

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Барнаулский юридический институт МВД России

*С.А. Деньга
Ю.В. Анохин*

Качество закона и обеспечение прав человека

Монография



Барнаул
2021

УДК 342.7
ББК 67.400.34
Д 341

Рецензенты:

заместитель начальника Тюменского института повышения квалификации МВД России канд. юрид. наук, доцент Я.Л. Ванюшин;
заместитель начальника Уфимского юридического института МВД России канд. юрид. наук, доцент А.Ю. Терехов.

Деньга, Светлана Анатольевна, Анохин, Юрий Васильевич.

Д 341 Качество закона и обеспечение прав человека :
монография / С.А. Деньга, Ю.В. Анохин. – Барнаул :
Барнаульский юридический институт МВД России,
2021. – 216 с.
ISBN 978-5-94552-455-2

В работе исследована проблема влияния качества закона на обеспечение прав человека согласно современному правопониманию, с учетом влияния норм международного права и правовых прецедентов Европейского Суда по правам человека на национальную правовую систему и отечественную правоприменительную практику в общей теории права.

Монография предназначена для широкого круга читателей, в том числе обучающихся и преподавателей образовательных организаций юридического профиля, а также работников органов государственной власти.

УДК 342.7
ББК 67.400.34

ISBN 978-5-94552-455-2

© Деньга С.А., Анохин Ю.В.,
2021

© Барнаульский юридический
институт МВД России, 2021

Введение

Закрепление в Конституции Российской Федерации прав и свобод человека в качестве непосредственно действующих элементов правовой системы стало не только показателем развития отечественного законодательства, ознаменовавшего смену государственного строя и соответственно господствующей идеологии, но и своеобразной законодательной предпосылкой для коренного изменения ранее доминировавших в обществе правовых ценностей и приоритетов в правосознании граждан. Акцентируя внимание на важности этой проблемы, Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин отмечает, что, гарантируя широкий круг международно признанных прав и свобод человека, Конституция РФ призвана обеспечить правовые предпосылки развития основанного на господстве права конституционного строя в России¹. В современном мире нет, с одной стороны, более значимой, а с другой – болезненно реализуемой на практике идеи, чем качество закона, обеспечивающего реализацию прав человека.

Необходимость создания качественных законов и иных нормативных актов, направленных на обеспечение прав и свобод личности, требует глубокого и беспристрастного осмысления многих существующих проблем в правотворчестве, включая юридическую технику, правоприменительной практике и контрольно-надзорной деятельности. В настоящее время по-прежнему остается нерешенным вопрос о реальной возможности законодателя влиять на эффективное претворение нормативных правовых актов в жизнь.

При рассмотрении проблемы, связанной с качеством закона, не следует противопоставлять права человека и позитивное право. Как справедливо отмечает С.А. Александрова, «необходимо рассматривать их в диалектическом единстве, как части единого целого»².

Особую значимость тема исследования приобретает в связи с процессами обновления отечественного законодательства. Изучение системы нормативного регулирования в сфере обеспечения прав и свобод личности, обобщение опыта и выработка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию механизма их реализации имеют важ-

¹ См.: Зорькин В.Д. Российская Конституция в действии: Предисловие // Конституция Российской Федерации: постатейный науч.-практ. комментарий / под общ. ред. А.Т. Гаврилова. М., 2003. С. 3.

² См.: Александрова С.А. Правопонимание и права человека: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 3.

ное как теоретическое, так и практическое значение, т.к. способствуют развитию приоритета Конституции и конституционной доктрины в защите прав и свобод человека и гражданина.

Доподлинно известно, что многие формально действующие законы, по сути, не способны оказать воздействие на какие-либо общественные отношения по причине объективной невозможности их исполнения. Связано это в первую очередь с тем, что законодатель не учитывает всей совокупности факторов, воздействующих на правоприменительную деятельность органов государственной власти (т.к. они занимают особое место в механизме государства в связи с многосторонностью направлений деятельности) по обеспечению прав человека, тем самым характеризуя качество закона. Обращение к анализу указанных факторов позволяет выявить фактически не действующие нормативные правовые акты, что способствует тем самым повышению качества реально действующих законов, направленных на обеспечение прав человека.

Права человека за последнее время стали одним из динамично развивающихся разделов как национального, так и международного права, трансформировавшись из относительно маргинального явления в наиболее важную часть всего механизма правового регулирования.

Механизм обеспечения прав и свобод человека в современных условиях представляет собой сложный правовой комплекс, включающий в себя как внутригосударственные, так и международные контрольно-надзорные средства. Имеются в виду, с одной стороны, нормативные акты и ориентированные на их исполнение органы государства, а с другой – международные договоры и создаваемые на их основе органы, призванные обеспечить реализацию принятых и признанных норм.

В научной, учебной и учебно-методической литературе можно встретить различные взгляды на проблему обеспечения качества закона по защите прав человека. Вместе с тем в юридической науке и правоприменительной практике еще не выработано единого концептуального подхода к решению данной проблемы.

Актуальность исследуемой темы обусловлена также неизбежными процессами интернационализации прав человека. Они выступают специфической проблемой глобального масштаба и призваны своеобразно отражать все многообразие происходящих процессов с учетом их своеобразной духовной политико-правовой и моральной основы. Права человека выступают нравственным и юридическим ориентиром для отраслевого национального законодательства и конституционного права в целом. Вот почему теоретико-правовое изучение основных проблем

влияния качества закона на обеспечение прав человека приобретает повышенную актуальность.

Важность и сложность разрабатываемой проблемы означает, что ее изучение может быть осуществлено только в русле монографического исследования. Объективная необходимость такого исследования продиктована непосредственными потребностями общества в реальном осуществлении провозглашенных в Конституции РФ и международных правовых актах прав человека, совершенствовании правозащитного законодательства, а также международного и внутригосударственного механизмов обеспечения прав и свобод личности, повышении правозащитной культуры общества и человека.

Дальнейшая разработка теоретико-правовой концепции качества закона и обеспечения прав человека как в теоретическом, так и в практическом направлениях отвечает потребностям развития и укрепления России, конституционного правопорядка и законности в обществе.

Глава I. Теоретико-правовая характеристика категории «качество закона»

§ 1.1. Соотношение права, закона и прав человека

Проблема правопонимания в отечественном и мировом правоведении является одной из сложнейших. Дискуссиям по этой проблематике сотни лет. Взгляды на право, его происхождение, место и роль в системе нормативного регулирования менялись по мере развития общества, зрелости научной правовой мысли¹.

Поэтому вопрос о правопонимании не теряет своей актуальности, практической значимости не только во внутригосударственной плоскости, но и, как верно замечают ученые, «в масштабе мировой общности»². Без права, без его социально общезначимых нормативов человеческое общество существовать не может. Но в правовой деятельности этим понятием нельзя пользоваться как аксиоматичным, пока оно не имеет четкого конститутивного определения. Поиск универсальной научной дефиниции понятия права продолжается³.

Право – понятие сложное и многогранное, однозначно ответить на вопрос «Что такое право?» нельзя. Современные учения о сущности права представляют конгломерат отдельных концепций, направлений в теории права. Интерес к познанию этого социального явления появился уже давно в рамках отечественного нормативизма⁴. Сохранился он и после появления в 50-х гг. идей «широкого» правопонимания, по-

¹ Марченко М.Н. Проблемы правопонимания в связи с исследованием источников права // Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». 2002. № 3. С. 3.

² Там же. С. 17.

³ См., например: Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. М., 1999; Алексеев С.С. Тайна права: его понимание, назначение, социальная ценность. М., 2001; Бобылев А.И. Проблемы правопонимания, формирования системы права и системы законодательства // Право и политика. 2002. № 2; Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права: монография. М.: Зерцало-М, 2002; Честнов И.Л. Правопонимание в эпоху постмодерна. СПб., 2002; Лафитский В.И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003; Муравский В.А. Актуально-правовой аспект правопонимания // Государство и право. 2005. № 2; Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов, 2005.

⁴ См., например: Карева М.П., Айзенберг А.М. Правовые нормы и правоотношения. М., 1949; Ткаченко Ю.Г. Применение норм советского социалистического права. М., 1955; Шебанов А.Ф. Нормы советского социалистического права. М., 1956 и др.

сколькx его сторонники рассматривали в качестве составных частей права не только правоотношения, но и правовые нормы¹.

Говорить о понимании права вообще, не обращаясь к правам человека, невозможно. Право и права человека – это не различные феномены, ведущие независимую друг от друга жизнь, а явления принципиально одного порядка и одного типа. Права человека – это необходимый, неотъемлемый и неизбежный компонент всякого права, определенный аспект выражения сущности права. Право без прав человека так же невозможно, как и права человека вне права. Таким образом, права человека соотносятся с правом как часть и целое. Что есть право и что есть права человека? Ответ на этот вопрос раскрывается в различных концепциях правопонимания. В.А. Четвернин выделяет два типа правопонимания: позитивистский и непозитивистский². В.С. Нерсесянц говорит о легистском и юридическом типах правопонимания³, что в содержательном аспекте одно и то же. Позитивисты (легисты) считают, что право – это любые законы, административные акты, судебные решения и вообще любые приказы государственной власти независимо от их содержания. Такая позиция основана на критерии отождествления права и закона. Противоположный тип правопонимания – непозитивистский (юридический), включающий в себя разные направления правовой мысли, в которых проводится различие права и закона.

В современной юридической науке отсутствует единое мнение относительно определения понятия права, его признаков, функций и сущности. Кроме того, без точного определения данного понятия во всех суждениях о тех или иных правовых явлениях, в т.ч. о конкретных видах прав человека, будут наблюдаться неясность и отсутствие определенного научного содержания. По поводу каждого отдельного суждения, относящегося к той или иной области юриспруденции, может возникнуть сомнение, представляет ли оно собой действительно суждение о праве или о чем-то другом, что не есть право. При отсутствии универсального определения понятия права не могут быть проведены ясные границы между правоведением и другими науками; а при их отсутствии наука

¹ Пионтковский А.А. Некоторые вопросы общей теории государства и права // Советское государство и право. 1956. № 1. С. 19; Стальгевич А.К. Некоторые вопросы теории социалистических правоотношений // Советское государство и право. 1957. № 2. С. 26-27; Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 30-31.

² Четвернин В.А. Введение в курс теории права и государства: учеб. пособие для вузов. М., 1997. С. 11.

³ Нерсесянц В.С. Философия права: учебник для вузов. М.: Инфра-М: Норма, 1997. С. 32.

права может не полностью охватывать свой предмет и заимствовать знания из других, чуждых ей областей (Е.Н. Трубецкой)¹.

Опыт истории показал, что все поиски определения и сущности такой многогранной категории, как право, приводят к появлению различных подходов в исследовании самого понимания права. Сегодня по-прежнему остается актуальной мысль о том, что ни в какой другой науке нет столько противоречащих друг другу теорий, как в науке о праве.

В настоящее время не только подходы к пониманию права различны, но и отсутствует единая дефиниция правопонимания. Дискуссия, проведенная в конце 70-х гг.², выявила разнообразие мнений о понятии права и привела к появлению, помимо нормативного, ряда иных подходов к правопониманию: социологического, философского, генетического, психологического, аксиологического и, наконец, комплексного (интегративного)³.

Правопонимание – это, без преувеличения, центральный вопрос теории права. Существует значительное количество дефиниций права, и среди них нет ни одной общепризнанной, разделяемой всеми, кто его ценит и изучает. Облик этого универсального явления меняется от одной эпохи к другой, от одной страны к другой. Вместе с тем, несмотря на многообразие выработанных в правоведении дефиниций правопонимания, неизменным остается уверенность ученых в том, что это, прежде всего, процесс познания, познавательная деятельность, направленная на изучение, объяснение и выработку представления о праве, определение системы элементов, составляющих его сущность.

В современной отечественной правовой науке некоторые ученые указывают на плюрализм правопонимания (П.А. Оль, А.Б. Венгеров); другие говорят о существовании трех основных подходов. Так, В.С. Нерсесянц выделяет следующие подходы: нормативный, широкий и подход, согласно которому подлежат различению право и закон по своей сути⁴. Р.З. Лившиц также выделяет три основных подхода к правопониманию: нормативный, из которого следует, что право представ-

¹ Подробнее об этом см.: Александрова С.А. Правопонимание и права человека.

² См.: О понимании советского права // Советское государство и право. 1979. № 7. С. 56-74; № 8. С. 48-77.

³ Кудрявцев В.Н., Васильев А.М. Право: развитие нового понятия // Советское государство и право. 1985. № 7. С. 3; Лейст О.Э. Три концепции права // Советское государство и право. 1991. № 2; Алексеев С.С. Право: время новых подходов // Советское государство и право. 1991. № 2. С. 3-11; Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. М., 1996. С. 99-111 и др.

⁴ См.: Нерсесянц В.С. Философия права. С. 32.

ляет собой нормативные акты, в которых закреплены правила поведения людей; нравственный, согласно которому право – определенные гуманные идеи и принципы, и социологический, основывающийся на том, что право является сложившимися в обществе отношениями¹. О.Э. Лейст говорил о формировании трех концепций в теории права: нормативной, социологической и нравственной². По мнению В.К. Бабаева, многолетняя дискуссия о правопонимании определила три основных подхода к определению его понятия: нормативный (так называемое понимание права в узком смысле), социологический и философский³. Некоторые ученые полагают, что право определяется «божественной волей и божественным творением»⁴. По мнению В.В. Богатырева, унификация смысла права должна осуществляться в рамках интеграции основных подходов к правопониманию. Как известно, таких подходов огромное количество, но если проанализировать историю правовой мысли и обобщить все разнообразие взглядов и представлений о праве, то можно выделить три основные тенденции в правопонимании: 1) позитивно-нормативную; 2) естественно-правовую (философско-доктринальную); 3) социологическую. Все остальные вариации и толки в правопонимании так или иначе укладываются в приведенную классификацию. Используя интегративный подход, В.В. Богатырев формулирует рабочее определение права: это сложная нормативная система, регулирующая социальную действительность, обусловленная представлениями людей о справедливости и свободе, закрепленная в системе юридических норм и реализуемая в общественных отношениях определенного рода⁵.

Выдающийся российский правовед С.С. Алексеев отмечал, что термин «право» многозначен: под ним понимается ряд различных, подчас разноплоскостных явлений (моральное право, право как система общеобязательных юридических норм, права человека и т.д.)⁶.

Недостатком существующих концепций правопонимания является то, что, находясь в плену теоретического прошлого, они акцентируют внимание главным образом на генетической характеристике права,

¹ См.: Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994.

² См.: Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002. С. 217; Он же. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М.: Зерцало, 2008. С. 259.

³ См.: Бабаев В.К. Общая теория права: курс лекций. Н. Новгород, 1993. С. 112.

⁴ Папаян Р.А. Христианские корни современного права. М.: Норма, 2002. 403 с.

⁵ Богатырев В.В. Глобализация права: автореф. дис... д-ра юрид. наук. Владимир, 2012. С. 22-23.

⁶ См.: Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 1995. С. 75.

а функционально трактуют его слишком односторонне, фрагментарно, что не дает достаточно ясного представления о реальной практической роли права в системе общественных отношений, его ценностном регулятивном значении. Все больше превалируют констатирующие, а не концептуальные суждения.

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 «исследователь»; 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

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

формального равенства, которые 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 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. Одна из способностей права состоит в способности предписывать, указывать варианты поведения и действий. Право устанавливает позитивные правила поведения в организации общественных отношений, обеспечивает четкую их организацию, функционирование и развитие в соответствии с потребностями общественного прогресса.

Право в понимании позитивистов – законы, судебные решения, акты государственной власти независимо от содержания. Позитивисты отождествляют право и закон. Сторонники позитивизма дают формальные определения права, т.е. сущность явления раскрывается через признаки

¹ Четвернин В.А. Введение в курс общей теории права и государства: учеб. пособие. М.: Институт государства и права РАН, 2003. 204 с.

формы, а содержание формы не имеет значения для понятия права. Позитивисты отрицают право вне закона, отрицают естественное право.

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 личности¹. Она ставит акцент на правах гражданина, отвергая понятие естественных, прирожденных 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.

Несколько другое приложение теория октроированных прав находит в юридико-позитивистских концепциях правового государства. Это направление в XIX и XX вв. представлено различными течениями и вариантами юридического позитивизма. Суть этих концепций состоит в попытке создать ту или иную конструкцию самоограничения государства им самим же созданным правом. При этом отрицается различие права и закона, и право сводится к установлениям государства.

Права и свободы личности, общественных союзов и общества в целом с позиции такого подхода лишаются объективного и самостоятельного смысла и оказываются октроированными, дарованными «сверху» благами. Также по усмотрению властвующих эти «блага» могут забираться обратно². Таким образом, юридико-позитивистская концепция правового государства, социальная концепция правового статуса личности в той или иной мере основаны на теории дарованных прав, связаны системоцентристским пониманием роли государства по отношению к индивиду.

¹ Российское гуманитарное право: учебное пособие для вузов / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1998. С. 34.

² Нерсесянц В.С. Философия права. С. 104.

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 государственных 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.

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

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»¹.

Во-первых, какое формальное равенство может существовать в отношениях рабовладельца и раба, гражданина античного полиса и органа власти, патриция и плебея, феодала и серва, государственного 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. Ролз². Юридическое неравенство вводится для выравнивания социальных условий.

¹ Нерсесянц В.С. Философия права. С. 57.

² Ролз Джон. Теория справедливости. Новосибирск: Изд-во НГУ, 1995. С. 40-41.

Таким образом, либертарно-юридическая теория В.С. Нерсисянца, 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.

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 знаний и ее 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

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.

(вышестоящих), чем законами. Другими словами, суды, применяя законы, создают нормативные прецеденты толкования законов, приспособив их к меняющейся публичной жизни. Законы используются, поскольку признаются судами и «живут» не сами по себе, а в судебных решениях¹. 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 принуждения, но направляет внимание на социальную среду формирования и функционирования юридических правил⁵.

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.

⁵ Основы государства и права: учеб. пособие для поступающих в университеты / под ред. академика О.Е. Кутафина. М.: Юрист, 1996. С. 46.

Другие приоритеты в соотношении государства и личности определены в непозитивистских 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 (права 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 XII-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.

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, персоноцентристской. 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 право-

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

вого государства¹. 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 требования². 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 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

¹ Нерсесянц В.С. Философия права. С. 100-102.

² Там же. С. 103.

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 охраны, 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 и экономически обусловленную волю господствующего класса, хотя «истинные» легисты исключали из понятия права то, что конкретно выражают законы. Но принцип прежний: воля господ-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Манифест коммунистической партии // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. М.: Политиздат, 1955-1974 гг. Т. 4.

ствующего класса, независимо от ее содержания, считается правом, поскольку она выражена в законе. Есть верховная власть, и хоть какой ее нормативный приказ есть право, т.к. он облечен в форму закона¹.

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»².

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 живет³.

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 сло-

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

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

³ 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. Сочинения. 2-е изд. Т. 3. С. 292.

вом, вы упрекаете нас в том, что мы хотим уничтожить вашу собственность. Да, мы действительно хотим это сделать»¹.

В условиях господства частной собственности каждый индивид «рассматривает другого человека не как осуществление своей свободы, а наоборот, как ее предел»². В капиталистическом обществе 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»³. 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»⁴.

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 особенностей⁵.

Вместе с тем мы придерживаемся точки зрения авторов, которые полагают, что такое высказывание является некорректным и неаргументированным⁶. Во-первых, следует учесть, что стирание социальных различий при формировании коммунистического общества, по мнению ос-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Манифест Коммунистической партии // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 4. С. 440.

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

³ Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Т. 1. Книга I: Процесс производства капитала // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 23. С. 187.

⁴ Маркс К. Экономические рукописи 1857-1859 гг. Критика политической экономии (черновой набросок 1857-1858 гг.). Глава о капитале // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 46. Ч. I. С. 191.

⁵ См.: Лукашева Е.А. Человек и государство // Права человека: учебник для вузов. М., 1999. С. 229.

⁶ См.: Бабай А.Н., Колташов А.И., Нарутто С.В. Права человека и гражданина. Хабаровск, 2005. С. 41-42.

новоположников марксизма, не означает некую нивелировку индивидуальных особенностей его членов. Напротив, всестороннее развитие личности требует все более 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 посредством последних формирует личность. «Какова жизнедеятельность индивидов, таковы и они сами»², – справедливо утверждали основоположники марксизма.

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. С. 230.

² 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. Сочинения. 2-е изд. Т. 3. С. 19.

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»¹.

Марксизм руководствовался благородными целями – созданием общества, где не будет нищеты и неравенства, где «свободное развитие каждого является условием свободного развития всех»², а люди станут «господами самих себя – свободными»³.

Тем не менее марксизм оказал и оказывает громадное 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 собой 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 бытия⁴. В.Н. Синюков отмечает по этому поводу, что правовое сознание в России нуждается в категории, которая отображала бы «сложную 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»⁵. По мнению И.А. Иванникова, в структуру правового менталитета входят такие категории, как

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. Сочинения. 2-е изд. Т. 3. С. 37.

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

³ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 19. С. 230.

⁴ Гусейнов А.И. Проблема ценностей в праве // Мировой судья. 2008. № 8.

⁵ Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. Саратов, 1994. С. 180.

правосознание, юридически значимая деятельность, действующее и разрабатываемое законодательство¹.

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 большое 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.

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. Ильиным, 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 по-

¹ Иванников И.А. Общая теория государственной власти. Волгодонск, 1997. С. 20.

буждения 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 бесправие; 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, подавления, 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

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

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

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, утверждая, 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 этого слова) невозможно заполнить обильной и рыхлой законодательной массой².

Следует отметить, что противопоставление концепции естественно-го 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)³. 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 законности⁴. 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»⁵.

¹ См.: Александрова С.А. Правопонимание и права человека. С. 13.

² См.: Сорокин В.В. Понятие и сущность права в духовной культуре России. М.: Проспект, 2007. С. 6-7.

³ Цит. по: Графский В.Г. Право и мораль в истории: проблемы ценностного подхода // Государство и право. 1998. № 8. С. 117.

⁴ 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.

⁵ См.: Сорокин В.В. Понятие и сущность права в духовной культуре России. С. 7.

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 правопонимания¹. 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»².

Из анализа сложившихся подходов к правопониманию явно следует проблема соотношения таких явлений, как право и закон. Говоря об их соотношении, следует иметь в виду, что именно закон, выражая волю народа, государства, должен являться важнейшим эталоном поведения всех субъектов права и служить нормативной базой при осуществлении основных внутренних и внешних функций государства. Государству отводится ведущая роль только на стадии формирования положений закона, обеспечения его применения. Верховенство правового закона предполагает возрастающее значение моральной стороны права. Если государство связано правом, то издаваемые им законы не должны противоречить праву и, в частности, тем правам человека, которые в теории называют естественными и неотъемлемыми.

В статье 6 Декларации прав человека и гражданина 1789 г. записано: «Закон есть выражение общей воли. Все граждане имеют право участвовать лично или через своих представителей в его образовании. Он должен быть равным для всех...»³. Р.З. Лившиц отмечает, что административно-командная практика и нормативистская теория не знали проблемы легитимности закона, закона правового и неправового. «Правом считалась совокупность норм, значит, всякий закон – правовой, неправовой закон невозможен»⁴.

