполномоченного полиции.....	602

§ 22.3. Обеспечение прав человека органами предварительного расследования системы МВД России	610

§ 22.4. Уважение и соблюдения прав и свобод человека и гражданина как принцип оперативно-разыскной деятельности	629

Раздел 23. Социальная и правовая защита сотрудников органов внутренних дел.....	648

§ 23.1. Понятие правовой и социальной защиты сотрудников органов внутренних дел.....	648

§ 23.2. Юридические нормы, составляющие правовые средства социальной защиты сотрудников органов внутренних дел (краткая характеристика)	651

§ 23.3. Денежное довольствие сотрудников органов внутренних дел	663

§ 23.4. Порядок и условия пенсионного обеспечения в органах внутренних дел	667
§ 23.5. Медицинское и санаторно-курортное обеспечение сотрудников органов внутренних дел	678
§ 23.6. Иные социальные гарантии сотрудников органов внутренних дел	689

Раздел 24. Правовое регулирование ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел	701

§ 24.1. Правовое регулирование ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел как элементов специального правового статуса	701
§ 24.2. Ограничения прав и свобод сотрудников органов внутренних дел, налагаемые в процессе осуществления служебной деятельности	713

Раздел 25. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями сотрудников органов внутренних дел	729

§ 25.1. Правовое регулирование обязательств по возмещению и компенсации вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов внутренних дел	729
§ 25.2. Основания и условия возникновения обязательств по возмещению и компенсации вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов внутренних дел	735
§ 25.3. Размер и порядок возмещения и компенсации вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов внутренних дел	741

Учебное издание

Под редакцией Ю.В. Анохина

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

2-е издание, исправленное и дополненное

Учебник

Редактор	М.В. Егерь
Корректурa	С.В. Калинина, М.В. Егерь
Компьютерная верстка	О.Н. Татарникова, М.В. Егерь

Лицензия ЛР № 0221352 от 14.07.1999 г.

Лицензия ПЛр № 020109 от 15.07.1999 г.

Подписано в печать 13.07.2020. Формат 60х90 1/16.

Ризография. Усл.п.л. 47,3. Тираж 184 экз. Заказ № 274.

Барнальский юридический институт МВД России.

Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел.

656038, г. Барнаул, ул. Чкалова, 49; бюи.мвд.рф.