Политические, правовые и идеологические деформации прошлых лет во многом исказили облик нашей государственности, правовое сознание. Ставшие достоянием широкой гласности материалы необоснованных репрессий против советских граждан в период 30-40-х и начала 50-х гг. – яркое свидетельство не только грубейшего попрания элементарных требований законности, но и показатель явной безнравственно-

¹ См.: Сорокин В.В. Понятие и сущность права в духовной культуре России. С. 7.

² Там же. С. 7-8.

³ См.: Французская Республика: Конституция и законодательные акты. М., 1989.

⁴ См.: Лившиц Р.З. Теория права. С. 130.

сти ряда законодательных актов. Законодательно ограничивались права людей на выбор места жительства, духовную свободу, неприкосновенность и т.д. Примером тому может служить введенная в СССР в 1932 г. паспортная система с обязательной пропиской граждан по месту жительства. От данного закона особенно пострадали колхозники, которым паспорта вообще не выдавались, и они оказались прикованными к колхозам. Аналогичную роль сыграл Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 г. «О переходе на восьмичасовой рабочий день, на семидневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений».

Подобные нормативные акты можно перечислять еще долго. Но, как справедливо отмечает И.В. Ростовщиков, «...историческое прошлое СССР не является исключительным примером санкционирования государством произвола, бесправия, насилия. Это происходило и происходит в условиях различных тоталитарных, авторитарных, военно-политических и прочих антидемократических режимов. Яркие тому иллюстрации – государственно-правовая практика фашистской Германии и Италии, Кампучии в период правления Пол Пота – Иенг Сари, ЮАР в годы апартеида, современной Кубы, КНДР и др.»¹.

Однако и в современный период в России имели и имеют место нарушения прав человека и гражданина, наиболее ярким подтверждением чему являются события августа-сентября 1991 г., сентября-октября 1993 г. в г. Москве и в республиках Чечня и Дагестан.

В чем же причина имевших и имеющих место нарушений прав человека? Возможно, она кроется в том, что понимается под законом. Ведь даже в период сталинского террора формально все или почти все осуществлялось в соответствии с советским социалистическим правом, под которым понималась «совокупность правил поведения (норм), установленных или санкционированных государством, выражающих волю господствующего класса, применение которых обеспечивается принудительной силой государства в целях охраны, закрепления и развития общественных отношений и порядков, угодных и выгодных господствующему классу»². Не случайно именно такая трактовка права с применением силового давления была проведена в нашей стране А.Я. Вышинским в конце 30-х г. Рассматривая закрепленные в законодательных актах права граждан в качестве простого дара со стороны

¹ См.: Ростовщиков И.В. Реализация прав личности в деятельности органов внутренних дел. Волгоград, 1996. С. 77.

² См., например: Карева М.П., Кечекьян С.Ф. и др. Теория государства и права. М., 1955. С. 68.

государства, такая концепция теоретически оправдывала для государства возможность манипулирования данными правами в угоду узурпировавшего власть в стране сталинского руководства.

В большинстве случаев в юридической литературе под законом понимается нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой, принимаемый высшими представительными органами государственной власти в особом порядке, регулирующий наиболее важные общественные отношения. Так, по мнению В.Н. Хропанюка, закон – это нормативный правовой акт, «принимаемый высшим представительным органом государства в особом законодательном порядке, обладающий высшей юридической силой и регулирующий наиболее важные общественные отношения с точки зрения интересов и потребностей населения страны»¹.

Отражение в законе интересов и потребностей населения – желательное, но не обязательное свойство закона.

В юридическом смысле закон – это нормативный акт, принимаемый в особом порядке, обладающий после Конституции наибольшей юридической силой и направленный на регулирование наиболее важных общественных отношений².

Отдельные исследователи в качестве характеризующих признаков закона называют следующие его особенности: во-первых, выражает государственную волю; во-вторых, содержит первичные правовые нормы; в-третьих, принимается в соответствии с компетенцией и т.д. Так, например, С.С. Алексеев пишет, что закон – это нормативный юридический акт высшего государственного (обычно, представительного) органа или непосредственно народа, обладающий высшей юридической силой и содержащий первичные (изначальные) правовые нормы³.

По мнению авторов учебника «Общая теория права и государства» под редакцией В.В. Лазарева, закон – это принимаемый в особом порядке и обладающий высшей юридической силой нормативный правовой акт, выражающий государственную волю по ключевым вопросам регулирования общественной и государственной жизни⁴.

С позиции А.Б. Венгерова, закон – это нормативный правовой акт, который принимается с соблюдением правил по установленной процедуре в соответствии с компетенцией законодательных органов власти⁵.

¹ Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1997. С. 242.

² Общая теория права / отв. ред. А.С. Пиголкин. М., 1994. С. 181.

³ Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. М., 1993. С. 56.

⁴ Общая теория права и государства / под общ. ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 30.

⁵ Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 1996. С. 122.

Важно отметить: проведенный анализ изложенных и иных существующих в теории государства и права подходов к определению понятия закона показал, что в большинстве своем они ориентируют нас на то, что это нормативный правовой акт высшей юридической силы, принимаемый в особом порядке и направленный на регулирование наиболее важных отношений в обществе.

Вместе с тем мы, не отрицая всех перечисленных признаков, считаем, что в приведенных определениях не отражена содержательная основа закона. Мы полагаем, что она как раз и заключается, с одной стороны, в обеспечении прав человека, с другой – основывается на общепризнанных правах человека.

Таким образом, закон – нормативный правовой акт, основанный на приоритете прав человека, обладающий высшей юридической силой, принимаемый в особом процедурном порядке, действующий на всей территории страны и направленный на регулирование наиболее важных, ключевых вопросов жизнедеятельности личности, государства и общества в целом.

Принцип приоритета права над государством, ограничения всевластия государства правами человека – величайшая общечеловеческая ценность, сформировавшаяся в борьбе за свободу. Право призвано сдерживать экстремистские действия партий, стремящихся к захвату власти, попранию прав человека¹.

Во время существования СССР различные министерства и ведомства узурпировали право официального толкования законов и издавали инструкции, которые искажали требования закона. Характеризуя основные особенности советского права, С.С. Алексеев писал: «...В советском праве реально большей юридической силой обладают не законы, а подзаконные нормативные акты, прежде всего, ведомственные инструкции, которые соответствуют интересам ведомств, чиновничьего аппарата»². В. Чалидзе по этому поводу также отмечает, что «...закон в некоторых случаях выражает лишь основные тезисы о том, как регулировать те или иные отношения, оставляя широкое поле для прямого произвола тех, кто издает подзаконные акты и служебные инструкции, а также для произвола начальников всех уровней, у которых есть власть принимать решения по конкретным вопросам прав человека и социальных отношений»³.

¹ См., например: Лукашева Е.А. Право в системе социального регулирования // Теория права и государства / под ред. Г.Н. Манова. М., 1996. С. 104.

² Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 298.

³ Чалидзе В. Заря правовой реформы. М., 1990. С. 35.

Господство права и закона – «такова задача правового государства»¹. Право в этой связи может характеризоваться как посредник между государством и гражданским обществом, с помощью которого не только государство управляет обществом, но и общество – государством.

Заслуживает уважения гражданская позиция тех авторов, которые считают, что «Россия извечно жила верой в справедливость, неизбежность воздаяния за зло и прагматичность добра. Коммунистический период не является исключением и не выпадает из истории России, поскольку утопическая идея коммунизма основана на стремлении построения справедливого общества. Вряд ли кто, не греша против истины, будет утверждать, что советское время – это время исключительно господства тирании, тоталитаризма, сталинских лагерей. Феномен веры (в построение бесклассового общества) был задействован в СССР в полной мере, а достижения советского периода в решении многих социальных проблем – бесспорны»².

Возможность создания хороших правовых законов, их соблюдение, исполнение участниками общественных отношений предполагают выражение в законодательстве интересов, потребностей если не всех, то, по крайней мере, большинства членов общества. Это возможно только тогда, когда в значительной степени сняты или ослаблены социальные противоречия, отсутствует расовая или национальная вражда, существует стабильная и демократическая политическая система. Необходимо иметь в виду, что государственный аппарат всегда имеет и свои собственные, «кастовые» интересы, отличающиеся, а нередко и противоречащие интересам остального общества. Нельзя поэтому рассчитывать на то, что государство само станет правовым. Общество должно быть сильным, а следовательно, и сплоченным, чтобы «обуздать» аппарат, сделать его на деле «слугой общества»³.

Несомненно, верной является позиция С.С. Алексеева относительно того, что сами по себе законы, сколь бы много их ни было, и как бы значителен ни был их демократический потенциал, не изменят ситуацию в действующей, все еще во многом огосударствленной правовой системе России. Российское общество нуждается в том, чтобы в праве произошла крутая и решительная смена координат, принципиальное

¹ См.: Йеринг Р. Цель в праве. М., 1881. Т. 1. С. 257.

² Харитонов А.Н. Государственный контроль над преступностью. Омск, 1997. С. 99.

³ См.: Афанасьев В.С. Правовое государство: проблемы формирования // Исследование теоретических проблем правового государства: труды Академии МВД России. М., 1996. С. 10.

изменение самой сути, «настроенности» правовой системы, самой ее органики. Именно общество **права** должно стать наиболее значимой целью и таким показателем, который характеризует его как более высокую, чем просто правовое государство, общечеловеческую ценность¹.

Проблема правового закона, несомненно, связана с хорошо известной в теории государства и права проблемой соотношения права и закона. Она с древнейших времен порождает полемику и споры. Многие поколения ученых приводят аргументы в пользу своих доводов, однако кардинально все остается без изменений. Актуальность этой проблемы сохранилась и в наши дни².

Термин «правовой закон» впервые встречается у И. Канта. В частности, в одном из итоговых постулатов «Учение о праве» он пишет: «Государство (*civitas*) есть соединение некоего множества людей под правовыми законами. Поскольку таковые *a priori* неизбежны в качестве законов, т.е. из понятия внешнего права сами по себе вообще следуют (не уставоположенные), его форма и есть форма государства в идее, как оно должно существовать в согласии с чистыми правовыми принципами, и каковое всякому действительному соединению служит в качестве некоей общей сути и руководящим началом (нормой)»³.

Таким образом, правовые законы призваны обеспечивать должный порядок в государстве, и в этом их суть. Общий их источник иного происхождения, нежели собственное государственное законоположение: самовыявление содержания так называемого внешнего права.

Однако в данном случае встает вопрос, что брать за основу критерия оценки закона правового и неправового. Обычно под «неправовым законом» принято понимать законы и другие нормативные акты, противоречащие Конституции, нормам международного права и т.п., а также изданные с нарушением установленного порядка. Но, как справедливо отмечает в своей работе Т.К. Примак, нельзя понятие «неправовой закон» отождествлять с законом несправедливым, нарушающим абстрактные суждения о справедливости, т.к. это неизбежно ведет к трудностям и противоречиям⁴. В этой связи Р.З. Лившиц пишет: «Право есть

¹ См.: Алексеев С.С. Теория права. С. 306-307.

² См., например: Нерсесянц В.С. Право и закон. Из истории правовых учений. М., 1983; Емельянов С.А. Право: определение понятия. М., 1992; Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993 и др.

³ Цит. по: Омельченко О.А. Идея правового государства: истоки, перспективы, тупики. М., 1994. С. 33.

⁴ См.: Примак Т.К. Совершенствование законодательства как средство обеспечения законности (по материалам деятельности органов внутренних дел): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 18.

нормативно закреплённая и реализованная справедливость... Несправедливый закон не есть право»¹. По мнению В.Н. Кудрявцева, во-первых, во всемирной истории было много законов, но мало права; во-вторых, довольно шаткими и неопределёнными становятся оценки ныне действующих законов: разве все они справедливы и демократичны? А если не все, то как поступать с теми, которые не соответствуют этим критериям?² Данная позиция получила поддержку и в трудах других учёных³.

Вместе с тем, как считают А.И. Экимов, О. Хеффе и другие учёные, на практике определить «правовой закон» через категорию справедливости невозможно. В частности, А.И. Экимов пишет, что «взятая сама по себе идея правового закона заслуживает положительной оценки, ибо воплощает ее наивысшие моральные требования к нему»⁴.

Однако на право и закон не следует возлагать несбыточные надежды. Как справедливо отмечает Н.И. Матузов, «...законы сами по себе не могут накормить, одеть, обуть людей, улучшить их благосостояние, они могут лишь способствовать либо не способствовать этому, нечто закреплять, охранять, регулировать, распределять, но не производить. Поэтому уповать только на “скоростное” правотворчество – значит питать юридические иллюзии. Нужны, прежде всего, социальные, экономические, политические, культурные, организационные и иные меры плюс законы. Лишь совокупное действие всех этих факторов может дать желаемый эффект».

Закон, как известно, есть официальное признание факта и не более того. Он лишь оформляет, протоколирует реально сложившиеся отношения. “Право не может быть выше, чем экономический строй и обусловленное им культурное развитие общества” (К. Маркс). Данный тезис давно стал азбучной истиной и никем пока не опровергнут»⁵.

Следовательно, право не может быть сведено к закону, что утверждали еще Аристотель, Г. Гроций и другие мыслители. Аристотель высказывал идею «законного права», т.е. права, устанавливаемого госу-

¹ Лившиц Р.З. Современная теория права. М., 1992. С. 32-33.

² Кудрявцев В.Н. О правопонимании и законности // Советское государство и право. 1994. № 3. С. 5.

³ См., например: Афанасьев В.С. Современные проблемы теории законности. М., 1993. С. 12-16; Поленина С.В. Закон как средство реализации задач формирования правового государства // Теория права: новые идеи. М., 1993. Вып. 3. С. 19-20.

⁴ См.: Экимов А.И. Политические интересы и юридическая наука // Государство и право. 1996. № 12. С. 7.

⁵ Матузов Н.И. Правовой идеализм как «родимое пятно» российского общественного сознания // Правовая культура. 2008. № 2 (5). С. 40.

дарством, и его соответствия «собственно праву» как олицетворению справедливости, иным высоким нравственным началам¹.

Как отмечает Н.В. Витрук, не всякая норма закона есть в то же время правовая норма. Законы государства (позитивные юридические нормы) еще не есть право, они есть процесс познания права, процесс отхода или приближения к нему².

Следует согласиться с позицией Л.И. Спиридонова, считающего, что «...закон только тогда есть право, когда законодатель открыл его в объективной действительности, а открыв, сформулировал в виде писанных норм, принятых законодательной властью и объявленных ею в качестве общеобязательных»³.

Характеристика права как меры, сферы, границ свободы всех участников общественных отношений раскрывает его общие ценностные свойства. Личностная ценность права выражает гуманистическую ориентацию права, его способность обеспечивать интересы и цели личности, ее творческое развитие и социальную активность⁴.

В данном случае уместно привести позицию профессора В.В. Сорокина, который в своем исследовании утверждает, что «дуализм духа права и буквы закона заключается в несовпадении их природы. Дух права выражает идеи, принципы, символы и ценности, способные быть регулятивными. Тогда как буква закона есть совокупность документально выраженных норм, которые обладают конституционной сущностью. На основе и в соответствии с духом права строится система формализованных и официально принятых норм – законодательство. Право, фундирующее закон, не может происходить сугубо индуктивным путем через обобщение эмпирических фактов. Право есть явление духа»⁵.

Право выдвигалось всегда в качестве антипода произвола, барьера на его пути. Еще Платон писал: «Я вижу близкую гибель того государства, где закон не имеет силы и находится под чьей-либо властью. Там же, где закон – владыка над правителями, а они его рабы, я усматриваю спасение государства и все блага, какие только могут даровать государствам боги»⁶.

¹ Аристотель. Политика. URL: lib.rus.ec/b/129778.

² См.: Витрук Н.В. Законность: понятие, защита и обеспечение // Общая теория права: курс лекций. Н. Новгород, 1993. С. 521.

³ Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М., 1995. С. 95.

⁴ См.: Лукашева Е.А. Социалистическое право и личность. М., 1987. С. 45.

⁵ Сорокин В.В. Учение о духе права: монография. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2020. С. 37.

⁶ Платон. Сочинения. М., 1972. Т. 3. Ч. 2. С. 188-189.

Но есть одна существенная деталь, которая ломает всю эту теоретическую конструкцию. Кто вправе судить, является тот или иной закон правовым или неправовым? Убедительного ответа на данный вопрос науке так и не удалось найти. Отсутствие же такого ответа и есть та сторона указанной теории, которая делает ее утопической. Не случайно на Западе сегодня естественное право представляется настолько исчерпавшим свои возможности, что оно уже не удостоивается никакого внимания¹.

Если же под правовым законом понимать закон, принятый в установленном порядке, соответствующий по содержанию и форме Конституции, общепризнанным принципам и нормам международного права, то эти признаки входят в само определение закона как юридического явления.

Между тем ложным является убеждение относительно того, что достаточно принять хорошие, мудрые законы, как все сложнейшие и острее проблемы общества будут решены. По этому поводу нельзя не согласиться с высказыванием Н.И. Матузова относительно того, что в период перестройки в условиях возникшей у нас правовой эйфории законы принимались, а дела стояли на месте или даже ухудшались. В результате наступило известное разочарование в законах, появились признаки правового скепсиса. Кроме того, бессилие законов порождает нигилизм, неверие в реальную значимость принимаемых актов, в их способность изменить ситуацию. Законы не работают, значит, и отношение к ним безразличное, их престиж падает вместе с престижем власти².

По мнению ряда исследователей, любые рассуждения, связанные с противопоставлением закона («писаного права») естественному праву, свободе, справедливости, ведут лишь к дестабилизации обстановки. Нельзя «устанавливать традицию двойного стандарта на уровне реализации юридических предписаний – права и закона, поскольку и в понятие естественного права, свободы и справедливости можно вкладывать различный смысл, исходя из своих интересов, уровня культуры, правового сознания. Такой подход подрывает нравственную гуманную сущность концепции различия права и закона, ведет к злоупотреблению этой доктриной»³.

¹ См.: Хеффе О. Политика, право, справедливость. Основоположения критической философии права и государства. М., 1994. С. 42.

² См.: Матузов Н.И. Правовой идеализм как «родимое пятно»... С. 40-41.

³ Конституция РФ и совершенствование юридических механизмов защиты прав человека: круглый стол // Государство и право. 1994. № 10. С. 6.

На наш взгляд, закон будет правовым только в том случае, если в его основу будет заложена мораль и ориентиром регулирования будут выступать права человека и благо человека.

Таким образом, закон – это результат деятельности государственных органов. Было бы благом для государства, если бы закон и право господствовали в обществе и общество воспринимало право как основу своего существования. И хотя это идеальная модель, теоретические изыскания в данном направлении должны быть продолжены.

Необходимо отметить, что официально признаваемое и защищаемое государством право (позитивное) не может и не должно противоречить правам человека. Право, правовые законы – это законы, которые соответствуют правам человека.

Следует поддержать позицию В.А. Четвернина о том, что права человека можно называть естественными в том смысле, что они не зависят от усмотрения властных субъектов. Права человека, как и право вообще, возникают и развиваются по мере исторического прогресса свободы, и законодатели лишь фиксируют этот процесс.

Разумеется, права человека, как и любые правовые притязания, нуждаются в силе закона. Правовые законы и другие юридические официальные акты защищают и конкретизируют права человека. Но это не значит, что права человека порождаются волей или мудростью законодателей. Законодатели не могут «творить» права человека даже силой официальных установлений. Закон может защищать или нарушать права человека, но он не может их «породить»¹.

Решение вопроса, что есть право и что есть права человека, стоит не в плоскости поиска приоритетов, а в координации, разумном и гармоничном сочетании этих ценностей. Право позитивное, установленное государством, должно закреплять и выражать право естественное. И только тогда общеобязательное веление государства, позитивное право – право.

Таким образом, подводя итог рассматриваемому вопросу, прежде всего отметим, что при изучении различных теорий и взглядов о праве необходимо учитывать в совокупности и исторические условия функционирования права, и уровень культуры общества, а также приверженность исследователя к философской, нравственной, религиозной, идеологической позициям, и что понимается под источником права (человек, Бог или общество) и под его сущностью (воля класса, мера свободы человека или природный эгоизм индивида), и др. Эти и иные компоненты

¹ Четвернин В.А. Введение в курс общей теории права и государства: учеб. пособие. М.: Институт государства и права РАН, 2003. 204 с.

порождают многообразие хотя и внешне отличных друг от друга, но все же действующих в едином пространстве теорий, школ происхождения права.

Важно подчеркнуть, что говорить о понимании права вообще и при этом не обращаться к правам человека невозможно. Право и права человека – это не различные феномены, ведущие независимую друг от друга жизнь, а явления принципиально одного порядка и одного типа. Права человека – это необходимый, неотъемлемый и неизбежный компонент всякого права, определенный аспект выражения сущности права. Право без прав человека так же невозможно, как и права человека вне права. Таким образом, права человека соотносятся с правом как часть и целое.

Как в теории, так и на практике не следует противопоставлять теории между собой. Напротив, прогрессивное развитие человечества только в том случае будет достигнуто, если ученые, правотворцы и правоприменители будут стремиться извлечь из них только положительное, преграждая путь произволу и беззаконию.

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

И хотя 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, считаем, что в праве государство закрепляет те правовые положения, которые складываются и развиваются в самом обществе.

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.

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, контролирует действия людей и их общностей, выражает идеи справедливости, свободы, равенства людей, служит благу общества.

Теория правового государства, социальная модель гражданского общества и естественно-правовая концепция прав и свобод человека исходят из приоритета права, правовых законов и правовой законности, примата личности над государством.

Принцип приоритета права над государством, ограничения всевластия государства правами человека – величайшая общечеловеческая ценность, сформировавшаяся в борьбе за свободу.

Право в этой связи может характеризоваться как посредник между государством и гражданским обществом, с помощью которого не только государство управляет обществом, но и общество – государством.

Возможность создания правовых законов, их соблюдение, исполнение участниками общественных отношений предполагают выражение в законодательстве интересов, потребностей если не всех, то, по крайней мере, большинства членов общества. Это возможно только тогда, когда в значительной степени сняты или ослаблены социальные противоречия, отсутствует расовая или национальная вражда, существует стабильная и демократическая политическая система.

В процессе исследования данного вопроса мы отмечаем, что такие понятия, как право, закон, права человека – это тождественные, но не равнозначные категории. Естественно, что основой закона является право, поэтому ни сторонники, ни противники существующих подходов правопонимания этого не отрицают. Вопрос в другом: насколько закон отражает правовые установки общества, насколько дух закона основан на приоритете прав человека? Это, прежде всего, заложено в основу соотношения права, закона и прав человека. Если нарушена эта гармония, то сколь бы демократичными не были призывы политиков, как ярко бы не раскрашивали законы в личину демократии, по своей сути, по духу они вряд ли будут правовыми. Отвечать потребностям населения, защищать их права и свободы, честь и достоинство каждого гражданина с момента его рождения – вот истинное предназначение закона. Если закон основан на правах человека, если он направлен на их обеспечение, если в его основу заложено право, тогда такой закон будет правовым.

Дать однозначный рецепт на все времена о соотношении права, закона и прав человека не удалось ни одному ученому. С нашей точки зрения, как это неоднократно отражено в исследованиях, данное соотношение можно рассматривать с позиции их единства, отличия и взаимодействия.

Единство – обеспечение общего блага в обществе.

Об отличии можно говорить условно. Закон – это документ нормативного содержания, направленный на регулирование отношений в обществе. Право – правило поведения, выработанное человечеством, которому должны следовать члены общества. Права человека – ценность цивилизации, показывающая значимость и неповторимость каждой личности, уважение к мнению каждого члена общества на основе общих устоев сосуществования.

Взаимодействием посредством права, которое выступает связующим компонентом и в законе, и в правах человека, достигается общее благо.

Кроме того, данные категории можно соотносить как общее, частное и индивидуальное. Общим среди этих категорий выступает право, т.к. оно определяет содержание закона, оно насыщает права человека содержательно. Частной категорией является закон, т.к. он концентрированно четко на основе правовых ценностей предписывает вариант поведения людей в обществе. Права человека выступают индивидуальной категорией, т.к., даже будучи общими, они всегда направлены на регулирование индивидуальных отношений и отражают индивидуальные потребности человека.

§ 1.2. Качество закона: понятие и характерные свойства

Проблемы качества, а вместе с тем и эффективности, совершенствования законодательства в целом уже неоднократно являлись предметом исследования ученых-правоведов¹. На ранних этапах развития человеческой цивилизации отношение к праву со стороны общества было, по сути, инерционным в том смысле, что долго сохранялись обычно-правовые институты, связанные по своему происхождению и функционированию с родоплеменными властными структурами. Высокий престиж обычного права, «неписаного закона» в раннегосударственном обществе сохранялся очень долго. Основной задачей законодателей в тот период было дать понять людям, что новое не так уж ново, оно уже было, действовало, доказало свою справедливость, а не является выдумкой. Согласно Институциям Гая, законом считалось только то, что «народ римский одобрил и постановил»; за указами императора признавали силу лишь потому, что сам император действует на основе закона и во исполнение его².

С точки зрения древнекитайского легизма, наиболее эффективным средством обеспечения правомерного поведения является неуклонное

¹ Прозоров В.Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства в современных условиях рынка. М., 1991. 160 с.; Воронкова Е.Н. О повышении качества советских законов // Вопросы теории государства и права. 1991. Вып. 9. С. 43; Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. Иркутск, 1998. 342 с.; Парамонов А.Р. Техничко-юридическое качество законодательных актов: теоретические и прикладные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 192 с.

² Теория государства и права: хрестоматия в 2 т. / ред. В.В. Лазарев, С.В. Липень. М.: Юристъ, 2001. Т. 2. С. 210.

применение строгих и жестоких наказаний. Шан Ян, автор трактата «Книга правителя области Шан», подчеркивая это, говорит, что «..законы имеются в каждой стране, но нигде нет закона, обеспечивающего неперменное осуществление законов... Коль скоро наказания суровы, люди не осмелятся нарушать законы»¹.

Большое внимание вопросу совершенствования законодательства уделялось античными мыслителями. Принципиальные проблемы правотворческого процесса поднимает Аристотель в «Политике»: «Если исправление закона является незначительным улучшением, а приобретаемая таким путем привычка с легким сердцем изменять закон дурна, то ясно, что лучше простить те или иные погрешности как законодателей, так и должностных лиц: не столько будет пользы от изменения закона, сколько вреда, если появится привычка не повиноваться существующему порядку»².

В Древней Греции и Риме, наряду с тираническими способами обеспечения исполнения законов, получает свое развитие институт имущественной ответственности. Важно, что в данное время акцент уже делался не только на устрашение общества. Определенное значение придавали отношению человека к закону, его уважению и позитивному восприятию.

Вместе с тем, реально оценивая прогрессивное развитие законодательства, следует отметить, что идеи древнейших мыслителей не нашли своего применения в законодательстве Средних веков, т.к. действие законодательных решений полностью сводилось к повиновению общества.

В обоснование обязанности каждого гражданина подчиняться закону Т. Гоббс полагает, что «...добиваться безопасности нужно не только соглашениями, сколько наказанием, а эти меры окажутся достаточными тогда, когда будут установлены такие наказания за каждое нарушение права, что будет ясно, что его нарушение есть большее зло, чем соблюдение»³.

Несмотря на внесенный неоценимый вклад в развитие юриспруденции, попытки мыслителей того времени исследовать проблему действующего права сводились в основном к критике позитивного права.

В Новое время идеи создания совершенного законодательства развивались в русле достижений предшествующей политико-правовой

¹ Шан Ян. Книга правителя области Шан. М.: Ладомир, 1993. 392 с.

² Аристотель. Политика. URL: lib.rus.ec/b/129778.

³ Гоббс Т. Основы философии. Часть третья. О гражданине. М.: Мысль. 1989. Т. 1. С. 270-506.

мысли, и прежде всего, естественно-правовых представлений о праве. Даже без подробного рассмотрения этих представлений ясно, что творчество Ш.Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, Р. Йеринга стало заметной вехой в процессе обновления и углубления юридического представления о действующем законодательстве.

В отечественной дореволюционной юридической литературе рассматриваемая проблема более обстоятельно была изучена в рамках социологии права. Следует отметить, что немалый вклад внес С.А. Муромцев, исследуя действие правовых норм в контексте социальной жизни, раскрывая содержание понятия права с точки зрения социологической концепции. Он справедливо считает, что говорить необходимо «... о праве как о таком отношении, которое действительно существует и действительно сопровождается организованной защитой»¹.

В целом, акцентируя внимание на теоретическом наследии прошлого, следует отметить, что, несмотря на отсутствие в истории юридической и социологической наук попыток комплексно рассмотреть проблему качества закона, те или иные его аспекты все же исследовались. Очевидно, что использование некоторых ценных теоретических положений в методологическом плане имеет принципиальное значение.

Предпосылками к изучению проблем реализации права в советской юридической науке явились работы П.И. Стучки и Е.Б. Пашуканиса, в которых значительное внимание уделено анализу объективной природы права².

Смещая акцент на изучение реально функционирующего права, советские правоведы обстоятельно изучили категорию «эффективность», а впоследствии и «качество» закона. Значимость этих категорий можно оценить через количество современных рукописей, авторы которых весьма плодотворно используют результаты многолетних изысканий при исследовании российского законодательства³.

Необходимость проведения специального исследования проблематики качества закона на данном этапе обусловлена прежде всего тем, что все чаще объективно невозможным становится реализация того или иного нормативного правового акта. Существование такой проблематики признается исследователями, однако выявление причин подобного

¹ Муромцев С.А. Определение и основное разделение права. М., 1879. С. 240.

² Гойман В.И. Действие права (методологический анализ). М., 1992. С. 15.

³ Поленина С.В. Качество и эффективность законодательства. М., 1993; Каюмов А.Д. Закон и его реализация: автореф. дис. ... канд юрид. наук. Казань, 1999; Сырых Е.В. Общие критерии качества закона: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

и определение концептуальных подходов к решению проблемы бездействующих нормативных правовых актов практически не осуществлялись¹.

В русском языке слово «качество» означает, во-первых, наличие существенных признаков, свойств, особенностей, отличающих один предмет или явление от других, во-вторых, под качеством понимают то или иное свойство, достоинство, степень пригодности кого-нибудь (чего-нибудь)².

Значение термина «качество» можно встретить в трудах Аристотеля, где под качеством он называет то, благодаря чему предметы признаются так или иначе качественно определенными³. При этом качество он рассматривает в виде: а) свойства и состояния вещей (свойство есть сравнительно устойчивая характеристика вещи, почти недоступная изменению); б) возможности к природной способности или неспособности к чему-либо (к определенной деятельности, изменению и т.д.); в) определенной фигуры предмета, его внешней формы.

Качество выступает одной из ведущих категорий в работах Гегеля. По его мнению, качество, количество и мера – это те ступени, которые проходит логическая идея в сфере бытия, творящая в своем поступательном движении внешний мир. Самодвижение логической идеи начинается с чистого бытия, которое лишено каких бы то ни было определенностей и представляет собой чистую мысль, пустую абстракцию. В своей чистой неопределенности это бытие есть ничто, ибо ничто также характеризуется отсутствием всяких определений. В процессе перехода чистого бытия в нечто, друг в друга возникает становление, результатом которого является наличное бытие, т.е. бытие, которое обладает уже некоей определенностью. Эта определенность и есть, по мнению Гегеля, качество. «Качество есть вообще тождественная с бытием, непосредственная определенность... Нечто есть благодаря своему качеству то, что оно есть, и, теряя свое качество, оно перестает быть тем, что оно есть»⁴, а «определенность, благодаря которой вещь есть лишь эта вещь, заключается исключительно в ее свойствах»⁵.

¹ Отчасти проблема затрагивалась в работах А.А. Фролова «Приостановление действия нормативных правовых актов в современной России» и Т.В. Паршиной «Законность нормативных правовых актов».

² Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 265.

³ Аристотель. Категории. М., 1939. С. 26.

⁴ Гегель. Сочинения. М. – Л., 1929. Т. 1. С. 57.

⁵ Гегель. Наука логики: в 3 т. М., 1971.

Многие авторы качеством считают совокупность свойств вещи, отличающих ее от других вещей; оно связано лишь с различием и выражает специфику вещи¹.

Другие отождествляют качество лишь с совокупностью свойств². «Качество... вещи, взятой сама по себе, абстрагированной от ее отношений с другими вещами, – пишет А.Я. Райбекас, – есть абстрактное качество и, очевидно, тождественно ее сущности»³.

По мнению же Е.З. Волчек, «качество – это определенность объекта, представляющая собой целостную и относительно устойчивую совокупность его специфических признаков, характеристик, черт сходства с другими объектами»⁴.

«Качество есть существенная определенность предмета, – отмечается в “Кратком философском словаре”, – определенность органических его свойств, признаков, черт, в силу которых он является данным, а не иным предметом и отличается от других предметов». Как в природе, так и в обществе, пишут авторы словаря, все находится в постоянном движении и развитии, всегда что-то отмирает и возникает. Но из этого, однако, не следует, что явления не имеют определенного содержания и определенной формы существования, что они неустойчивы. Их качественная определенность и есть то, что делает их устойчивыми, что разграничивает и создает их конкретное многообразие⁵.

В литературе довольно распространенной является и точка зрения, согласно которой не следует качество смешивать со свойствами, т.к. в логике, например, категория «качество» служит для оценки предметов, процессов и пр., обладающих различными свойствами. Когда мы говорим о качестве чего-нибудь, мы имеем в виду то, как действует это что-то. Качество не есть абстракция; напротив, оно конкретно. И если в мышлении качество есть оценка совокупности свойств, то эта оценка может изменяться всякий раз, как данная совокупность свойств стала иной, т.е. как она стала совокупностью иных свойств⁶. В.И. Гойман под

¹ См., например: Ученые записки Горьковского пед. ин-та им. А.М. Горького. Горький, 1968. Т. 24. С. 84.

² См.: Усмов А.И. Вещь, свойство и отношение. М., 1963. С. 39.

³ Райбекас А.Я. Вещь, свойство и отношение как философские категории. Томск, 1957. С. 145.

⁴ Волчек Е.З. Философия. Минск, 1995. С. 119.

⁵ Краткий философский словарь / под ред. М. Розенталя и П. Юдина. М., 1995. С. 190-191.

⁶ См., например: Серабьенов В.Н. Качество с точки зрения практического подхода // Философия и мировоззрение на переломе: философские дискуссии 20-х годов. М., 1990. С. 485.

качеством закона понимает совокупность свойств, обуславливающих пригодность закона удовлетворять как определенные потребности общества, так и отдельной личности соответственно его назначению и природе права¹.

По мнению С.В. Полениной, закон считается качественным, если он отвечает общественным потребностям и реально регулирует общественные отношения в соответствии с поставленными при его издании целями и задачами².

С нашей точки зрения, приведенные выше два определения качества закона следует рассматривать вместе, т.к. отдельно они выглядят незаконченными, а вот в совокупности одно дополняет другое и получается логически выстроенное и законченное понятие качества закона.

На практике качественным считают тот закон, который применяется³. Эта точка зрения является весьма распространенной и в юридической литературе. «Лучше “несовершенное право”, которое применяется, чем “совершенное”, которое не применяется», – пишет, например, Б. Спасов⁴.

Действительно, если закон принят, то он должен работать, воплощаться в правовом поведении граждан и правоприменительной деятельности должностных лиц. Ведь синоним слова «качество» – пригодность к чему-либо⁵. Если закон соответствует праву, но непригоден для реализации, то такой закон качественным называться не может. Как идеальная модель, безусловно, может существовать такая связь: закон соответствует принципам и природе права, но это «должное», а «должное» – это то, что должно осуществиться, реализоваться, чтобы стать действительным⁶. Тогда «книжное качество» переходит в реальное.

Тщательный анализ различных точек зрения по поводу определения понятия «качество» позволяет нам сделать вывод применительно к нашему исследованию, что, во-первых, качество закона – это, прежде всего, совокупность его свойств, отличающая его от других явлений, во-вторых, выявляющая его природу, закономерности развития и функционирования.

Вместе с тем качество закона можно рассматривать как оценочную категорию (по аналогии с качеством продукции, поскольку закон – тоже

¹ Гойман В.И. Действие права (методологический анализ).

² См.: Поленина С.В. Качество закона и совершенствование правотворчества // Советское государство и право. 1987. № 7. С. 12.

³ Гойман В.И. Действие права (методологический анализ). С. 163-164.

⁴ Спасов Б. Закон и его толкование. М., 1986. С. 54.

⁵ Ожегов С.И. Словарь русского языка. С. 233.

⁶ Неновски Нено. Право и ценности. М., 1987. С. 95.

результат человеческой деятельности¹). В этом смысле качество закона выступает как переменное его свойство.

Исследуя категорию «качество закона», необходимо определить критерии данного научного явления. К примеру, В.В. Глазырин, рассматривая проблему совершенствования законодательства, выделил следующие его критерии:

- опосредование в правовых предписаниях требований социально-экономических и политических закономерностей развития общества;
- учет в процессе нормотворческой деятельности общих законов и принципов управления, принципов системного подхода и специфических закономерностей права;
- соблюдение требований законодательной техники².

Подобную дифференциацию критериев совершенства законодательства Е.М. Савельева интерпретировала как политическую, управленческую и юридическую составляющую качества закона.

Кроме того, рассматривая триединую совокупность параметров качества закона, предложенную С.В. Полениной, Е.М. Савельева приходит к выводу, что социальные аспекты будет более правильно называть управленческими, поскольку «их удобно рассматривать как составляющие совершенства законодательного регулирования исполнительского плана – качества выработки оптимального варианта решения по достижению поставленной цели в рамках существующих ограничений»³.

Таким образом, качество закона, по мнению Е.М. Савельевой, есть совокупность качества его содержания, качества его принятия и качества введения норм в действие⁴.

Соответствие законодательного решения общим правилам управления – выполнимость, целенаправленность, целесообразность – автор выделяет как показатель качества содержания решения закона.

Впрочем, рассматриваемый управленческий аспект проявляет себя во всех составляющих качества законодательного решения.

С точки зрения В.В. Игнатенко, качество закона представляет собой «целостную устойчивую совокупность правовых свойств закона, кото-

¹ «Качество продукции, совокупность свойств продукции, обуславливающих ее способность удовлетворять определенные потребности...» (Советский энциклопедический словарь. М.: Сов. энциклопедия, 1980. С. 567).

² Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. М.: Юрид. лит., 1980. С. 80.

³ Савельева Е.М. Проблемы и методы организации и экспертного обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 18.

⁴ Там же.

рые являются одной из предпосылок эффективного действия закона в соответствии с поставленными при его издании целями»¹. При этом, с точки зрения автора, правовые свойства качества закона следует разделить на свойства правовой легальности, инструментально-правовые и технико-юридические.

Среди прочих подвидами инструментально-правового качества закона являются качество статусной регламентации; качество обеспечения закона правовыми средствами защиты прав участников правоотношений; качество обеспечения закона процедурами его применения; качество законодательной регламентации юрисдикционных правовых средств.

Конкретизируя исследования качества законодательных актов, А.Р. Парамонов предпринял попытку рассмотреть технико-юридический аспект качества закона. В частности, под данной категорией автор подразумевает совокупность свойств форм законодательных актов, обуславливающих их соответствие содержанию и нормативно-правовому характеру закона.

Среди таких свойств он выделил: функциональную пригодность; надежность; правоприменительные характеристики, содержащие в себе элементы правового и управленческого качества; эстетичность формы и изложения содержания; экологичность как невозможность наступления опасных для окружающей среды последствий; удобство пользования актом; эксплуатационная рентабельность².

На основе систематизации научных знаний относительно понятия «качество закона» Е.В. Сырых приходит к выводу о дифференциации свойств, составляющих качество закона:

- 1) свойства, характеризующие закон как источник права;
- 2) свойства, характеризующие содержательный аспект качества закона.

С нашей точки зрения, в данном случае автор вполне рационально выделяет свойства качества, отвечающие формальным признакам закона. Применительно к специфике содержательного аспекта качества закона, помимо его общих свойств, следует помнить о том, что конкретный закон может обладать различной совокупностью свойств, имеющих неодинаковую интенсивность проявления.

Акцентируя внимание на многообразии свойств содержательного аспекта качества закона, Е.В. Сырых полагает, что экстенционал (коли-

¹ Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. С. 9.

² Парамонов А.Р. Техничко-юридическое качество законодательных актов. С. 20.

чественная характеристика) данного понятия играет второстепенную роль¹. Условно соглашаясь с данным положением, следует отметить, что выявление диалектической взаимосвязи указанных свойств с понятием качества закона представляется насущной задачей правовой науки.

По мнению Е.А. Порошина, исполнимость нормативного правового акта как свойство, характеризующее содержательный аспект его качества, соотносится с управленческой составляющей качества нормативного правового акта как частное с общим, допустимость существования которой проявляется в едином подходе авторов к изучению качества закона. Такой подход, по мнению автора, лишь подчеркивает имманентность, присущую исполнимости как свойству качества нормативного правового акта².

Конкретизируя определение «качество закона» через категорию «эффективность закона», данное В.Ф. Прозоровым и В.В. Игнатенко, Е.В. Сырых приходит к выводу о метафоричности в использовании понятия «качество закона»³. Эффективность является свойством действия норм права, тогда как она приписывается закону, имеющему отличную от норм права совокупность свойств и признаков.

В данном случае мы согласимся с позицией Е.А. Порошина в том, что такое положение выглядит несколько алогично, т.к. закон рассматривается как логическая совокупность норм права, подчиненных единой цели – оказать влияние на объект правового регулирования. Следовательно, подвергаться оценке с точки зрения эффективности должна именно совокупность таких норм, поскольку практически невозможно проследить результативность действия отдельной нормы в конкретном нормативном правовом акте⁴.

Дальнейшие рассуждения Е.В. Сырых, связанные с отграничением обязательных свойств качества закона, характеризующих его как источник права, позволяют полагать, что содержательный аспект качества закона характеризуется некоей трансцендентностью. Иначе говоря, свойства качества закона (важно заметить, имеющие имманентный характер) равнозначно присущи норме права в действии.

Критерии, по которым определяется качество закона, определяет Т.К. Примак: «Во-первых, свойства (показатели) закона, характерные для национальной правовой системы общества. На их основе должны

¹ Сырых Е.В. Общие критерии качества закона: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 40.

² См.: Порошин Е.А. Исполнимость нормативных правовых актов: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. С. 26.

³ Сырых Е.В. Общие критерии качества закона: дис. ... канд. юрид. наук. С. 40.

⁴ См.: Порошин Е.А. Исполнимость нормативных правовых актов. С. 27.

разрабатываться стандарты качества закона. Причем эти стандарты должны разрабатываться применительно к федеральным конституционным законам, федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации, законам, регулирующим отдельные типы и виды общественных отношений (имущественные, административные, семейные, земельные и т.п.).

Во-вторых, критериями качества закона служат определенные международные стандарты, общепризнанные нормы и принципы международного права, а также положения международных договоров России.

В-третьих, важным критерием закона является практика реализации закона, эффективность закона, его ценность (полезность), способность удовлетворять отдельных людей, их коллективы и организации, государство и общество в целом»¹.

В виде критериев оценки качества закона могут выступать также разнообразные социальные нормы (нравственные, политические, эстетические, религиозные, корпоративные и т.п.), принципы права и нормотворчества, определенные идеи, взгляды, установки и т.п.

С точки зрения социальной оценки законодательных актов можно условно выделить демократичные (недемократичные), качественные (некачественные), справедливые (несправедливые) и реальные (фиктивные) законы.

Главным критерием демократичности законов служит полнота выражения воли народа, проявляющаяся в т.ч. посредством широкого участия населения (общественных организаций) в законотворчестве (как на стадии подготовки законопроектов, так и при их обсуждении и принятии). Законы, которые принимаются без участия населения и вопреки воле народа, являются недемократичными. Среди недемократичных законов следует особо выделить так называемые конъюнктурные законы, принятые в конкретной общественно-политической обстановке в стране в интересах отдельных политических сил, финансово-промышленных групп и криминальных структур.

Исследуя проблему общих критериев качества закона, Е.В. Сырых предлагает двухуровневую систему экспертизы законопроектов². Суть ее состоит в разграничении атрибутов закона и содержательного аспекта качества закона. Автор акцентирует внимание на необходимости первоначальной оценки закона на наличие присущих ему атрибутов, что позволяет признать закон легитимным, юридически правильным. Ис-

¹ См.: Примак Т.К. Совершенствование законодательства как средство обеспечения законности. С. 54.

² Сырых Е.В. Общие критерии качества закона: дис. ... канд. юрид. наук. С. 189.

следование содержательного аспекта качества закона целесообразно лишь в том случае, если исследуемый акт обладает в полной мере всеми атрибутами закона. Со всей очевидностью необходимо отметить рациональность подобной идеи.

Вместе с тем подлежит обстоятельному выяснению вопрос о практическом осуществлении оценки качества нормативных правовых актов, прежде всего, о субъектах оценки. Согласно п. 1 ст. 112 Регламента Государственной Думы РФ, законопроект с сопроводительным письмом за подписью председателя комитета Государственной Думы может быть направлен в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы¹. В то же время в Регламенте не предусмотрен исчерпывающий перечень организаций, которые полномочны осуществлять экспертизу нормативных правовых актов. Правовое управление Аппарата Государственной Думы по поручению Совета Государственной Думы или ответственного комитета в установленный ими срок осуществляет правовую экспертизу законопроекта на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, проверяет перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта, а также осуществляет юридико-техническую экспертизу законопроекта. Ответственный комитет может поручить Правовому управлению Аппарата Государственной Думы провести лингвистическую экспертизу законопроекта. Правовое управление Аппарата Государственной Думы на основании результатов правовой экспертизы законопроекта готовит заключение, в котором должны быть даны ответы на следующие вопросы:

а) соответствует или не соответствует законопроект Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам? Если в заключении устанавливается несоответствие законопроекта Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, то должно быть указано, какому акту не соответствует законопроект и в чем выражается это несоответствие;

¹ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 15.12.2020) // Ведомости ФС РФ. 1998. № 6. Ст. 277; Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50 (ч. IV). Ст. 8131.

б) не нарушена ли внутренняя логика законопроекта, нет ли противоречий между разделами, главами, статьями, частями и пунктами законопроекта? Если такие противоречия есть, они должны быть названы конкретно, а также необходимо дать рекомендации, как можно устранить противоречия;

в) полностью ли приведен перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с вступлением в силу данного законопроекта? Если приведен неполный перечень актов, то следует указать акты, которые в этом перечне не приведены.

Согласно ст. 13 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», в рамках осуществления своих задач одной из функций Счетной палаты является экспертиза проектов федеральных законов (внесении изменений в федеральные законы) о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, проверка и анализ обоснованности их показателей, подготовка и представление палатам Федерального Собрания заключений на проекты федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации¹.

Правовая экспертиза законопроектов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации. Согласно п. 6.1 Регламента законопроектной деятельности Министерства юстиции РФ² законопроект, перечень актов федерального законодательства, подлежащих в связи с этим законопроектом признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию, согласованные с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, до внесения их в Правительство подлежат обязательной правовой экспертизе, осуществляемой Министерством с участием, при необходимости, Института³.

В соответствии со статьей 10 Федерального закона № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», государственная экологическая экспертиза организуется и проводится федеральным органом исполнительной вла-

¹ О Счетной палате Российской Федерации: федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1649; URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.06.2019).

² Об утверждении Регламента законопроектной деятельности Министерства юстиции Российской Федерации: приказ Минюста РФ от 23.12.2005 № 248 (ред. от 18.01.2006) // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2006. № 1.

³ Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

сти в области экологической экспертизы и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящим федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. При этом следует отметить, что в ст. 11 федерального закона содержится исчерпывающий перечень объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня¹.

Вполне ясно, что проведение различных экспертиз нормативных правовых актов не является системным. Некоторые необходимые экспертизы вообще не находят отражения в задачах органов государственной власти РФ².

Констатируя разрозненность проводимых экспертиз нормативных правовых актов в отсутствие единой системы комплексной экспертизы, полагаем, что в такой ситуации невозможно принятие качественных, исполнимых нормативных правовых актов. При всей значимости ставящихся перед Правовым управлением Государственной Думы РФ вопросов главный вопрос не находит своего разрешения, а именно: является ли законопроект качественным и исполнимым? Кроме того, проведение экспертиз рассматриваемыми органами не является их непосредственной обязанностью. Полагаем, что в условиях огромного количества некачественных, неисполнимых нормативных правовых актов проведение экспертиз нормативных правовых актов должно быть урегулировано императивной, обязывающей нормой.

В соответствии с этим можно сделать вывод об отсутствии в системе органов государственной власти Российской Федерации структуры, способной комплексно оценить законопроект. В подобных условиях необходимо создание единого Экспертно-аналитического центра со структурными подразделениями в субъектах РФ, в обязанности которого необходимо вменить проведение комплексных экспертиз законопроектов, поступающих на обсуждение в законодательные органы государственной власти РФ и органы законодательной власти субъектов РФ; проведение комплексных экспертиз подзаконных нормативных правовых актов, поступающих на регистрацию в Министерство юстиции РФ; комплексную экспертизу указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. На уровне субъектов РФ целесообразно закрепить в ка-

¹ Об экологической экспертизе: федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4556; URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.02.2021).

² Например криминологическая экспертиза законопроектов.

честве обязанности проведение комплексных экспертиз нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

В части обеспечения исполнимости нормативных правовых актов, касающейся их соответствия содержательному критерию права, в последнее время был сделан очень важный шаг. В частности, Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» закрепил в качестве одной из задач данного органа проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления¹. К сожалению, в законе не закреплены критерии оценки законопроектов при проведении общественной экспертизы, однако концептуальная идея создания данного общественного органа отражает общий смысл подобной экспертизы – соответствие нормативных правовых актов интересам всего общества. По нашему мнению, недостатком рассматриваемого нормативного правового акта является рекомендательный характер заключений по результатам общественной экспертизы проектов законов. Поскольку данный орган представляет интересы общества, проведение им подобной общественной экспертизы нацелено, пожалуй, на самый объективный характер. Именно объективность заключений Общественной палаты позволяет придать им не рекомендательный, а обязательный характер.

С нашей точки зрения, приоритетными свойствами, характеризующими качество закона, выступают его справедливость и ценность.

Справедливость является моральной категорией, и она занимает приоритетное место в критической оценке (легитимации) правовых институтов. Справедливого поведения мы не просто просим или ожидаем от других, но требуем друг от друга. В силу этого она признается наиболее социальной и наиболее правовой из всех добродетелей. Анализируя различные воплощения справедливости, можно выявить некоторый общий принцип, лежащий в их основе: по отношению друг к другу люди имеют право на определенное относительное состояние равенства или неравенства, в соответствии с которым распределяются тяготы или блага. Назначением справедливости традиционно считается поддержание и воспроизведение равновесия, т.е. равной меры, служащей критерием критической оценки поведения как человека, так и обще-

¹ Об Общественной палате Российской Федерации: федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.02.2018).

ственных институтов. В структуре справедливости можно выделить две части – постоянную (формальную) и переменную (реальную) справедливость. Принцип формальной справедливости состоит в том, чтобы судить о каждом деле исходя из одной и той же позиции. Принцип реальной справедливости означает, какие случаи можно считать одинаковыми, а какие нет. Понятно, что существенные различия в моральных и политических взглядах могут приводить к порой значительному расхождению по поводу того, что именно можно считать справедливым.

Рассматриваемая категория имеет глубинные корни в древности. Заметный вклад в рационализацию представлений о справедливости через размышления о равенстве как свойстве справедливости внесли пифагорейцы (VI-V вв. до н.э.). Согласно пифагорейцам, сущность мира есть число, и все в мире имеет цифровую характеристику и выражение. Отметив связь равенства и меры, они стали трактовать равенство как надлежащую меру, т.е. как определенную пропорцию (числовую по своей природе)¹.

Представления о равенстве в его связи со справедливостью и правом были углублены и развиты Сократом, Платоном, Аристотелем. Трактую равенство как принцип справедливости и права, они при этом различают два вида равенства: равенство арифметическое (равенство меры, числа, веса и т.д.) и геометрическое (равенство по достоинству). Правда, в эпоху рабовладения, основанного на беспощадной эксплуатации рабов, личностью признавался только свободный человек как член соответствующего государства. Рабовладельческое общество и государство приравнивали раба к положению «говорящего орудия». А древнегреческий философ и идеолог рабовладельческого государства Платон видел в рабах даже «особую породу зверей». Рабы полностью зависели от своего хозяина и не обладали никакими правами. Им отказывали даже в праве на жизнь, семью и здоровье².

Возникшая в древности идея всеобщего равенства людей продолжает развиваться с различных позиций, в разных формах и направлениях.

Идея равенства была боевым лозунгом буржуазии в ее борьбе с феодализмом. Требование формального равенства было провозглашено в эпоху буржуазных революций, когда казалось, что стоит ввести этот принцип – и в мире воцарится социальная справедливость. Пафосом равенства пронизаны такие исторические документы, как Декларация не-

¹ См.: Нерсесянц В.С. Права человека в истории политической и правовой мысли (от древности до Декларации 1789 г.) // Права человека в истории человечества и в современном мире. М., 1989. С. 24.

² См.: Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1996. С. 133.

зависимости США (1776 г.) и французская Декларация прав человека и гражданина (1789 г.). Однако вскоре выяснилось, что предоставление равных формальных прав отнюдь не ведет к установлению действительного равенства между людьми, поскольку требование равенства предполагает не только юридическое равенство, но и создание для каждого человека условий, позволяющих действовать в соответствии со своей свободной волей.

Таким образом, объявив равенство правом человека, буржуазия придала ему специфически буржуазный смысл, прикрывающий фактическое социальное неравенство эксплуататоров и эксплуатируемых формальным равенством всех перед законом¹. Содержание пролетарской сущности равенства, по мнению Ф. Энгельса, сводится к требованию уничтожения классов².

Сформировалось два подхода к рассматриваемой проблеме. С одной стороны, подчеркивается существование теории индивидуальной свободы человека, заключающейся в обязанности государства гарантировать эту свободу от чьих-либо, в т.ч. и своего, вмешательств, хотя сторонники этой теории (А. Смит, С. Милль, Б. Констан, Д. Локк) понимали, что такая свобода в конечном счете порождает неравенство. С другой стороны, теория, не отрицающая значимости индивидуальной свободы, стремится сочетать ее с равенством личности, с участием государства в его обеспечении. Основоположник такой концепции Ж.-Ж. Руссо считал, что принципу равенства должно быть подчинено все, в т.ч. и власть, задача которой – обеспечение равенства. И.Е. Фабер предлагает не смешивать, во-первых, равенство как социально-экономическую категорию, во-вторых, равноправие как юридический принцип всех отраслей права – конституционного, гражданского и др., и в-третьих, отдельные виды права на равенство или виды равноправия³.

Вместе с тем равная обязательность закона не означает единого правового положения всех граждан. Социальные различия между людьми обуславливают особенности правовых статусов граждан, относящихся к различным классам и слоям общества, а также субъективных прав и обязанностей.

Юридическое равенство составляет тот найденный в течение веков механизм, который определяет правовой остов общества, стимулирует инициативу, предприимчивость, толкает людей к соревновательности,

¹ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 20. С. 107.

² Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 20. С. 108; Т. 21. С. 496-497.

³ См.: Фабер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов, 1974. С. 72.

лидерству и тем самым создает основу для поступательного развития общества в целом¹. Юридическое равенство означает равноправие граждан, их равенство перед законом и судом.

Значит, справедливыми будут считаться те законы, которые одинаково обязательны для всех людей независимо от социального положения, служебной деятельности, расовой и национальной принадлежности, вероисповедания, происхождения, пола, образования, языка, места жительства и других обстоятельств.

Справедливость в оценке качества 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.

Справедливость – это вечно изменяющаяся и продолжающаяся проблема. Признаком истинного правового порядка является не пропорциональное распределение благ, но реальность позитивной воли со стороны права воздавать каждому индивиду свое в соответствии с общественными представлениями и возможностями².

Следует помнить, что право вовсе не тождественно справедливости, которая является ценностью и моральной категорией. Справедливость – это критерий отношения к праву, принцип или идеал права. Выступая по отношению к праву в качестве принципа, справедливость не содержит в себе механизма осуществления своих требований. Но в то же время, реализуясь в качестве санкции, государственного принуждения, право обретает собственный статус, отличающий его от статуса моральной нормы. «Как право, так и справедливость, – считает И.В. Илиев, – дают общую модель, в соответствии с которой отдельная личность вписывается в общество. Право дает меру, а справедливость контролирует ее, предъявляя определенные требования. Однако справедливость не мера, а только ее свойство, которое достраивает право, вместе они регулируют общественные отношения»³. Говоря словами Гете, «справедливость взвешивает и определяет» меру социальных благ⁴.

¹ См.: Лившиц Р.З. Современная теория права. С. 154.

² См.: Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. С. 127.

³ Нравственные основы государства и права (Международная научная конференция) // Государство и право. М., 2005. № 8. С. 95.

⁴ Цит. по: Чернобель Г.Т. Право как мера социального блага // Журнал российского права. 2006. № 6.

С позиции Г.Т. Чернобеля, идея справедливости, чувство справедливости имманентно присущи правосознанию цивилизованного человечества. Начала справедливости мотивационно побуждают к правомерному поведению, активизируют и оптимизируют его, порождают у людей чувство правовой ответственности¹.

Принцип справедливости, охватывая все стороны правовой жизни, является нормативной первоосновой права, правового регулирования общественных отношений. В демократическом правовом государстве справедливость как всеопределяющий нравственный мотив лежит в основании всех правоположений. Государственный закон, подчеркивал В.Д. Набоков, должен господствовать в обществе не как фактор политической силы (оправдывающей свои тоталитарные решения соображениями абстрактной «государственной пользы»), а как фактор правовой справедливости, на основе которого становится возможной необходимая правовая организация общества в соответствии с объективными потребностями, трансформация государственной власти из «власти силы во власть права»².

Справедливое правовое мерило социальных благ – зеркало демократичности общества, одно из условий его правовой стабильности, развития и совершенствования всей институционально-правовой его инфраструктуры.

Таким образом, справедливость как критерий оценки качества закона служит морально-нравственным катализатором отношения граждан к принимаемым государством законам, оценки их эффективности с точки зрения приобретения личностью тех или иных социальных благ, на основе сопоставления с историческим прогрессом своего государства, опытом зарубежных стран и международного сообщества в целом.

Ценностный критерий призван показать новый подход к оценке цели и правового средства. В данном случае специфической чертой цели является не просто идеальный, мыслительный образ нормы права, а ее социально-ценностная основа. Правовые средства, будучи материализованной формой цели (ценностями), также содержат в себе ценностные признаки и черты.

Ценность – это то особое значение, которое придает человек чему-либо. Ничто само по себе не обладает ценностью. Лишь то, что человек

¹ Чернобель Г.Т. Право как мера социального блага.

² Набоков В.Д. Сборник статей по уголовному праву. СПб., 1904. С. 25. См. об этом также: Ильин И.А. Понятия права и силы. Опыт методологического анализа. М., 1910.

выделяет из общей массы благодаря способности удовлетворять те или иные его потребности, превращается для него в ценность. Таким образом, ценность – это то, что позволяет людям удовлетворять их желания, потребности, интересы и заставлять прилагать усилия по их достижению, созиданию, сохранению и приумножению. Все существующее в мироздании может превратиться для человека в ценность или, напротив, утратить ее. Нормативная сторона культуры является производной от той системы ценностей, которая принята в данной культуре. К числу важнейших видов нормативных регуляторов, обеспечивающих цивилизованную человеческую деятельность и общение, относятся мораль и право. Оба этих феномена имеют общее поле действия и в то же время не сливаются и не совпадают.

Для человека вся совокупность ценностей предстает в виде ступенчатой иерархии. Есть абсолютные ценности естественно-правового характера, выступающие в качестве критериев нормотворческой деятельности для законодателей во всех странах и во все исторические периоды, и изменяющиеся ценности. Первый вид ценностей (ценности существования) не является сугубо правовым и имеет экзистенциальный характер. Это ценности-цели, ради которых право, собственно, и существует. Второй вид ценностей (ценности долженствования) – это ценности-средства. Их назначение состоит в том, чтобы оберегать ценности-цели от разрушения. По своей природе ценности являются идеальными объектами, а потому их познание отличается от познания теоретических истин. «Познание ценностей, – писал Н.Н. Алексеев, – не есть акт безразличного приспособления к безразличному предмету. Это есть акт участия в существе самой ценности, пребывания ценности в самой жизни и жизни в ценности»¹.

На самом же деле, настоящее право – это и есть сама ценность. Базовые ценности, принципы, нормы, характеризующие подлинное право в догматической части, достаточно консервативны в той степени, в какой консервативен сам человек. Вместе с тем они не являются абсолютными, а подвержены изменениям в той же степени, в какой активен или не активен человек, который действует более или менее адекватно ситуации, изменяющимся условиям жизни, в целом охватываемым его пониманием, полем зрения и действия. В результате право, что замечено многими, с одной стороны, статично, а с другой – динамично. Если не нарушена мера между этими двумя свойствами права, то право не просто ценность, а весьма надежный и эффективный инструмент, обеспе-

¹ См.: Алексеев Н.Н. Основы философии права. СПб., 1999. С. 109.

чивающий устойчивое развитие, позволяющий конструктивно решать разнообразные по содержанию и значению социальные задачи, особенно если исходить из разумной солидарности, милосердия, взаимовыручки и взаимопомощи.

Критерием оценки ценности любого закона как управленческого акта является то, насколько он, отражая реальные общественные потребности, социально благостен для общества в целом и, следовательно, для каждого из его членов, каждого гражданина. В соответствии с данными критериями следует выделять общественную, государственную, социальную, правовую (юридическую), теоретическую, практическую, статусную и процедурную (процессуальную) ценность, определяющую качество закона.

По существу, речь идет о том, что критерием качества закона является единство социального прогресса и всестороннего, гармоничного развития человека, его правовая защищенность.

Таким образом, качество закона – это оценка его создания в соответствии с потребностями общества, государства и личности на основе умения видеть, прогнозировать ситуацию и знать пути ее решения, включая комплекс условий, обеспеченных материальными ресурсами и морально-нравственными устоями, посредством точного и неукоснительного воплощения всеми субъектами правовых предписаний в повседневной жизнедеятельности.

Глава II. Права человека в системе правовых ценностей

§ 2.1. Права человека в теории правопонимания

Вопрос о том, что заложено в основу прав человека, никогда не решался однозначно. Так, идеологической основой прав и свобод личности явилась естественно-правовая доктрина, выдвинувшая постулат о естественных, прирожденных правах человека, которые государство должно охранять. Как ни парадоксально, но человечество в целях нормальной жизнедеятельности и противостояния различным угрозам вынуждено совершенствовать формы государственного обеспечения прав. Как ответная реакция на различные нарушения порождались гуманистические идеи равенства людей, защиты от дискриминации по национальному или расовому принципу, жестокости, насилия и т.д.

Права человека, их генезис – одна из «вечных» проблем социально-культурного развития человечества, прошедшая через тысячелетия. В различные эпохи эта проблема, неизменно оставаясь политико-правовой, приобретала то религиозное, то этическое, то философское звучание в зависимости от социальной позиции находившихся у власти классов, заинтересованных в обосновании и оправдании существующего классового распределения прав и обязанностей в обществе, от исторического этапа социального развития. Права человека – сложное многомерное явление, их становление связано с генезисом правовых норм, в которых сформулированы права человека.

Как явление общественное, права человека показывают степень развития общества, которое всегда пытается совместить свободу и уважение отдельной личности с общим благом. Политическая суть прав человека – это способность противостоять произволу политической власти и способности граждан принимать участие в формировании и деятельности институтов государственной власти. С юридической точки зрения права человека представляют собой совокупность правовых норм, которые выражают способность личности приобретать определенные блага для удовлетворения тех или иных потребностей. Нравственная сторона прав человека выражается в побуждениях к добру и справедливости. Обеспечение прав человека предполагает их воплощение в правовом и культурном обществе, основанном на началах взаимопонимания, уважения и признания прав и интересов других людей.

Более двухсот лет права и свободы личности не только признаются идейной и юридической основой положения индивида в обществе

и государстве, но и олицетворяют собой свободное развитие человека. Сегодня они стали отправным началом в определении места и роли человека в системе общественных отношений.

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 моонормы 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 указанных прав². Но в реальности для общества было характерно неравенство правового положения между классами и сословиями³.

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.

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

² Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1999. С. 405.

³ История государства и права зарубежных стран / под ред. О.А. Жидкова и Н.А. Крашенинниковой. М., 1988. Ч. 1. С. 21.

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»¹. 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 личности².

Таким образом, феодальное общество строилось на отношениях господства и подчинения, выражавшее неравенство людей между собой, наделявшее 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 обычаями³.

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

¹ Гуревич А.Я. Категории средневековой культуры. М., 1972. С. 176.

² Юнусов А.А. Теоретические проблемы обеспечения прав человека в современной России: монография / под ред. Р.С. Мулукаева. Челябинск, 2005. С. 30.

³ Глухарева Л.И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). М.: Юрист, 2003. С. 124.

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, в т.ч. 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 разновременно в соответствии с характером культуры, философии, религии, общественным мировоззрением, моралью, определяющими специфику той или иной цивилизации.

В историческом контексте современные исследователи выделяют три поколения прав человека³.

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

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.

³ Подробнее об этом см.: Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 258-259; Глухарева Л.И. Права человека в современном мире. С. 51; Права человека / под ред. Е.А. Лукашевой. М., 2003. С. 136.

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».

На основе социальной справедливости упразднялись 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 бывшей Югославии и в ряде регионов бывшего СССР – Таджикистане, Грузии, Нагорном Карабахе, Чечне и др.¹ Межнациональные конфликты неизменно связаны с массовыми нарушениями прав человека, которые являются следствием

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

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 человека¹.

Четвертое поколение прав человека – это правовой ответ вызову XXI в., когда речь идет уже о признании человечества как биологического вида², 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)³.

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.

Выделение поколений прав в значительной мере условно, но оно наглядно показывает последовательную эволюцию в развитии данного института, историческую связь времен, общий прогресс в этой области. Хотя отметим, что мы не разделяем идеи выделения в настоящее время четвертого поколения прав человека. С нашей точки зрения, данное поколение прав человека еще не выкристаллизовалось в единое звучание, как это произошло у предшествующих трех поколений. Сегодня, помимо обозначенных сторонниками выделения четвертого поколения прав человека (право на мир, экологические, информационные права, право на ядерную безопасность, космос и др.), которые отчасти повторяются с правами третьего поколения (право на мир, экологические права), по нашему мнению, актуальными являются права человека на терпимое и

¹ 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.

² Степанов Д.И. Правовые проблемы, связанные с изменением пола человека // Законодательство. 2000. № 11. С. 77.

³ Абызова Е.Р. Правовой статус сотрудников органов внутренних дел. С. 61.

мирное содружество мировых религий; толерантное отношение граждан различных национальностей и интернационализация населения и др.

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

В современных исследованиях выделяется несколько цивилизационных моделей прав человека¹. В частности, 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.

Кроме того, согласно западной (классической) модели считается, 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 исследователи 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»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, использующей индивидуальные права.

¹ См.: Глухарева Л.И. Права человека в современном мире. С. 188-216.

² Там же. С. 189-190.

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 с шариатом и играющий главную роль в претворении его предписаний, в том числе и относительно прав и свобод человека»¹.

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

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.

Китайская концепция прав человека не является простой и однозначной, как это может показаться на первый взгляд. Это связано и с историей развития Китая, доминированием определенных ценностей в китайском обществе. Однако важно подчеркнуть, что, несмотря на многообразие мировоззрений о космогоническом устройстве и гармонии мира, конфуцианской доктрине, маоистской концепции (производной от классовой теории), традиционно китайская концепция прав человека основана на добре и справедливости, добровольности исполнения обязанностей, т.е. на порядке, способном сохранить естественный образ жизни.

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 рожденьях

¹ Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / под общ. ред. Е.А. Лукашевой. М.: Норма, 2002. С. 283.

и накопленных или растроченных 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.

Учение о карме еще в древности было воспринято в качестве одной из главных основ мировоззрения всеми течениями индийской мысли, оно глубоко проникло в сознание индийцев, в т.ч. и тех, которые не исповедуют ортодоксального индуизма¹.

Законом кармы традиционное сознание объясняет деление людей на касты². Считается, что нерадивое исполнение лицом своего долга влечет следующее рождение в более низкой касте или даже в образе животного, растения или камня. Поэтому в представлении индусов имеющее место социально-политическое неравенство и кастовое разделение – само собой разумеющееся положение и следствие естественного нравственно-духовного неравенства людей. Предполагается, что каждый имеет права и обязанности и должен вести себя соответственно нормам касты, к которой принадлежит³.

В своей работе Л.И. Глухарева отмечает, что, например, в Индии в настоящее время насчитывается 70 миллионов неприкасаемых, которым запрещено пользоваться общими колодцами, ходить по правой стороне улицы, посещать храмы и т.п. Теоретически эти табу в современной Индии запрещены, за неприкасаемыми забронированы квоты в парламенте, высших учебных заведениях, государственных учреждениях, неприкасаемые имеют равные политические права с другими гражданами страны. Но в сельской местности, где проживает абсолютное большинство населения страны, все остается по-старому. Попытки воспользоваться законными правами вызывают погромы, иногда с челове-

¹ См.: Права человека: итоги века, тенденции, перспективы. С. 327.

² Каста – постоянное и неизменное место человека, данное от рождения, она определяет основные параметры бытия и поведения каждого, причем делает это жестко и бескомпромиссно: каким ты родился на свет, таким и умрешь. И никто, кроме тебя самого (ты – творец собственной кармы), не виновен в том, что ты влачишь жалкое существование в этом мире, обречен на бедность, нищету и страдания. Это плата за прошлое. Веди себя этически безукоризненно, соблюдай нормы поведения твоей касты – тогда в следующем рождении можешь рассчитывать на более удачный жребий судьбы.

³ См.: Глухарева Л.И. Права человека в современном мире. С. 201.

скими жертвами. Вошедшее в норму неравенство держит три четверти населения страны (если даже не семь восьмых) на уровне бытия вчерашнего дня¹.

Таким образом, 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.

В основе российской концепции прав человека лежит объединение 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 условиями ее жизни, ее взаимоотношений с обществом, государством, другими индивидами»².

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»³.

Таким образом, 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, некласси-

¹ См.: Глухарева Л.И. Права человека в современном мире. С. 201.

² Права человека / под ред. Е.А. Лукашевой. М., 2003.

³ 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.

ческая и постнеклассическая¹. 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 синтеза разнопредметных знаний о правах, в создании новых «конфигураций» из знаниевых комплексов, традиционно относящихся к различным дисциплинам.

С точки зрения теории естественного права естественные права можно считать производными от естественного порядка вещей, т.е. от строя мироздания и природы человека как разумного существа, являющегося неотъемлемой частью миропорядка².

К естественным правам человека многие авторы относят право на жизнь, выделяя его в качестве основополагающего (В.А. Кучинский, М.И. Ковалев, В.М. Чхиквадзе и др.). В числе естественных прав разные авторы называют также право на свободу (И.Л. Петрухин); право на равенство (А.Б. Венгеров); право на достоинство личности (Ф.М. Рудинский); право на личную неприкосновенность (К.Б. Толкачев); право на охрану здоровья (Н.С. Малеин); право на неприкосновенность частной жизни, на благоприятную окружающую среду (В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева); право на общение с себе подобными, на продолжение рода (В.К. Бабаев); право на собственность (А.О. Хармати); право на индивидуальный облик (М.Н. Малеина); право на безопасность, на сопротивление угнетению (В.С. Нерсисянц); право на добровольное объединение в союзы, на справедливый судебный процесс (Ю.И. Гревцов); право народов на определение своей судьбы, право наций на самоопределение, право прийти на помощь народу – жертве агрессии, право на эквивалент в экономических отношениях (С.С. Алексеев)³.

¹ Подробнее об этом см.: Глухарева Л.И. Права человека в современном мире.

² Нерсисянц В.С. Философия права. М., 1997. С. 607-613.

³ Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности): монография. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2005. С. 17.

Понимание прав человека с формированием либеральной традиции связывает С.И. Глушкова¹. Анализ работы позволяет сделать вывод о том, что в основу либеральной традиции автор ставит развитие естественных и неотчуждаемых прав человека на жизнь, владение имуществом, свободой и равенством.

Результатом политико-правовых исследований западноевропейских и американских либералов XVII-XIX вв. стало формирование западной либеральной традиции, в которой либерализм рассматривался как многоплановый феномен: 1) «как признание самого факта свободы»; 2) метод, для которого неприемлемыми являются нетерпимый морализм и развязность просвещенного деспотизма; 3) либеральные партии, заинтересованные в свободном развитии личных сил индивида и уверенные в том, что «свобода высвобождает энергию, порождает уверенность и согласие, а также дух спонтанно складывающихся товарищества и взаимопомощи»; 4) искусство управления, состоящее в «умении соединить принцип консервации с принципом прогресса, отличать реальность от химеры»; 5) стабильность, постоянство, беспристрастность².

В отличие от западной либеральной традиции, отмечает С.И. Глушкова, русская традиция в силу особенностей исторического развития сужала аспекты рассмотрения либерализма до интеллектуального течения, общественно-политического движения, программы правительственных действий. Идеи западной либеральной традиции, заимствованные представителями русской политической мысли, подвергались определенной трансформации под воздействием патриархальной культуры и патерналистской идеологии. В результате в России шел процесс избирательного усвоения либеральной системы ценностей.

В целом судьбу либерализма в России, считает С.И. Глушкова, определила его зависимость от «мощной традиции имперского строительства», которая воплощала единство внутренних и международных приоритетов политики правящей элиты страны³.

С позиции И.Л. Петрухина, естественные права человека не являются вечными и неизменными, и их содержание менялось с развитием цивилизаций. И даже сами термины «неотчуждаемые» или «неотъемлемые» права означают лишь то, что поскольку государство не подарило

¹ См.: Глушкова С.И. Права человека в России: теория, история, практика: учеб. пособие. М.: Права человека, 2003.

² Там же. С. 18-19.

³ Там же. С. 19.

эти права своим гражданам, оно не может их взять обратно¹. То, что мы понимаем под правом на жизнь, не было социальной ценностью в условиях, когда применялась кровная месть (убийство в порядке мести не преследовалось, а, наоборот, поощрялось). В условиях первобытного общества вряд ли существовали такие ценности, как честь и достоинство личности. Право собственности появилось после отчуждения и распределения материальных ценностей. Идеи равенства и братства не имели почвы при рабовладельческом строе и феодализме. Как видим, содержание естественных прав менялось от эпохи к эпохе².

В современных условиях утрачены многие различия между естественными правами, принадлежащими человеку как таковому, и позитивными правами, принадлежащими гражданину как члену государственного, политического сообщества. Эти концепции хотя и являются противоположными, но в современном мире «вряд ли можно встретить в чистом виде как позитивистские, так и естественно-правовые теории»³.

Профессор А.В. Поляков в докладе «Антрополого-коммуникативное обоснование прав человека» пояснил, что современное правопонимание нуждается в антропологическом ракурсе, т.е. должно отвечать на вопрос, как право связано с человеком. Возможность связать право и права человека, рассматривая само право как человекоразмерный феномен, как психосоциокультурную систему, а не как чей-то дар, появилась только в рамках постнеклассической науки; отсутствие серьезных достижений общей теории прав человека объясняется «инерцией» рационалистического правосприятия. А.В. Поляков поставил целью доказать, что право – это и есть права человека, но права, которые существуют не сами по себе, а оказываются связанными и с правовыми обязанностями, и с правовыми нормами, и с правовыми текстами в рамках рекурсивной системы правовых коммуникаций. Права человека не относятся к сфере чистых идей, а коренятся в жизненном мире человека и общества и являются частью эмпирической действительности. Права человека возникают и существуют как результат intersubъективных, коммуникативных взаимодействий и немислимы вне правовых отношений. Социально ориентированные действия людей всегда имеют тексту-

¹ Петрухин И.Л. Человек как социально-правовая ценность // Государство и право. 1999. № 10. С. 83-90.

² Там же. С. 90.

³ Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права. М., 1999. С. 160.

альную форму и представляют собой вторичные правовые тексты, которые находятся в интертекстуальном единстве с первичными правовыми текстами. Любое субъективное право нормативно, любая правовая норма конституируется путем реализации коррелятивных прав и обязанностей¹.

С нашей точки зрения, категорично заявлять о том, что право – это и есть права человека в их соотношении с обязанностями, сегодня рано. Пока это только идеальное стремление к лучшему. Отечественное законодательство свидетельствует о том, что не всегда позитивное есть права человека.

Как полагал В.С. Нерсисянц, права человека даже после их официального признания и закрепления (во внутригосударственном и международном праве) остаются естественными правами, радикально отличными от позитивного (официально-властного, государственного, волеустановленного) права².

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»³. О.И. Тиунов определяет права человека как признанные и гарантируемые государством возможности действий (правомочий) человека в описанной, указанной в законе, сфере⁴.

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

Права человека на языке права выражают переход в развитии человечества от традиционных к последовательно демократическим, либеральным цивилизациям, персоноцентристскому обществу и поэтому

¹ Права человека: вопросы теории и истории // Правоведение. 2004. № 3. С. 24-28.

² Права человека: итоги века, тенденции, перспективы // Государство и право. 2001. № 5. С. 90.

³ См.: Юнусов А.А. Общетеоретические проблемы обеспечения прав человека в современной России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 20.

⁴ См.: Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации / под ред. О.И. Тиунова. М.: Норма, 2005. С. 13.

трактуются, начиная с эпохи Просвещения, особенно Французской революции, в качестве знамени свободы.

В настоящее время уровень развития общественных отношений привел к необходимости создания института прав человека. Современная концепция прав человека является общепризнанной системой представлений и взглядов о месте и роли прав человека в обществе и государстве. Все это говорит о том, что важность и актуальность данной темы очевидны и не требуют доказательств, поскольку права человека выступают органическим компонентом демократизации общества и формирования творческой и инициативной личности.

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 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 отмечает, 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.

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.

¹ Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 4.

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

С нашей точки зрения, в решении указанной проблемы верной является позиция П.В. Анисимова относительно того, что «основным признаком действенности, фактической работоспособности системы правозащитного регулирования является метод, которым она осуществляет свое регулятивное воздействие на поведение всех участников, вовлеченных в процесс защиты прав человека. Поэтому постановка вопроса о защите прав человека как методе правового регулирования – обязательная научно-теоретическая предпосылка установления режима торжества прав человека. А это, в свою очередь, предполагает уяснение логики формирования метода правового регулирования защиты прав человека и его сущности.

Метод правового регулирования защиты прав человека выступает организующим началом и венцом всей системы правового регулирования осуществления прав человека»¹.

Центральное место в качестве регулятивной системы в гражданском обществе принадлежит праву. Право гражданского общества является высшей на современной стадии развития цивилизации ступенью позитивного права, вобравшей в себя положения и ценности естественного права. Его базис образуют неотъемлемые, прирожденные права человека, которые являются основой для определения правомерности «самих» юридических норм, вводимых и поддерживаемых властью.

Человек должен выступать главным компонентом любой социальной системы. Необходимо учитывать, что личность в политической системе – это не только права конкретного гражданина в его взаимоотношениях с другими гражданами и организациями. Будучи общественным существом, личность проявляет себя, прежде всего, через социальные общности (коллективы).

В современных условиях вложения в человеческий потенциал являются наиболее эффективными по сравнению с другими факторами социально-экономического развития. При этом важно подчеркнуть, что основным индикатором социального прогресса выступает индекс развития человеческого потенциала. Главными составляющими этого индекса являются: средняя продолжительность предстоящей жизни при рождении (долголетие); уровень образования (грамотность), определяемый комбинацией двух показателей – грамотности взрослого населения и охвата населения тремя ступенями образования (начальным, средним

¹ См.: Анисимов П.В., Папичев Н.В. Правовое регулирование защиты прав человека. Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2003. С. 5.

и высшим); материальный уровень жизни, оцениваемый величиной реального ВВП на душу населения, рассчитанного по паритету покупательной способности.

Рейтинг рассчитывается специалистами ООН на основе таких показателей, как продолжительность жизни, уровень здравоохранения, доступ к образованию.

Важно при оценке индекса человеческого потенциала, по нашему мнению, иметь в виду расслоение россиян на богатых и бедных. Проблема преодоления бедности населения является серьезной социально-экономической проблемой современной России. Если государство не обеспечивает необходимого уровня жизни населения, не предоставляет ему необходимых социальных гарантий, то, следовательно, оно еще не является социальным государством в точном смысле этих слов.

Общественное благо как критерий человеческой жизни – это не ложное благо, не идеализация примитивно утилитарного, внеличного, внешне справедливого, как пытались доказать некоторые философы, прошлого¹. Это общее взаимное благо по своему социальному определению. Единичное не существует без общего. Благосостояние отдельной человеческой личности неразрывно связано с благосостоянием всего общества, в котором она обитает. В ценностных измерениях определяется личный вклад каждого члена общества в общее благо. Эгоистические интересы не имеют ничего общего с общим благом.

Произошедшая в мире гуманизация государственно-правовых институтов основной акцент сделала на признании прав и свобод человека и гражданина, которые утверждаются как высшая ценность. Это означает пересмотр концепции взаимоотношения государства и гражданина: вместо приоритета общественных, государственных интересов над личными в основу кладется приоритет интересов личности, взаимной ответственности государства и личности.

Таким образом, определяя права человека в системе правовых ценностей, необходимо отметить, что они стали результатом поэтапного развития личности и как явление общественное показывают степень развития самого общества с ранних эпох первобытного существования до современных институтов гражданского общества. Сегодня права человека исчисляются поколениями, рассматриваются с позиций цивилизационных моделей, научных картин, как высоконравственная этиче-

¹ См.: Астафьев П.Е. Философия нации и единство мировоззрения. М., 2000. С. 178-197.

ская категория, как универсальная категория, представляющая собой вытекающие из самой природы человека возможности пользоваться элементарными, наиболее важными благами безопасного, свободного существования личности в обществе.

Права человека не перестают оставаться естественными и после того, как получают законодательное закрепление, т.е. становятся правом позитивным. В этом и заключается прогрессивное развитие права. Права человека получают свое признание в праве, а право, в свою очередь, основано на правах человека.

§ 2.2. Методологические основы развития концепции прав человека

В современных условиях принципиальное значение для общества и государства имеет формирование методологических подходов к проблеме обеспечения прав и свобод личности. Проблема прав человека сегодня интенсивно обсуждается с самых разных позиций. Известно, что проблематика прав и свобод личности находится в центре внимания общественных и международных форумов. Все это говорит о том, что важность и актуальность данной темы очевидны и не требуют доказательств, поскольку права человека выступают органическим компонентом демократизации общества и формирования творческой и инициативной личности.

Долгое время отечественная методология в целом и применительно к правам человека в частности основывалась на идеологии формационной доктрины и классовом подходе. Но с изменением социально-экономической и политической структуры общества произошла радикальная смена методологии исследования проблем прав человека. На смену отечественной методологии поспешными темпами пришла западная модель либеральной государственно-правовой методологии обеспечения прав человека, которая стала в России почти господствующей.

Следует признать, что такого рода перемены имели свои позитивные моменты. В их ряду – равенство граждан перед законом и судом, политический плюрализм, свобода слова и волеизъявления, обретение информационной независимости и т.д. Однако в целом рецепция либеральной европоцентристской методологии не привела к коренному

оздоровлению российского общества и новым перспективам отечественного правозащитного движения. Все эти достижения меркнут перед лицом растущей бедности населения на фоне имущественного расслоения общества, кризиса законности, апогея криминального насилия (за год, как указывает А.Я. Сухарев, «Россия теряет свыше 30 тысяч человеческих жизней, что почти двукратно превышает статистику убийств по всему Союзу ССР»¹), нравственного оскудения людей, снижения уровня социально-правовой активности граждан, все более возрастающего безразличия к судьбам своих сограждан, оказавшихся в трудной ситуации, и т.д.

Процесс реформирования российского общества и всей политической системы высветил ряд неблагоприятных для личности тенденций, существенно ослабляющих ее реальное положение в обществе, социальную и правовую защищенность. Причины этих явлений накапливались десятилетиями. Оценивая общую ситуацию, нельзя не видеть, что личность сегодня подвергается серьезным испытаниям. К ним, на наш взгляд, относятся следующие:

- высокий уровень преступности. От рук преступников ежегодно погибают десятки тысяч человек. Преступность приобрела такие черты, как жестокость, цинизм, дерзость, корысть, профессионализм. В этих условиях риск подвергнуться насилию велик. Между тем в правовом государстве у гражданина должна быть твердая уверенность в том, что его жизнь, здоровье, честь и достоинство, безопасность, имущество надежно охраняются, а всякие посягательства на эти ценности решительно пресекаются. В настоящее время такой уверенности нет. Положение индивида непрочное, ненадежное;

- падение жизненного уровня людей, низкий прожиточный минимум. Есть голодающие или живущие впроголодь. Произошло опасное расслоение общества на «богатых» и «бедных». Нарушен принцип социального равенства, распределения по труду. Инфляция, недоступность товаров и продуктов, коррупция, неконтролируемое перераспределение материальных благ – все это усугубляет положение личности в обществе, ее самочувствие и благосостояние. Подрывается вера в идеалы;

- экологические катаклизмы, создающие в ряде случаев экстремальные ситуации. Во многих городах и регионах страны окружающая сре-

¹ Сухарев А.Я. Права человека и правозащитная деятельность государства // Права человека в России и правозащитная деятельность государства: сб. мат-лов Всерос. научно-практ. конф-ции (Санкт-Петербург, 12 мая 2003 г.). СПб., 2003. С. 10.

да, по существу, непригодна для обитания, люди отравляются недоброкачественными продуктами, водой. Медицина бессильна против болезней века. Высока общая и детская смертность. Физическое состояние населения оценивается некоторыми специалистами как критическое;

- притеснения бюрократии, которая отнюдь не отступает, а лишь перестраивается и в ряде случаев наступает. Административно-командная система пока не демонтирована. В противостоянии личности и бюрократии верх чаще всего берет бюрократия. Современный человек против этого зла практически безоружен и беззащитен;

- существует угроза и со стороны экстремизма, стихийных анархических сил, смыкающихся в ряде случаев с коррумпированными элементами.

Указанные причины оказывают влияние не только на отдельного человека, но и на всю общественно-политическую жизнь страны.

Поэтому эти и другие причины ставят под сомнение способность либеральных подходов выступать методологической основой в развитии отечественного государства и права, становлении института обеспечения прав и свобод личности в России.

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 как результат этого нарушения, по нашему мнению, – 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.

Для выработки концепции обеспечения прав и свобод личности в России мы предлагаем использовать пока еще слабо разработанный

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 государственная академия права, 2003. С. 12.

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 с научным описанием способов производства². Кроме того, под технологией понимаются «обусловленные состоянием знаний и общественной эффективностью способы достижения целей, поставленных обществом»³. По мнению В.Н. Иванова, сущность социальных технологий – это инновационная система методов выявления и использования скрытых потенциалов социального результата при наименьших управленческих издержках⁴.

Как видно из приведенных определений, они менее всего адаптированы к юридической специфике. Вместе с тем, по утверждению

¹ Подробнее об этом 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.

² См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. С. 797.

³ См.: Серафимов А., Айншттейн В. К вопросу о принципах технологии // Высшее образование в России. 1995. № 2. С. 36.

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

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»¹.

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 правозащитных 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 провести 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. Основным смыслом правовой техноло-

¹ См.: Черненко А.К. Теоретико-методологические проблемы формирования правовой системы общества. Новосибирск, 2004. С. 178.

гии заключается в конструктивно-прагматическом подходе, в методах изменения и формирования механизма обеспечения прав и свобод личности, что придает 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.

Прежде всего, кратко остановимся на понятии метода. Метод (от греч. μέθοδος) – 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.

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: учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсисянца. М.: Норма, 2002. С. 11.

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

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).

С точки зрения правовой технологии, как отмечает А.К. Черненко, метод трактуется как действие, направленное на достижение 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 методы поэтапного изменения и корректировки.

Метод поэтапного изменения основан на технологии, предусматривающей приемы, способы построения или изменения системы обеспечения прав и свобод личности. Он 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 предель-

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

но 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.

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 существующих механизмов и создании новых.

Существенную пользу методу корректировки призван оказать социально-правовой эксперимент¹. Социально-правовой эксперимент – это создание определенной социальной ситуации локального масштаба, в которой анализируется действие специально разработанного для нее нормативно-правового акта (или их совокупности)². Вообще же эксперимент – это попытка сделать, предпринять что-нибудь новое, ранее не испытанное³.

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 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.

¹ Применительно к правотворчеству о нем говорит В.К. Бабаев. См.: Бабаев В.К. Общая теория права. С. 307.

² Там же.

³ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. С. 908.

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. К сожалению, в современный период социально-правовой эксперимент не применяется при проведении многочисленных экономических реформ. Экспериментальным полигоном выступает вся Россия, а это, на наш взгляд, недопустимо. Масштабное экспериментирование особенно болезненно переносится, когда властью допускаются ошибки и просчеты в реформе рыночных отношений.

Из изложенного следует, что метод корректировки представляет собой систему мер организационного и процедурного характера, направленных на создание условий, способствующих избеганию грубых и массовых нарушений прав и свобод человека и гражданина посредством опробования 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.

Следует отметить, что в настоящее время наукой и практикой еще слабо используются правовые технологии, в т.ч. и при обеспечении прав и свобод личности.

По нашему мнению, существенной характеристикой, определяющей новизну концепции правовой технологии, является специфичность тех закономерностей, которые придают всей государственной системе степень рациональности и эффективности в обеспечении прав и свобод личности. Именно правовая технология призвана инициировать перспективные преобразования в обществе, позволяющие поднять на принципиально новый уровень благосостояние и благополучие граждан.

Проблема государственно-правового обеспечения прав и свобод личности является одной из определяющих в концепции современной России. Она прямо и однозначно связана со всеми его фундаменталь-

ными признаками, принципами, институтами, нормами, методами: определенная правовая организация власти, связанность законом органов го-сударственной власти и, как следствие этого, – реализация института неприкосновенности личности, утверждение суверенитета народа и личности в деятельности государства, права и свободы личности в качестве сущностной основы и предпосылки государственного строя, признание известной правовой и социальной сферы автономии личности, в которую государство не имеет право вторгаться, принцип свободы личности как определяющая основа ее отношений с государством, верховенство закона в юридическом фундаменте прав и свобод личности, утверждение во всех сферах государства и общества института уважения достоинства и прав граждан как источника нравственной и политической стабильности, создание эффективного правоохранительного механизма в области прав и свобод личности и т.д. Эти общечеловеческие ценности, выражая в своей совокупности смысл и специфику личностного измерения государства, должны определять цели и задачи политической реформы в нашей стране.

Истинная сущность современного государства должна выражаться в повышении роли человека. Государство должно всеми политическими и правовыми инструментами развивать лучшие природные и социальные качества личности. Принципиальной, сквозной идеей современного видения государства должен быть человек «как мера всех вещей», и это основополагающий принцип, сформулированный еще древнегреческим философом Протагором. К этим «вещам» должны относиться правотворческая, правореализующая и правоохранительная деятельность государства.

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.

Еще в немецкой юридической литературе XIX в. широкое распространение получил принцип, согласно которому государство должно быть полным осуществлением человеческого «я». Определяющее значение здесь имеет возведение дозволистельного порядка в общеправовой принцип: «Дозволено все, кроме прямо запрещенного законом». Реализация данного принципа, обеспечивающего максимальный простор для творческой активности, самостоятельности и индивидуальности личности, позволяет решить многие экономические и политические проблемы общества.

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.

Конституция Российской Федерации, как известно, закрепила широкий спектр основных прав и свобод граждан, их гарантии. Теперь ясно, что их реализация зависит, прежде всего, от успешного решения социально-экономических проблем. Право на образование может быть реально осуществлено лишь после широкого укрепления учебно-материальной базы образовательных учреждений, улучшения подготовки педагогов. Право на охрану здоровья явно неудовлетворительно реализуется из-за отсутствия медикаментов в больницах, медпунктах и нормальных условий для работы и быта врачей. Право на пользование достижениями культуры также ограничено слабостью культурно-просветительных учреждений, их неравномерным размещением. Представляется, что правовой статус граждан может быть в полной мере обеспечен и реализован лишь при наличии в обществе экономического достоинства личности. Под этим понимается реальная возможность для каждого гражданина приобрести за честно заработанные деньги в торговой сети любые товары или получить в бытовых предприятиях необходимые услуги. Тем же гражданам, у которых сравнительно небольшой доход (пенсия, стипендия, пособие), должна оказываться финансовая помощь со стороны государства или общественных формирований.

Ученые сосредоточили усилия главным образом на исследовании содержания прав и свобод граждан, их гарантиях. Вместе с тем такое важное направление, как обеспечение прав и свобод личности, разработано слабо, в стереотипных формах. Глубоко не выясняются причины уклонения граждан от добросовестного выполнения обязанностей, не

изучаются в комплексе правовые и организационные рычаги, обеспечивающие неукоснительное соблюдение гражданами своих обязанностей или общественного долга.

Отношение к правам личности связано с различными философскими и этическими концепциями сущности человека, его социальной ценности. Одна из них исходит из представления о человеке как носителе сознания, и смысл его существования она видит в стремлении к счастью, достижение которого обеспечивается с помощью социальной активности. Вторая этическая концепция видит в человеке, прежде всего, духовное существо, носителя нравственных качеств, стремящегося к выполнению морального долга. Если сторонники первой концепции наиболее важным считают стремление к завоеванию и реализации широких социально-экономических и политических прав, то сторонники второй (главным образом теологи) – свободу совести, социально-культурные права личности. Мы должны не только быть защитниками и приверженцами первой концепции, но и признать нравственные ценности, лежащие в основе второй этической концепции достоинства человека. Идея терпимости, милосердия должна найти отражение в правовой теории и в юридической практике.

Мы не останавливаемся на сумме прав и свобод личности, которые должны наполнить понятие ее суверенитета, – они достаточно хорошо представлены в декларациях и пактах о правах человека, признанных и ратифицированных Россией, а также в Конституции. Считаю необходимым указать на некоторые условия реализации суверенитета личности:

- экономическая автономия личности. Это означает, что государство не должно быть ни монопольным собственником, ни монопольным работодателем по отношению к гражданину. Без экономической автономии гражданина невозможна и его политико-правовая автономия;

- духовная автономия личности. В свое время К. Маркс высмеял тезис о государстве – воспитателе народа. Напротив, говорил он, само государство должно быть подвергнуто самому суровому воспитанию со стороны народа¹. В нашей стране, к сожалению, государство превратилось во всемогущего духовного цензора общества, лишив его возможности свободного развития самосознания, критической способности, подменив органичное общественное мнение, без которого мертвы все демократические институты, суррогатом, навязанным обществу через монополизированные средства информации. Никакая свобода личности, никакой ее суверенитет невозможны без свободы выбора информации

¹ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 19. С. 30.

и ее оценки на основе собственного жизненного опыта. Без подлинно критического общественного мнения невозможна демократия, а предпосылкой действительного общественного мнения является мнение личности об окружающем ее мире;

- устранение культа власти. Должен быть ликвидирован всякий патернализм по отношению к государственно-политической системе. Все политические и государственные органы должны рассматриваться лишь как рабочие инструменты общества и личности;

- развитие гражданского общества. Личность может найти опору лишь в хорошо организованном гражданском обществе, с развитой устойчивой структурой, автономной по отношению к государственной власти в такой степени, чтобы оно могло по действительной воле общества корректировать государственную власть и в необходимых случаях сменить ее, не ожидая катастрофических последствий.

Важнейшей гарантией построения демократического общества является реформа политической системы. Ее цель – возродить народовластие в подлинном смысле этого слова, создать условия для реального самоуправления, полного развития инициативы граждан, сделать человека труда на деле хозяином во всех сферах жизни и прежде всего – в политической.

Формы и методы, сама идея народовластия, как известно, подверглись серьезным деформациям в период господства административно-командной системы. В теории и на практике сложился упрощенный, урезанный образ народовластия, когда фактическое отправление власти стало отождествляться не с активной политической деятельностью граждан, а с функционированием партийного и государственного аппарата. Сама же политическая система десятилетиями приспособлялась к выполнению главным образом волевых распоряжений и указаний, а не к организации общественной жизни в рамках демократических законов.

Преобразование политической системы в окостеневшую систему авторитарного властвования самым непосредственным образом сказалось на социальном и правовом положении личности, породило аполитичность и правовой нигилизм, социальную пассивность, привело к социально-экономическому и политическому отчуждению человека. Результат этих негативных процессов – деформация конституционного статуса граждан, разрыв между теоретической моделью статуса гражданина и его реальным положением в общественно-политической жизни. Пагубную роль сыграла в этом также идеологическая концепция прав человека. Десятилетиями они рассматривались в качестве своего рода «идеологической мины», с помощью которой мировой империализм якобы стремится взорвать социалистическую систему, игнорировались

заложенные в них общегуманистические начала, без учета которых невозможно демократическое наполнение правового статуса личности, развитие политической системы в целом.

Гуманизация и демократизация общественной жизни требуют внесения существенных изменений в нормативные акты, регламентирующие различные стороны правового статуса граждан, которые направлены на усиление правовых гарантий осуществления социально-экономических, политических, личных прав и свобод.

Права человека нельзя обеспечить в полном объеме без коренной модернизации общественного производства, кардинальной реконструкции политической системы. Только в этом случае можно создать условия для полной и всесторонней реализации человеческой личности. Коренное изменение государственной политики в области прав человека, совершенствование прав и свобод личности – одна из стратегических линий реформирования политической системы, ее развития в направлении все более полного осуществления самоуправления народа на основе активного и действенного участия граждан в решении вопросов государственной и общественной жизни.

Человек должен выступать главным компонентом любой социальной системы. Необходимо учитывать, что личность в политической системе – не только права конкретного гражданина в его взаимоотношениях с другими гражданами и организациями. Будучи общественным существом, личность проявляет себя прежде всего через социальные общности (коллективы). Понятийный ряд последних весьма разнообразен – «общество», «народ», «нация», «население», «избиратели», «партия», «народное движение», «трудовой коллектив», «общественная организация» и т.д., что отражает многообразие, многовариантность политической жизни личности, предопределяет принципиальную возможность и реальность политического плюрализма.

Вместе с тем, не умаляя значения коллективных, организационно-упорядоченных форм народовластия, следует признать, что до последнего времени явно недооценивалась роль личности как относительно самостоятельного субъекта политической системы. Ей отводилась роль послушного представителя «народных масс» и «трудящихся классов», «единодушно» поддерживающих генеральную линию политического развития. Отсюда и установка на «все более широкое участие масс в управлении» – как главный критерий демократизации политической системы.

Реформа политической системы, признающая безусловный приоритет общечеловеческих ценностей над всеми другими, в т.ч. классовыми, позволяет по-новому подойти к анализу самой природы прав человека,

соотношению норм внутригосударственного и международного права в процессе их регламентации. Это требует принципиально новых подходов к решению всех вопросов правового положения личности, взаимоотношений гражданина с государственной властью. Безусловно, нелегко отказываться от складывающихся десятилетиями представлений о государственной власти как единственном источнике и главном гаранте прав 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.

Среди важнейших направлений, имеющих перспективное, стратегическое значение для обеспечения прав и свобод личности, можно выделить следующие. Во-первых, создание эффективного государственно-правового механизма преодоления отчуждения личности от власти, обеспечение максимальных возможностей для развития самоуправленческих начал во всех сферах жизни. Вместе с тем совершенствование политико-правового статуса граждан, обеспечение правового комфорта личности – не только правовые задачи. Главное препятствие на пути к развитию политической активности, обеспечению подлинного правового комфорта коренится в экономических отношениях, в материальных условиях существования граждан. Российский гражданин не обладает чувством экономического достоинства вообще. Тотальное огосударствление экономики, утверждение административно-командных методов управления привели к отчуждению личности от собственности и результатов труда, к свертыванию товарно-денежных отношений, основанных на требовании экономической независимости и формально-юридического равенства их субъектов. В условиях, когда человек является решающим фактором в осуществлении хозяйственной реформы, в преодолении анонимности отношений собственности, особую актуальность и важное политическое значение приобретает разработка новой модели правового положения личности в социально-экономической сфере. В этом – второе стратегическое направление методологического развития современной концепции обеспечения прав и свобод личности в условиях политической реформы.

В-третьих, определяя перспективные направления развития прав и свобод личности в условиях политической реформы, законодатель должен в большей мере учитывать единство социальных и биологиче-

ских свойств коллективистских и личностных начал в природе человека. Инстинкты самосохранения и потребность личной неприкосновенности, стремление к самовыражению и самоутверждению и т.д. – все это характерно для личности как члена человеческого общества, независимо от классово-политических характеристик последнего. И это должно учитываться во всех отраслях законодательства.

В-четвертых, одна из важных задач развития прав человека – создание режима подлинного равноправия граждан. Социальная коррозия, приобретшая внушительные масштабы в застойный период, привела к грубейшим отступлениям от требований равноправия и социальной справедливости, многочисленным нарушениям принципа равенства граждан перед законом. Все это оказало сильнейшее деформирующее воздействие на личность.

В Конституции Российской Федерации права и свободы человека объявлены высшей ценностью и должны определять смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной властей, местного самоуправления и обеспечиваться правосудием. Конституционные нормы о правах и свободах человека в достаточной мере соответствуют международным стандартам. Однако осуществление демократических преобразований в обществе немислимо без развития системы обеспечения организационно-правовых средств защиты прав и свобод граждан. Определяя основные направления совершенствования организационно-правовых средств защиты прав человека, следует отметить, что в данной области недопустима абсолютизация государственных средств: наиболее целесообразно сочетание государственных и общественных начал в правозащитном механизме. Это тем более важно, если учесть, что во многих случаях нарушения прав и свобод исходят именно от государственных органов.

Итак, осуществление преобразований предполагает формирование новой модели обеспечения прав и свобод личности, создание эффективного механизма преодоления отчуждения гражданина от власти и собственности. Достижение этих целей предполагает всесторонний, комплексный подход к обеспечению прав человека в Российской Федерации. Он должен найти воплощение в реализации общеобязательных для демократического общества нормативных начал государственной и общественной жизни, к которым относятся:

1) безусловное верховенство Конституции и закона в регламентации прав и свобод личности, недопустимость конкретизации и «уточнения» основных прав и свобод в ведомственных и иных подзаконных актах;

2) презумпция первенства интересов человека, приоритет общечеловеческих ценностей над всеми другими, в т.ч. классовыми;

3) отказ от разрешительной системы регламентации правового положения личности, переход к взаимоотношениям гражданина с политической властью на основе принципа «дозволено все, что не запрещено законом»;

4) взаимная ответственность государства и гражданина, установление конкретных форм юридической ответственности государственных органов и должностных лиц за неисполнение обязанностей перед личностью;

5) равноправие граждан во всех отраслях экономической, политической, социальной и культурной жизни, недопустимость каких-либо привилегий;

6) полнота и всесторонность правового регулирования положения личности, максимальный учет на правовом уровне органического единства социального и биологического, коллективистского и индивидуалистического в человеке;

7) единство прав и обязанностей сторон;

8) доступность государственных и общественных средств охраны и защиты прав и свобод личности.

Развитие и стабилизация нашего общества, демократизация и формирование правового государства выдвигают ряд первоочередных задач, приоритетное значение в котором приобретает развитие механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Представляется, что в современный период эти задачи могут быть осуществлены по следующим направлениям:

- первоочередность решения проблем законодательного регулирования основных прав и свобод граждан, средств и условий их обеспечения на всей территории Российской Федерации;

- создание конкретной, соответствующей конституционным правам и свободам граждан, реально существующей и законодательно закрепленной системы средств и условий обеспечения политической, экономической и социальной защищенности граждан Российской Федерации;

- совершенствование содержания действующих конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации;

- применение разработанных в последнее время принципиально новых подходов как к международному сотрудничеству в области прав человека, так и к решению внутригосударственных проблем в данной сфере;

- совершенствование организационно-правовых средств органов исполнительной власти нашего государства в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина;

▪ реализация обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека, установленные Конституцией Российской Федерации;

▪ развитие системы государственного контроля деятельности по созданию и дальнейшей реализации государственными органами, должностными лицами и гражданами условий и средств обеспечения действия прав и свобод человека и гражданина.

Изложенное позволяет нам говорить, что права человека по своей организации являются сложным объектом, требующим системного изучения. Как справедливо отмечает Д.А. Керимов, системный подход позволяет обнаружить внутренний механизм не только отдельных компонентов целого, но и их взаимодействие на различных уровнях. Тем самым открываются перспективы обнаружения организованной «многослойности» системы, глубокой диалектической связи и взаимозависимости субстанционально-содержательных частей, структур и функционирования явления¹.

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.

¹ См.: Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2001. С. 243.

Глава III. Значение качества закона для эффективной правотворческой и правоприменительной деятельности по обеспечению прав и свобод личности

§ 3.1. Эффективность правотворческой деятельности как условие создания качественного закона по обеспечению прав человека

Многочисленные проблемы, возникшие в ходе правовой реформы в нашей стране, определили необходимость научной разработки проблем эффективности правотворческой деятельности. Значение и результаты закона зависят не только от его содержания, но и от его формы, а также не только от того, что он предписывает, но и от того, как он это делает. В данном случае речь идет, прежде всего, об эффективности правотворческой деятельности как условии обеспечения качества закона и прав человека.

Вопросам совершенствования правового регулирования общественных отношений всегда придавалось и придается повышенное внимание¹. Они имеют не только теоретический, но и практический интерес, о чем свидетельствует постоянное внимание как специалистов общей теории государства и права, отраслевых юридических наук, так и политиков.

Как полагает С.А. Жинкин, говорить, к примеру, об эффективности нормативного акта в целом представляется некорректным, аргументируя это тем, что термин «эффективность законодательства» может пониматься лишь как эффективность законодательной формы выражения норм права. Он считает, что в таком случае речь может идти лишь о большем или меньшем эффекте норм права в результате их закрепления именно в нормативных актах, а не иных источниках. Сам же по себе нормативный акт представляет собой слишком разноплановый правовой феномен, чтобы говорить о его единой эффективности. К некоторым частям нормативного акта оценка эффективности просто неприменима, например к дате принятия, преамбуле, не имеющей нормативного значения, и т.д. Нормативный акт может включать оперативные поручения государственным органам, должностным лицам, т.е. ненормативные,

¹ Прозоров В.Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства...; Воронкова Е.Н. О повышении качества советских законов. С. 43; Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях; Парамонов А.Р. Техничко-юридическое качество законодательных актов.

индивидуальные предписания. Такие предписания, считает он, направленные определенному кругу лиц по поводу конкретной ситуации, будут вызывать эффект принципиально иной по сфере распространения¹.

Действительно, нормативный правовой акт может содержать в своей структуре как нормативные, так и ненормативные элементы. Последние, безусловно, имеющие свою цель, хотя и могут вызвать определенный эффект, но, по сути, содержательно не имеют конкретной функциональной направленности как непосредственные правовые регуляторы. Интерес представляют именно нормы права, точнее, их совокупность, цели которой как раз и представляют собой цели нормативного правового акта.

Думается, что изучение собственно правовых норм, их признаков и условий создания, т.е. правовых норм в статичном состоянии, оказалось сдерживающим фактором при анализе эффективности правовых норм.

Дальнейшее изучение динамики правовых норм, результатов их действия привело к трактовке эффективности как оценке результативности их действия. Обсуждение этой проблемы шло, прежде всего, в плане анализа мер обеспечения эффективности, характеристики условий эффективности, способов оценки эффективности. Отнюдь не конечным итогом дискуссии относительно понятия эффективности стало его определение как «соотношения между фактическим результатом действия правовой нормы и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты»².

Некоторые авторы трактовали эффективность правовых норм как их «действенность, результативность, т.е. способность оказывать влияние на общественные отношения в определенном, полезном для общества направлении»³. К примеру, О.Э. Лейст под эффективностью права подразумевает его осуществимость, которая предопределяется общеизвестностью, понятностью и непротиворечивостью правовых норм, их системностью (хотя бы беспробельными связями материально-правовых и процессуальных норм), соразмерностью социальных целей норм и юридических средств достижения этих целей, обеспеченностью права

¹ Жинкин С.А. Определение понятия эффективности норм права: некоторые аспекты проблемы // Научные труды РАЮН. 2004. № 4. С. 49.

² Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. С. 22.

³ Пашков А.С. Чечот Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965. № 8. С. 3.

действенной системой органов правосудия и других правоохранительных органов¹.

В зарубежной правовой литературе много внимания уделяется исследованию так называемого принципа эффективности – проблеме связи права и факта, юридического и фактического. В частности, эффективность понимается как выражение отношения между некоторым фактическим состоянием при социальной реальности (фактами, поведением субъектов и т.д.) и нормой права или тем, что считается правом в определенный момент. Это соотношение может быть двоякого рода: с одной стороны, фактические обстоятельства могут полностью соответствовать праву в данный конкретный момент. С другой стороны, может быть расхождение между этими двумя элементами. Если первый случай не вызывает проблем, то дело обстоит иначе в другом случае, когда возникает расхождение между правом и фактическими отношениями. Новые фактические отношения вызывают потребность в изменении или отмене устаревших правовых норм или создании новых².

Следует отметить, что, несмотря на все многообразие существующих подходов и определений, единого согласованного понятия эффективности доктриной не выработано. Главным недостатком теории эффективности правового регулирования общественных отношений является невозможность измерения степени результативности действия правовых норм. Кроме того, объективному анализу таковой препятствует и частое смешение эффективности с другими свойствами и условиями действия правовой нормы, такими, как целесообразность, ценность, оптимальность.

Полагая, что основу термина «эффективность» составляет понятие «действенный», «приводящий к результату», мы рассматриваем эффективность закона, прежде всего, как степень его результативности. Измерение же эффективности предполагает измерение такой степени, как количественный показатель.

Рассматривая эффективность именно с позиций количественного показателя, И.С. Самощенко, В.И. Никитинский приходят к выводу о возможности выделения эффективности отрицательной и положительной³.

¹ Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002. С. 93.

² Цит. по: Мингазов Л.Х. Проблема эффективности в зарубежной доктрине // Московский журнал международного права. 1998. № 2. С. 7.

³ Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. С. 25.

Согласно такой трактовке, даже если норма приносит вред общественным отношениям, ее следует считать эффективной, т.к. она работает, действует и приносит результат. Такой результат следует считать отрицательной эффективностью (эффективностью со знаком «минус»). Однако такой логический прием деления объема понятия не поддерживается большинством исследователей и оценивается как смешение эффективности с другими свойствами действия закона¹.

На наш взгляд, эффективность, предполагающая наличие только положительных результатов, не тождественна исполнимости нормативных правовых актов, предполагающей наступление любых последствий в результате действия нормативных правовых актов.

Основываясь на выводах В.Н. Кудрявцева, В.И. Никитинского, И.С. Самощенко, В.В. Глазырина, мы считаем, что при оценке эффективности в основе такой градации лежит классификация ступенчатых целей, которые формулируются в виде приближения к какому-либо отдаленному идеалу. Совершенно очевидно, что при таких условиях оценка действия нормативных правовых актов может приобретать самые различные степени. Оговоренная выше ограниченность, связываемая исполнимостью лишь только с юридическими, непосредственными целями, позволяет судить о том, что существование различных степеней исполнимости нормативных правовых актов невозможно. Исследователи отмечают, что при рассмотрении узкого круга правовых норм, соответствующих одной неступенчатой цели, имеет место однозначная оценка эффективности правового решения. «В таких условиях, – пишут они, – эффективность (имеется в виду юридическая эффективность) может принимать два значения: “ноль эффективности” и “полная эффективность”»². А.С. Пашков и Л.С. Явич также считают, что в такой ситуации уместны лишь две оценки: «ноль эффективности» и «абсолютная эффективность». Однако, по мнению Е.А. Порошина, авторы исходили не из критерия дифференциации целей, а из условия наличия или отсутствия опосредованного правовой нормой оптимального варианта поведения, требуемого для достижения научно обоснованной цели³.

Действительно, любая абстрактно взятая норма, приносящая вред общественным отношениям, должна характеризоваться не просто как

¹ См.: Порошин Е.А. Исполнимость нормативных правовых актов. С. 34.

² Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм.

³ Подробнее об этом см.: Порошин Е.А. Исполнимость нормативных правовых актов. С. 34-35.

отрицательная эффективность, ее необходимо оценивать вредной для обеспечения прав человека. Однако такая норма права будет обладать свойством исполнимости, поскольку обнаружила себя в реальном действии и воздействовала на общественные отношения.

Спорным здесь является тезис о том, что действие неэффективных норм, работающих вхолостую, в плане приближения к социальной цели равно нулю. Такое видение вопроса представляется не совсем точным. Разделение социальных и юридических целей имеет смысл при выяснении состояния действия нормы. А если норма работает, следовательно, достигает юридической эффективности и, соответственно, в какой-то степени приближает к достижению цели социальной. Поэтому в любом случае действие исполнимой нормы достигает какой-либо степени ее эффективности.

Однако, с нашей точки зрения, когда речь идет об обеспечении прав человека, говорить о достижении какой-либо степени эффективности (отрицательной) не допустимо.

В вопросе разграничения степеней эффективности нормативных правовых актов взгляды исследователей также не совпадают. Так, В.А. Козлов выделяет три уровня эффективности правовых норм: высокую, среднюю и низкую¹. Ф.Н. Фаткуллин и Л.Д. Чулюкин более целесообразным считают выделять четыре различные степени эффективности правовых норм: неэффективные, малоэффективные, среднеэффективные и высокоэффективные².

Вопрос о способности закона воплотиться в жизнь, его эффективности, исполнимости практически всегда косвенно затрагивается в исследованиях, посвященных проблемам правопонимания, правоприменения, правотворчества и правосознания³.

Правотворчество – это составная часть более широкого процесса – правообразования. Современная российская юридическая наука проблемам правообразования уделяет значительно больше внимания по

¹ См.: Козлов В.А. К вопросу о понятии эффективности права // Вестник ЛГУ. Серия «Экономика, философия, право». 1972. Вып. 1. С. 109.

² См.: Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. Казань, 1977. С. 32-33.

³ Тихомиров Ю.А. Действие закона. М., 1992. 163 с.; Вопленко Н.Н. Причины ошибок в правоприменении // Советское государство и право. 1988. № 4. С. 23-30; О понимании советского права (круглый стол) // Советское государство и право. 1979. № 7. С. 2-11; Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. 145 с.; Сапун В.А. Социалистическое правосознание и реализация советского права. Владивосток, 1984. 112 с.

сравнению с советским периодом. Здесь следует назвать работы В.С. Афанасьева, Г.Г. Бернацкого, А.А. Соколовой, В.В. Трофимова, Т.В. Мосенковой, М.В. Першина и М.Н. Марченко¹. При этом правообразование (формирование права) представляет собой поиск потребности, необходимости правового урегулирования определенных общественных отношений или изменения такого регулирования. Формирование права протекает на различных уровнях в зависимости от субъектов права, которыми выявляется необходимость урегулирования определенных общественных отношений, придания им статуса правовых. В данном процессе принимают участие такие субъекты права, как компетентные правотворческие органы (органы государственной власти Российской Федерации, законодательные (представительные) органы Российской Федерации и ее субъектов, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления), а также иные – научные институты, ученые-теоретики, специалисты-практики различных областей науки, граждане, политические партии и общественные объединения и т.д. В результате процесса правообразования в действующую правовую систему вводятся новые либо изменяются и отменяются существующие нормы права. Формирование права включает в себя анализ социально-экономического положения, оценку действительности учеными-теоретиками, специалистами-практиками, разработку научных концепций, правовых доктрин о будущем правовом регулировании, учет общественного мнения.

В последние годы интерес к проблеме правообразования и правотворчества в науке возрос, и данная категория исследуется с различных точек зрения. До сих пор поддерживается точка зрения, что «правообразование – это процесс формирования государственной воли в законе»².

¹ См.: Афанасьев В.С. Правообразование и правотворчество // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2008. № 1. С. 4-14; Бернацкий Г.Г. Онтологические основания естественного права в учении И.В. Михайловского // Правоведение. 2001. № 4. С. 244-250; Он же: Теория естественного права Е.Н. Трубецкого и современная философия права // Ленинградский юридический журнал. 2004. № 1. С. 180-193; Соколова А.А. Социальные аспекты понятия «правообразование» // Государство и право. 2004. № 7. С. 79-83; Трофимов В.В. Поощрительные санкции и правообразование // Государство и право. 2009. № 3. С. 85-90; Мосенкова Т.В. Теоретическая концепция правотворчества (социально-правовой аспект). СПб., 2001; Першин М.В. Частноправовой интерес: понятие, правообразование, реализация: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004; Марченко М.Н. Источники права. М., 2005.

² Общая теория права: учебник для юрид. вузов / под общ. ред. А.С. Пиголкина. М., 1995. С. 202.

Основным правообразующим фактором является государство, т.к. именно государственная воля придает определенным нормам правовое значение. Но существует и такая точка зрения: «Если право – особый социальный регулятор, обладающий собственным специфическим содержанием, то и проблема его образования не может быть сведена к государственному нормотворчеству. Ведь не санкционирование превращает нечто неправовое в право (как утверждают позитивисты), а только то, что изначально является правовым, может и должно обеспечиваться государством»¹.

Подчеркивая социальные аспекты правообразования, А.А. Соколова формулирует данное понятие как «...сложный относительно долговременный процесс социального становления, юридического оформления и последующей социализации правовых норм в конкретных жизненных условиях»².

Так, А.В. Поляковым выделяются три момента при определении правовых возможностей государства: а) творческий момент – «государственная власть может инициировать возникновение права...»; б) консервативный момент – государство признает уже «сложившиеся общественные отношения, органичные для данного общества, в качестве отношений правовых и придает отражающим их нормам статус норм официального права»; в) «поскольку определенные общественные отношения зачастую уже имеют правовую форму независимо от государства, то последнее может санкционировать существующие правовые нормы, также придав им статус норм официального права»³. А.В. Демин также отмечает, что «по своей сути право имеет социальное, а не государственное происхождение. Поэтому правотворчество не является исключительной привилегией государства»⁴.

Начальная ступень правообразования – возникновение объективно обусловленной экономической, социально-политической или иной общественной потребности в юридическом регулировании (или изменении регулирования) соответствующих отношений⁵. На процесс формирования права оказывают влияние многие факторы (экономические, политические, национальные, культурные, социальные и др.), которые подразделяются на две группы – объективные и субъективные факторы,

¹ Правотворчество и законность / отв. ред. Н.С. Соколова. М., 1999. С. 97.

² Соколова А.А. Социальные аспекты понятия «правообразование». С. 79.

³ См.: Поляков А.В. Общая теория права: курс лекций. СПб., 2001. С. 357-359.

⁴ Демин А.В. Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. 1998. № 2. С. 16.

⁵ Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 307-308.

связующим звеном между которыми выступают интересы. Именно с их осознания начинается субъективный этап процесса формирования права¹. Правообразование происходит на основе тесного взаимодействия правовой идеологии, которой принадлежит главная роль, и правовой психологии.

Таким образом, правообразование – это относительно длительный по времени процесс формирования и оформления юридических норм. Он начинается с анализа социальной ситуации, осознания необходимости ее правового регулирования, общего представления о юридическом предписании, которое следует издать, и заканчивается разработкой и принятием нормативного правового акта. Последний этап правообразования и есть правотворчество. Лишь в результате правотворчества накапливающиеся до того предпосылки, потребности, все то, что можно отнести только к возможности и необходимости преобразований в действующей юридической системе, становятся действительностью, юридической реальностью, воплощаются в правовых нововведениях².

В юридической науке уже давно правотворчество понимается в двух смыслах: в широком смысле это «комплекс мероприятий по возведению воли в закон»³; в узком смысле это «совокупность организационных действий государственных органов по рассмотрению и утверждению законопроекта. Именно здесь происходит качественный скачок в правообразовании, приводящий к появлению правового акта как такового»⁴.

По мнению К.Н. Дмитриевцева, в правотворчестве необходимо выделять две взаимосвязанные стороны: социальную и юридическую. «В чисто юридическом аспекте правотворчество представляет собой особый вид юридической деятельности специально уполномоченных государственных органов и должностных лиц. В социальном разрезе правотворчество представляет собой деятельность по принятию особого рода правовых решений, которые должны быть результатом согласования интересов различных социальных групп и слоев, являться итогом равноправной конкуренции правовых взглядов и мнений»⁵.

¹ Степанян В.В. Теоретические проблемы правообразования в социалистическом обществе. Ереван, 1986. С. 37.

² Там же. С. 309.

³ Антонова Л.И. Некоторые вопросы теории правотворчества // Правоведение. 1963. № 3. С. 17.

⁴ Там же.

⁵ Дмитриевцев К.Н. Процесс правотворчества в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1994. С. 160.

Следует согласиться с тем, что правотворчество – это основное направление социальной деятельности, создающее условия для существования и воспроизводства самого общества¹. Также не вызывает сомнения наличие связи правотворчества и правового сознания. В ходе правотворчества законодатель неизбежно стремится воплотить господствующие в обществе правовые идеи в законах². Важно подчеркнуть, что «в правотворческом процессе ведущую роль играет правовая идеология как научный структурный элемент правосознания»³.

С нашей точки зрения, главное звено в правотворчестве – принятие законодательным органом проекта нормативного правового акта, в результате которого он становится законом – документом, имеющим высшую юридическую силу. Особый характер имеет правотворчество при проведении всенародного референдума, т.к. здесь закон принимается непосредственно народом.

Правотворчество представляет собой важнейшее средство управления обществом и непосредственно связано с типом государства, его формой, механизмом и функциями. Посредством правотворчества нормы естественного права облекаются в форму нормативных правовых актов и становятся положительным правом, т.е. правом, существующем в виде законодательства. Процедура возведения норм и принципов естественного права, социальных потребностей и интересов граждан в закон составляет содержание правотворчества.

По ряду причин и прежде всего вследствие пересмотра некоторых теоретических установок применительно к современным реалиям России область исследования эффективности права приобретает особое значение для совершенствования правотворческой работы.

Исследуя данный вопрос, нельзя не обратить внимания на два уровня эффективности правотворчества. Первый включает юридическую эффективность, которая характеризуется соответствием поведения адресатов правовых норм с требуемым поведением, указанным в норме, выработанной законодателем. Второй определяет социальную эффективность. Ее смысл состоит в том, что эталоном оценки права является не само правомерное поведение ее адресатов, а более отдаленная социальная цель, находящаяся вне непосредственной сферы правового регулирования.

¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юрид. вузов. М., 2000. С. 416.

² Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учебник для вузов. М., 2001.

³ Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973. С. 167.

Немало работ было посвящено социальной эффективности правовых норм, причем вопрос рассматривался как в общетеоретическом плане, так и применительно к нормам отдельных отраслей права¹.

В связи с тем, что социальная эффективность предполагает выбор оптимальных средств, необходим также поиск дополнительных критериев самой юридической специфики правового регулирования. Если благодаря действиям правовых предписаний социальная цель достигается, их следует считать эффективными. Не эффективны с социальной точки зрения те нормативные правовые акты, действия которых относительно заданной цели бесперспективны. Эти предписания, хотя и были включены в процесс регулирования отношений, работали, что говорит об их юридической эффективности, однако работали безрезультатно. В данном случае действие нормативных правовых актов носит отрицательную эффективность, т.е. правовые нормы неэффективны и реально отдаляют субъектов права от достижения поставленных целей.

Немаловажное значение при оценке эффективности правотворчества играет такое свойство, как рациональность, т.е. достижение наибольших результатов при наименьших затратах. Нормативные правовые акты, обеспечивающие получение результатов, представляющих собой даже небольшую социальную ценность, должны быть признаны экономичными, если их реализация не была связана с затратами каких-либо экономических ресурсов. И напротив, правовые предписания, действие которых привело к ценному результату, не могут быть признаны экономичными, если величина произведенных при этом затрат превысила ценность результата.

На протяжении последнего времени мы наблюдаем постепенное снижение качества российских законов. Нельзя не согласиться с В.Б. Исаковым, который утверждает, что причины ненадлежащего качества законов коренятся в проблемах законотворческого процесса. Они

¹ См., например: Никитинский В.И. Эффективность норм трудового права. М., 1971; Козлов В.А. Вопросы теории эффективности правовой нормы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1972; Эффективность правового регулирования. М., 1976; Иконицкая И.А. Проблемы эффективности в земельном праве. М., 1979; Бонк Е.Л. Общественное мнение и эффективность правовой нормы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1981; Залогин В.И. Эффективность норм права, направленных на укрепление трудовой дисциплины (социально-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984; Мингазов Л.Х. Эффективность норм международного права: теоретические проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2000; Якушев А.О. Эффективность действия норм общей части налогового права: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003 и др.

напрямую связаны с проблемами подготовки и принятия законов. Поэтому измерение эффективности может служить важным средством для определения потребностей в совершенствовании правового регулирования. И что представляется особенно важным: в отличие от других вышеприведенных свойств эффективность правотворчества поддается реальному измерению, причем уже давно были предложены и методики такого измерения¹. Сегодня необходимы синхронное совершенствование всего комплекса действующих предписаний, отмена и уточнение норм².

Можно условно выделить несколько блоков причин проблемы правотворчества. Первый блок причин, влияющих на качество закона, сводится к проблеме законодательной политики. Зачастую законы принимаются в спешке, большими блоками, которые формируются случайно, без необходимости учета всесторонности законодательного регулирования³. Следует уйти от складывающейся тенденции решать все проблемы, часто сиюминутные, с помощью федерального закона.

Социально-правовой эксперимент, являясь составной частью метода корректировки⁴, позволяет быстро вносить изменения в не оправдавшие себя на практике нормативные правовые акты, формы и способы действия правозащитных институтов и т.д.

Второй блок причин подготовки и принятия некачественных законов связан с организацией законодательного процесса. Причинами отсутствия положительного результата законодательного процесса – принятия качественных законов – могут быть технический брак в работе ко-

¹ См., например: Пашков А.С., Четет Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965. № 8; Барабаш А.Т. Об изучении эффективности дисциплинарного и общественного воздействия // Советское государство и право. 1968. № 1. С. 104-105; Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) // Советское государство и право. 1970. № 3; Самощенко И.С., Никитинский В.И., Венгеров А.В. Об основах методологии изучения эффективности действия правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 25. М., 1971; Никитинский В.И., Глазырин В.В., Казаринова С.Е. О методике измерения эффективности правовых норм // Советское государство и право. 1975. № 9 и др.

² Исаков В. Подготовка и принятие законов в правовом государстве: российские проблемы и решения // Российская юстиция. 1997. № 7. С. 13-15.

³ Законодательные приоритеты Правительства России. Предложения ИЗиСП // Журнал российского права. 2000. № 2. С. 10-15.

⁴ Подробнее об этом см.: Анохин Ю.В. Механизм государственно-правового обеспечения прав и свобод личности (на материалах Российской Федерации): дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 42.

митетов и комиссий парламента, отсутствие сотрудничества правовых управлений либо политический брак, когда не достигнуто согласие между ведущими политическими силами.

Одним из основополагающих методов, способствующих осуществлению мероприятий, направленных на обеспечение качества законов и прав человека, является мониторинг законодательства¹.

Исследование правового пространства на сегодняшний день является одной из приоритетных задач². В механизме мониторинга права особое внимание необходимо уделять анализу динамичных неформальных отношений, переводить их в позитивный аспект восприятия путем облегчения доступа институтов гражданского общества к необходимой им информации о деятельности органов публичной власти³. Разработке и внедрению методологии мониторинга правового пространства как системы оценки, анализа и прогноза состояния и динамики законодательства и практики его применения с целью выявления их соответствия планируемому результату правового регулирования в последнее время уделяется внимание не только учеными, но и органами государственной власти, общественными организациями. Важно отметить, что данная проблема стала главной темой на проходившей еще 23 июня 2003 г. в Москве Всероссийской научно-практической конференции⁴.

В научной литературе отсутствует единая точка зрения на определение понятия мониторинга. Энциклопедические словари определяют данное понятие через призму наблюдения за состоянием окружающей природной среды с целью ее контроля, прогноза и охраны⁵ с выделением глобального регионального и локального уровней. В юридической энциклопедии⁶ мониторинг рассматривается в т.ч. как постоянное

¹ Подробнее об этом см.: Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 202 с.; Невеселов А.А. Правовой мониторинг и государственная политика: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2009.

² См.: Мониторинг правового поля и правоприменительной практики // Парламентские слушания. М., 2003. Вып. 2. С. 90.

³ См.: Тихомиров Ю.А. Вводить мониторинг права // Право и экономика. 2004. № 3.

⁴ См.: Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение: программные мат-лы Всерос. научно-практ. конференции (Москва, 23 июня 2003 г.). М., 2003. С. 1.

⁵ См.: Большой энциклопедический словарь. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Большая Российская энциклопедия; СПб.: Норинт, 1997. С. 752.

⁶ См.: Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1997. С. 246.

наблюдение за каким-либо процессом для выявления его соответствия желаемому результату или первоначальным предложениям, а также как сбор информации с целью изучения общественного мнения по какому-либо вопросу. «Большой юридический словарь» акцентирует внимание на системе наблюдений за состоянием земельного фонда, чтобы своевременно выявить изменения, оценить их, предупредить негативные процессы или устранить последствия их¹. Ю.А. Тихомиров рассматривает данный вид деятельности применительно к исследованию права как систему постоянного отслеживания всего жизненного цикла нормативного правового акта, законодательства, правовой системы². В документах научно-практических конференций, проводимых под эгидой верхней палаты российского парламента, мониторинг правового пространства и правоприменительной практики определяется как система оценки, анализа и прогноза состояния и динамики законодательства и практики его применения с целью выявления их соответствия планируемому результату правового регулирования, а также ожиданиям участников законодательного процесса, должностных лиц исполнительных, судебных и иных органов и уровней власти, институтов гражданского общества³. В учебной литературе по мониторингу прав человека данное правовое явление рассматривается как планомерное, систематическое, проводимое по определенной схеме изучение определенного фрагмента социальной действительности⁴. По мнению профессора В.Н. Бутылина, мониторинг – система постоянного наблюдения, оценки и прогноза социальных явлений противоправного характера в целом, а также состояние соблюдения и нарушения основных прав и свобод и предупреждения их нарушений в связи с деятельностью субъектов и участников государственно-правовой охраны основных прав и свобод граждан⁵. А вот в книге правозащитной организации «Юристы за конституционные права и свободы» авторы разъясняют понятие мониторинга как общего термина, используемого в разных значениях и обозначающего этапы сбора, проверки и анализа неправительственными организациями ин-

¹ См.: Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, 2004. С. 337.

² См.: Тихомиров Ю.А. Вводить мониторинг права. С. 3-6.

³ Кудрина К.Ю. Концепция как элемент региональной законотворческой деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3.

⁴ См.: Новицкий М., Фиалова З. Мониторинг прав человека. Хельсинский фонд по правам человека. Варшава, 2001. С. 13.

⁵ См.: Бутылин В.Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан. Тюмень, 2001. С. 65.

формации, касающейся различных вопросов в области общественных интересов, включающего в себя два основных элемента – расследование и документирование¹.

Использование мониторинга расширяет систему методов информационного обеспечения основных прав и свобод граждан, способствует большей полноте и достоверности информации о нарушениях основных прав и свобод в действующей системе законодательства.

В процессе мониторинга эффективности правотворческой деятельности исследователь получает комплексную и надлежащим образом научно обработанную информацию о действии нормативных правовых актов, количестве допущенных нарушений прав и свобод личности, причинах этих нарушений.

В организационном отношении мониторинг представляет собой систему постоянного слежения и оценки противоправных процессов и результативности государственно-правовой охраны от нарушений основных прав и свобод граждан с помощью руководимых из единого федерального координационного центра групп независимых экспертов, дислоцирующихся в определенных регионах и работающих с установленной периодичностью по единой программе и на основе единых принципов.

Необходимо подчеркнуть, что для эффективной правотворческой деятельности, направленной на достижение качества закона, система мониторинга должна быть построена таким образом, чтобы материалы экспертизы и основанные на них экспертные оценки охватывали практически всю территорию страны и все ее регионы.

Для внедрения системы оценки, анализа, прогноза состояния и динамики законов, практики их применения для выявления их соответствия планируемому результату правового регулирования, а также ожиданиям участников законотворческого процесса необходима разработка Программы мониторинга нормативных правовых актов и правоприменительной деятельности, закрепляющей порядок осуществления мониторинга и учета его результатов в законотворческой и правоприменительной деятельности соответствующих субъектов. Мониторинг права следует признать в качестве обязательной функции всех государственных и муниципальных структур в тех формах, которые соответствуют их статусу и компетенции. Кроме того, нужна эффективно действующая

¹ См.: В защиту общественных интересов / пер. с англ. М.: Юристъ, 2004. С. 73-120.

специальная система данного вида деятельности с правовым центром в Совете Федерации и подразделениями в регионах¹.

При этом целесообразно также выявлять общественное мнение. Формы выявления общественного мнения могут быть различными: обсуждение концепции будущего закона на местах с привлечением ряда учреждений, общественных организаций, обсуждение в печати, по радио, телевидению, посредством сети Интернет, рецензирование в научных учреждениях, отзывы и заключения министерств и ведомств. Важнейшие законы могут быть вынесены на всенародное обсуждение, проводимое по какому-либо важному вопросу государственной жизни². При референдуме объектом воздействия выступает определенный вопрос, по которому проводится референдум, – закон, законопроект, конституция, поправка к конституции. Своеобразной формой референдума является плебисцит, т.е. опрос населения о политической судьбе территории, на которой оно проживает. В целях выявления общественного мнения оправдано введение консультативных референдумов.

Третий блок причин, воздействующих на качество закона, связан с весьма серьезными проблемами организационного свойства. Речь идет о несогласованности в законопроектной деятельности. Законопроекты готовит большое количество ведомств, далеко не всегда в полной мере подготовленных к этой деятельности. Их проекты, часто друг с другом не согласованные, подчас одновременно вносятся в законодательные органы. В результате не обеспечиваются ни их доктринальная выдержанность, ни концептуальное единство³. Необходимо, чтобы в государственных законопроектных работах присутствовала единая линия.

В целях обеспечения прав и свобод граждан от нарушений, а также определения перспективы их развития в основу правового регулирования отношений, как считает В.Н. Бутылин, должно быть заложено три уровня: федеральный, региональный и местный⁴. В целом поддерживая идею В.Н. Бутылина, согласимся с тем, что необходимо учитывать еще один уровень – ведомственный.

Законодательство Российской Федерации представляет собой совокупность всех действующих (вступивших в законную силу и не прекративших действие) на территории Российской Федерации нормативных

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Вводить мониторинг права. С. 4.

² Современный словарь иностранных слов. М., 2001.

³ Иванов А.А. Качество законов и деятельность арбитражных судов // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 3.

⁴ См.: Бутылин В.Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны... С. 41.

правовых актов. Законодательство Российской Федерации включает в себя:

а) федеральное законодательство – нормативные правовые акты, принятые и изданные федеральными органами законодательной власти, главой государства и органами исполнительной власти либо принятые в результате всероссийского референдума, нормативные договоры Российской Федерации с субъектами, а также постановления Конституционного Суда РФ;

б) региональное законодательство – законодательство субъектов Российской Федерации – нормативные правовые акты, принятые и изданные органами государственной власти субъектов РФ либо принятые в результате регионального референдума, а также постановления конституционных (уставных) судов субъектов РФ;

в) местный уровень законодательства – нормативные правовые акты, принятые и изданные органами местного самоуправления (муниципальные нормативные правовые акты), а также принятые в результате местного референдума;

г) ведомственное законодательство включает в себя локальные нормативные правовые акты, регламентирующие внутриорганизационную деятельность предприятий, учреждений, организаций и т.д., а также порядок взаимодействия их между собой.

Возрождение российской государственности в 90-х гг. прошлого столетия происходило в условиях становления асимметричной федерации. Ошибки и просчеты при проведении политики в области федерализма, региональный сепаратизм, «война законов» привели к дезорганизации правового поля страны, нарушению системных связей внутри российского правового пространства, поставили под угрозу реализацию принципов верховенства закона, Конституции Российской Федерации, государственной целостности России. Несоответствие законов субъектов Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам, нормативных актов органов местного самоуправления законодательству субъекта Федерации и федеральному законодательству, вторжение субъектов Российской Федерации в сферу исключительного ведения Российской Федерации и в сферу местного самоуправления, ограничение конституционных прав и свобод граждан – эти и иные негативные явления стали весьма распространенным явлением. Ценой невероятных усилий удалось переломить разрушительную тенденцию дезорганизации страны. В начале XXI столетия отчетливо обозначилась тенденция к централизации российского федерализма. В этих условиях очевидна необходимость создания целостного механизма обеспечения

единства правового пространства России, который позволил бы оптимизировать соотношение системы федерального и регионального законодательства на основе положений Конституции Российской Федерации, а также помог бы субъектам Российской Федерации в разрешении проблем регионального правотворчества.

Важнейшим свойством законодательства, обеспечивающим его регулятивные возможности, во многом обуславливающим его эффективность, является системность. Система законодательства – это внутренняя структура, общность элементов законодательства в их единстве, взаимосвязях и взаимодействиях, опосредующая систему права и являющаяся нормативно-правовой основой правовой системы государства.

С нашей точки зрения, одним из основных направлений совершенствования законотворчества в Российской Федерации является упорядочение действующей системы законодательства. В настоящее время отсутствует современная концепция развития российского законодательства, разработка которой позволила бы определить приоритетные законы на ближайшую и отдаленную перспективы, исходя из интересов граждан и государства, потребностей различных сфер общественных отношений¹. В условиях продолжающихся реформ, укрепления вертикали исполнительной власти, нового порядка разграничения полномочий между Федерацией и регионами, в рамках совместного ведения в различных сферах жизнедеятельности законодательство субъектов РФ необходимо привести в соответствие с федеральным, сформировав его на новом качественном уровне, посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов, определяющих стратегию развития регионального законодательства на среднесрочную либо долгосрочную перспективы.

При этом следует иметь в виду один очень важный аспект. Полагаем, что было бы целесообразно в рамках данной концепции предусмотреть создание четкой системы регулирования общественных отношений в государстве, где на федеральном уровне должны быть основы законодательства, а региональные и местные законы более детально регламентировать ту или иную сферы отношений, исходя из специфики и местных особенностей. Это позволило бы создавать более качественные законы, отвечающие потребностям большей части общества.

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Общая концепция развития российского законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: ОАО «Издательский дом “Городец”», 2004. С. 8-21.

Таким образом, совершенствование законодательства Российской Федерации – это юридическая форма закрепления интересов участников законотворчества и основных направлений развития законодательства на среднесрочную либо долгосрочную перспективу.

Четвертый блок причин проблем качества закона связан непосредственно с недостатками юридической техники, проблемами языка, стиля, терминологии, классификации, кодификации и систематизации, причиной которых зачастую является отсутствие грамотных специалистов в области правотворчества.

В настоящее время юридическая техника рассматривается как совокупность правил, приемов, способов и средств разработки, оформления, систематизации, толкования и применения наиболее совершенных по форме и содержанию нормативных правовых актов и других юридических документов и сводится главным образом к законодательной технике.

Представляется, что юридической технике присущ в основном прикладной, инструментальный характер, однако она имеет относительно самостоятельное значение в системе правоведения.

Будучи научно-прикладной, инструментальной отраслью знания, она использует достижения не только правоведения, но и других наук – логики, документоведения, лингвистики и т.д., включая, конечно же, большое число своих собственных, выработанных практикой приемов и средств, с помощью которых достигаются цели правового регулирования.

Создание системы законодательства и каждого конкретного нормативного правового акта предполагает применение строго определенных приемов для воплощения норм права в тексте законов. Речь идет о точном отражении в текстовой форме объективной необходимости, познанной и осмысленной участниками законотворческого процесса. А это невозможно без четко разработанной логической системы, научно обоснованного стиля и особого, во многом отличного от общепринятого, языка закона.

Значение этих элементов законодательной техники трудно переоценить. Именно они обеспечивают связь между нормой права, которую законодатель вознамерился воплотить в законодательстве, и статьей нормативного правового акта. Смысловой разрыв между мыслью, идеей и пожеланиями законодателя и результатом его деятельности – текстом закона – ведет к негативным последствиям в высшей степени: к недостижению целей законотворчества, неурегулированности общественных отношений или их неправильному, неправовому регулированию (вопреки общественному интересу).

Отдельную и довольно обширную тему в рамках юридической техники составляет язык законодательных актов. Своеобразие нормативного правового стиля языка состоит в том, что он выражает волю законодателя, формирует официальные документы. Его характерными чертами являются безличность, нейтральность, точность, конкретность, простота и лаконичность. Язык закона, других правовых документов строг, стандартен, официален. Отметим, что образцом блестящей лаконичности и афористичности, но одновременно непревзойденной точности и глубины мысли до сих пор является язык законов Древнего Рима.

Основные требования к стилю и языку нормативных правовых актов выражаются, в частности, в необходимости использования в тексте закона терминов с четким и строго очерченным смыслом, употребления слов и выражений в прямом и непосредственном их значении, отказа от неоправданных неологизмов, неустоявшихся терминов, жаргонного сленга, чрезмерного заимствования иностранной лексики.

Важным элементом юридической техники является юридическая терминология, т.е. словесное обозначение государственно-правовых понятий. Она имеет своеобразную классификацию и состоит из определенных подвидов: общеупотребительная терминология, специальная юридическая терминология и специальная неюридическая терминология.

Следует особо отметить, что язык законодательства заметно отличается от общепринятого обиходного и литературного языка. Несмотря на то, что в правовой науке постоянно отмечалось и отмечается, что законы надлежит писать обычным, доступным для понимания простых людей языком, в ходе создания системы законодательства используется совершенно специфичная система терминов, обуславливающая особый характер языка закона. Разумеется, принципиальных различий между общеупотребляемым языком и языком, используемым законодателем, быть не может. Однако литературный язык в силу своей многозначности и образности далеко не всегда подходит для полноценного формального выражения нормативных правовых предписаний. Главная причина этого – возможность нескольких значений у одного и того же слова и словосочетания, а также индивидуальность его воздействия. Законодательный же текст нуждается в четкости, определенности и унифицированности своего воздействия.

Целью профессионализации законотворческого языка является обеспечение полноты и в то же время четкости и ясности правового регулирования. Эта цель достигается, как уже было сказано, путем использования участниками законотворческой деятельности в ходе подготовки нормативного правового акта системы специальных терминов,

которые призваны обеспечить точное и полное выражение положений нормы права в тексте нормативного правового акта в форме, доступной для осознания участниками правоотношений.

С нашей точки зрения, эффективность законодательства в процессе правотворческой деятельности, направленной на обеспечение прав человека, возможна в том случае, если оно будет понятным для субъектов правового регулирования, которым адресованы требования норм права.

Поэтому специальной терминологией при составлении закона не следует злоупотреблять. Недопустимо использовать профессиональные понятия, формулировки и выражения в тех случаях, когда в обиходном языке существует полноценный аналог, позволяющий точно и однозначно выразить идею законодательства. Язык законотворчества должен быть максимально приближен к литературному языку. Но справедливости ради следует отметить, что полностью избежать при создании системы законодательства использования специальных узкоюридических терминов невозможно, если законодатель хочет создать действенные и эффективные нормативные правовые акты.

В нашей стране требования юридической техники получили нормативное закрепление в регламентах Государственной Думы¹, Совета Федерации² и Правительства РФ³, правовых актах федеральных органов исполнительной власти. Трудно переоценить роль, которую призваны сыграть в развитии юридической техники методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов, подготовленные по инициативе Правового управления Аппарата Государственной Думы Главным государственно-правовым управлением Президента РФ, Правовым управлением Аппарата Правительства РФ, Правовым управлением Аппарата Совета Федерации и Министерством юстиции Россий-

¹ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 15.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801; 2020. № 50 (ч. IV). Ст. 8131.

² О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 17.02.2021) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 635; 2021. № 8 (ч. I). Ст. 1215.

³ О Регламенте Правительства Российской Федерации и положении об аппарате Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 (ред. от 15.05.2010 № 336) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 23. Ст. 2313; URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.03.2021).

ской Федерации¹. Этот документ, безусловно, окажет положительное влияние на преодоление ошибок, связанных с содержанием и формой законопроектов, устранение разнобоя реквизитов и рубрик законодательных актов, утверждение стереотипной структуры, единого стиля изложения, тщательную отработку механизма действия законов.

Принимаемый закон должен отвечать таким требованиям: логическая последовательность изложения, взаимосвязь нормативных предписаний, максимальная компактность изложения при глубине и всесторонности отражения содержания закона, ясность и доступность языка закона, точность и определенность формулировок и терминов, употребляемых законодателем, сокращение до минимума количества законов по одному и тому же вопросу.

Высокий технико-юридический уровень правовых документов – один из важнейших показателей общей и правовой культуры общества. «От того, в какой степени в стране развита юридическая техника, – справедливо утверждает в предисловии к книге Э. Аннерса “История европейского права”, – во многом зависит уровень ее цивилизованности...»².

«Уровень юридической техники, – писал С.С. Алексеев, – один из показателей уровня юридической культуры в стране»³. Недооценка структурно-композиционного построения, внешнего оформления, требований логики, стиля изложения ведет к декларативности, противоречивости, неясности правовых актов, что создает благоприятные возможности для различных манипуляций с ними, и в конечном итоге ведет к снижению уровня законности и правопорядка.

Таким образом, подводя общий итог рассматриваемого направления, следует отметить, что залогом эффективного правотворчества выступает правообразование, которое включает анализ социальной ситуации, осознание необходимости ее правового регулирования, общее представление о юридическом предписании, которое следует издать, и заканчивается разработкой и принятием нормативного правового акта.

Эффективность правотворчества включает юридическую эффективность, которая характеризуется соответствием поведения адресатов правовых норм с требуемым поведением, указанным в норме, выработанной законодателем, и социальную эффективность, определяющую

¹ См.: Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (ред. 2021 г.).

² Аннерс Э. История европейского права. М., 1994. С. 7.

³ Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. Т. 2. С. 270.

неэффективными те нормативные правовые акты, действия которых относительно заданной цели бесперспективны.

Несомненно, что важное значение при оценке эффективности правотворчества играет такое свойство, как рациональность, т.е. достижение наибольших результатов при наименьших затратах. В данном случае говорить о рациональности закона можно тогда, когда ценность результата не превышает величины произведенных затрат.

Причинами, воздействующими на эффективность правотворчества, с нашей точки зрения, выступают: просчеты в законодательной политике, недостаточно урегулированная организация законодательного процесса, проблемы организационного свойства и недостатки юридической техники при подготовке нормативных правовых актов.

Достижению эффективного правотворческого процесса, а также устранению причин, негативно воздействующих на качество закона, по нашему мнению, призваны сыграть, во-первых, социально-правовой эксперимент, когда разработанный нормативный правовой акт апробируется в определенной социальной ситуации локального масштаба. Во-вторых, мониторинг действующего законодательства, предполагающий системное проведение анализа, оценки и прогноза состояния практики применения нормативных правовых актов и перспектив дальнейшего их использования в соответствии с планируемыми результатами правового регулирования. В-третьих, согласованная система правового регулирования общественных отношений на федеральном, региональном, местном и ведомственном уровнях с ориентированием на приоритетные направления государственной политики, установленной федеральным законодательством и программными документами федеральных органов государственной власти, с учетом развития законодательства на среднесрочную либо долгосрочную перспективу. В-четвертых, применение строго определенных приемов и способов конструирования нормативных правовых актов с соблюдением основных требований к их стилю и языку.

Поэтому эффективность законодательства в процессе правотворческой деятельности, направленной на обеспечение прав человека, возможна в том случае, если издаваемые законы будут понятными для субъектов правового регулирования.

С учетом изложенного полагаем, что первоочередная задача государства по повышению эффективности правотворческого процесса заключается в создании законодательства, соответствующего объективной природе складывающихся общественных отношений, правовым принципам и общечеловеческим ценностям при активном участии всего населения страны.

§ 3.2. Понятие эффективности правоприменительной деятельности органов государственной власти в обеспечении прав и свобод личности

Политическая реформа, процессы демократизации общества и формирования правового государства выдвинули на передний план проблему не просто исполнения законов, а прежде всего значения качества законов для правоприменительной практики.

Несомненно, право оказывает многообразное влияние на общественную жизнь. Правовое воздействие на общественные отношения имеет разные формы, частично совпадающие с влиянием на те же отношения идеологии, политики, морали и т.д. И важно отметить, что право действительно выступает в качестве высшей социальной ценности, но лишь тогда, когда его принципы и нормы воплощаются в жизнь, реализуются в действиях субъектов социального общения, т.е. когда закон качественный и соответствует потребностям правообладателя. Есть мнение, что исходной формой реализации права государством является законотворчество. Принятие правовых норм, формирование в законах правовых предписаний – самое трудное и самое благородное дело законодателей. Однако принятая в процессе правотворчества правовая норма сама по себе – только определенный текст с юридическим содержанием. Главное назначение нормативного правового акта – получить воплощение в общественную практику. Только общественная практика и конкретные отношения людей составляют реальную жизнь правовых предписаний. В связи с этим специфические способы осуществления права принято называть реализацией норм права.

Установление государством правовых норм не является самоцелью, т.к. принятие закона выступает всего лишь началом всего процесса, кульминацией правового воздействия на экономические, социальные и иные процессы. Главная цель состоит в реализации государством воли, выраженной в правовой форме. Ведь даже самый качественный закон окажется неэффективным, если практика применения его государственными органами не будет соответствовать потребностям общества и его граждан. Именно о воплощении права в объективном смысле и принято чаще всего говорить, хотя тем самым не исключается анализ реализации субъективных прав и юридических обязанностей участников конкретных правоотношений.

Следует согласиться с мнением В.К. Гулиева о том, что «огромное количество принимаемых нормативных правовых актов (в т.ч. и законов) создает иллюзию правового регулирования общественных отноше-

ний. Приходится констатировать, что многие нормы законов остаются бездействующими. Процесс реализации закона начинается не с момента принятия закона, а именно с действия закона. Только реально действующий закон может служить базой любой хозяйственной и административной деятельности»¹.

Есть немало случаев, когда соблюдение, использование и исполнение оказываются недостаточными для обеспечения полной реализации права и требуется вмешательство в этот процесс компетентных органов, наделенных государственно-властными полномочиями, т.е. возникает необходимость в применении права как особой формы его реализации.

Применение норм права – властная организующая деятельность компетентных органов и должностных лиц, имеющая своей целью оказать содействие адресатам правовых норм в реализации принадлежащих им прав и обязанностей, а также в контроле за данным процессом.

Практическая значимость теоретической разработки проблем правоприменения предопределяется тем, что профессиональные специалисты либо непосредственно сами (следователи, прокуроры, судьи и т.д.) принимают правоприменительные решения или обслуживают (например, юрисконсульт) правоприменительную деятельность компетентных органов и должностных лиц. В процессе правоприменения специалисты решают судьбы людей и вопросы государственной важности. В этой связи деятельность правоприменителей должна быть обеспечена качественными законами и иными нормативными правовыми актами.

Применение норм права происходит в том случае, если граждане² не могут реализовать юридическую норму непосредственно сами и требуется вмешательство компетентных органов государственной власти. Государство определяет круг специальных субъектов, наделяя их властными полномочиями. К ним относятся государственные органы (например, суд, прокуратура, органы внутренних дел и др.), должностные лица (например, Президент РФ, глава администрации, прокурор, следователь и т.д.), общественные организации (например, профсоюзы).

Правоприменение – это властная организующая деятельность государства. Эта деятельность, требующая профессиональных знаний

¹ Гулиев В.К. Проблемы эффективности реализации законов как источников конституционного права России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9. С. 9-13.

² Важно подчеркнуть, что граждане не являются субъектами правоприменения, поскольку государство не уполномочило их на эту деятельность. Они выступают инициаторами применения норм права, т.к. именно по их заявлению или обращению происходит правоприменительный процесс (например, заявление о совершенном правонарушении и др.).

и навыков, связана с разрешением жизненных ситуаций. Хотя в процессе правоприменения уполномоченные субъекты, т.е. компетентные органы и должностные лица, сами реализуют определенные нормы, регулирующие их деятельность, в форме соблюдения, использования и исполнения, все же главное их назначение состоит в обеспечении реализации правовых норм другими субъектами, т.е. теми участниками, в отношении которых применяется право.

В структуре деятельности любого государственного органа вопросы обеспечения прав и свобод граждан занимают значительное место, поскольку это их важнейшая конституционная обязанность. Но решение данных вопросов не входит в круг основного содержания деятельности большинства органов, а подчинено выполнению насущных задач, являясь одним из условий, способствующих нормальному функционированию государственного органа и достижению поставленных целей.

Обеспечение прав и свобод личности государством является основополагающим принципом всей правозащитной системы. Это обусловлено рядом условий:

1) государство располагает системой органов, которые обязаны осуществлять деятельность по защите прав и свобод;

2) государство имеет в своем распоряжении набор эффективных средств не только для защиты и восстановления нарушенных прав и свобод, но и для недопущения подобных нарушений;

3) только акт государственного органа обладает необходимой обязательной силой в отношении всех иных актов;

4) государство располагает аппаратом принуждения с целью привлечения виновных в нарушении прав и свобод личности к ответственности. Все остальные способы защиты прав и свобод дополняют, но не подменяют государственную защиту¹.

Согласно Конституции Российской Федерации 1993 г., защищать права и свободы граждан призваны как Российская Федерация, так и все входящие в нее субъекты, органы государственной власти и органы местного самоуправления. Они должны обеспечивать права и свободы гражданина в границах своих полномочий присущими им способами, методами и средствами на всей территории России.

Как известно, общегосударственная система управления складывается из трех составляющих:

- органы государственной власти Российской Федерации;

¹ Снежко О.А. Конституционные основы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 2-3.

- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления.

Несомненным остается одно: государство – главный источник и олицетворение власти. Без него утратили бы смысл всякая политическая деятельность, межпартийная борьба, а политические амбиции лидеров нашли бы себе иное, возможно, более достойное применение¹.

В основу организации и деятельности государства в сфере обеспечения прав и свобод личности заложен принцип разделения властей как один из основополагающих принципов организации государственной власти.

В России принцип разделения властей получил конституционное закрепление. Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ «...единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ». В соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также посредством органов государственной власти и органов местного самоуправления. Каждый из этих уровней обладает собственной компетенцией, вторгаться в которую органы иного уровня власти не вправе. Следовательно, исходя из положений данной статьи, органы государственной власти и органы местного самоуправления являются органами власти народа, посредством которых он осуществляет свою власть.

В соответствии со ст. 10 Конституции РФ «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ и суды РФ.

В исследуемой нами области Президент РФ обладает широкими полномочиями. Причем в этом случае, с нашей точки зрения, он имеет приоритетные возможности, обеспечивая «...согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Содержание этой деятельности отчетливо выражено в Присяге, приносимой им при вступлении в должность (ч. 1 ст. 82 Конституции РФ)².

¹ См.: Шабров О.Ф. Политическая система: структура, типология, устойчивость. М., 1993. С. 11.

² См.: Общая теория прав человека / под ред. Е.А. Лукашевой. М., 1996. С. 134.

В соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ Президент России является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Функцию гаранта он реализует и непосредственно в своей деятельности, и как субъект, обладающий правом законодательной инициативы, а также в процессе издания указов, направленных на обеспечение прав личности.

Необходимо отметить, что в соответствии с положениями Конституции РФ на Президента не возлагается обязанность по охране или защите с последующим восстановлением прав и свобод граждан, т.к. это сфера деятельности иных специализированных органов, а Президент призван обеспечить условия, способствующие реальному воплощению прав и свобод личности в повседневную действительность.

При этом следует иметь в виду, что Конституция не содержит указаний на то, в каких формах должна осуществляться правообеспечительная деятельность. В настоящее время при Президенте РФ созданы Администрация¹, Совет Безопасности², институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах³, Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека⁴. В целом эти органы призваны быть эффективным механизмом, определяющим участие Президента в руководстве по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека является консультативным органом при Президенте Российской Федерации, образованным в целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека

¹ Об Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 25.03.2004 № 400 (ред. от 02.10.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 13. Ст. 1188; URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.11.2018).

² О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 07.03.2020 № 175 (ред. от 28.12.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 10. Ст. 1323; URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.02.2021).

³ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 04.02.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112; URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.02.2021).

⁴ См.: О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека: Указ Президента РФ от 01.02.2011 № 120 (ред. от 19.02.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 6. Ст. 852; URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.03.2021).

и гражданина, информирования Президента Российской Федерации о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества в Российской Федерации, подготовки предложений главе государства по вопросам, входящим в компетенцию Совета.

Исходя из общих положений одной из основных задач Совета является оказание содействия Президенту Российской Федерации в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, рассмотрение по поручению главы государства вопросов, относящихся к компетенции Совета.

Обеспечительная деятельность Президентом России прав и свобод личности осуществляется также через определенные президентские структуры. Так, в ст. 83 Конституции РФ говорится о том, что Президент формирует Администрацию, которая является государственным органом Президента в исполнении возложенных на него Основным Законом государства и федеральными законами функций, в т.ч. по обеспечению прав и свобод личности.

Важными структурными звеньями Администрации Президента являются Управление Президента по обеспечению конституционных прав граждан, обеспечивающее реализацию конституционных полномочий Президента по вопросам гражданства Российской Федерации, осуществления помилования, предоставления политического убежища, и Управление Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан, действующее на основе Положения¹. Ведущие направления деятельности Управления определены в учредительных документах, которые содержат описание функций и задач этого органа. Основными функциями Управления являются: обеспечение рассмотрения устных и письменных обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, адресованных Президенту Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации; информационно-справочная работа, связанная с обращениями граждан; анализ обращений граждан, адресованных Президенту Российской Федерации, и подготовка соответствующих докладов; информационно-аналитическое и методическое обеспечение деятельности Администрации Президента Российской Федерации по рассмотрению обращений граждан.

¹ См.: Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций (вместе с «Положением об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций»): Указ Президента РФ от 17.02.2010 № 201 (ред. от 25.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 8. Ст. 838; URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.07.2014).

Управление в целях обеспечения рассмотрения обращений граждан организует их прием работниками Управления в Приемной Администрации Президента Российской Федерации, руководителем Администрации Президента Российской Федерации и его заместителями, а также руководителями самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации. Оно организует централизованный учет обращений граждан; обеспечивает своевременное рассмотрение обращений граждан, а также их направление для рассмотрения в соответствующие подразделения Администрации Президента Российской Федерации, в Аппарат Правительства Российской Федерации, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации; создает на основе обращений граждан информационный фонд и обеспечивает получение из него сведений для соответствующих подразделений Администрации Президента и Аппарата Правительства Российской Федерации; осуществляет контроль за своевременным выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации поручений по обращениям граждан; извещает граждан о результатах рассмотрения в Управлении их обращений. Этот институт обеспечения прав граждане используют достаточно активно.

Президент Российской Федерации должен придавать особое значение повышению ответственности должностных лиц за качественное и своевременное исполнение принятых нормативных правовых актов, особенно касающихся вопросов обеспечения прав человека.

Одну из ключевых ролей в обеспечении прав личности играют законодательные органы власти. Законодательным органом Российской Федерации в соответствии с Конституцией является Федеральное Собрание – постоянно действующий парламент, состоящий из двух палат – Государственной Думы и Совета Федерации.

Опыт прошедших лет свидетельствует о том, что деятельность российского парламента не всегда плодотворна и эффективна в вопросах обеспечения прав и свобод личности. Причинами тому являются, во-первых, ярко выраженная конфронтация политических сил, представленных в Государственной Думе РФ; во-вторых, лоббирование позиций только отдельных социальных групп, а не отстаивание интересов всего населения страны; в-третьих, отсутствие сменяемости депутатского корпуса. Эти и другие причины могут быть преодолены в случае существенного изменения Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе членов Федерального Собрания и депутатов Государственной Думы РФ». В частности, необходимо предусмотреть ограничение

возможности быть избранным в депутаты Государственной Думы более двух сроков подряд. Кроме того, следует разработать конкретные основания ответственности депутатов перед избирателями, дающие реальные возможности отзыва депутатов в случае неисполнения или неудовлетворительного исполнения ими своих обязанностей, т.е. речь идет о возрождении института наказов депутатам. Вопрос о конституционности применения института отзыва депутата в 1996 г. рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации по делу о проверке конституционности закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с поступившим запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации. В своем постановлении от 24 декабря 1996 г. Конституционный Суд РФ установил, что «в соответствии со статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти». Институтотом отзыва депутата эти права не ограничиваются, поскольку их содержанием охватывается только процесс избрания, а не последующие отношения между депутатами и избирателями.

Говоря о содержательной составляющей законодательного органа, следует отметить, что сегодня он не играет определяющей роли в системе государственной власти, т.к. самой главной функцией в ней является функция управления общественными процессами, где доминирующее место занимает исполнительная власть. Тем не менее это не означает, что законодательная власть отсутствует или существует формально. Законодательная власть оказывает огромное влияние на состояние обеспечения прав и свобод личности, т.к. наряду с законотворческой реализует представительную, контрольную и иные функции.

Законодательная функция парламента сопряжена с его деятельностью по принятию законов. В этих целях в Конституции РФ не только закрепляется право принятия законов, но и определяются их виды, устанавливается процедура внесения в парламент законопроекта, его обсуждения и принятия, подписания закона, его опубликования и вступления в силу.

Представительная функция парламента в обеспечении прав человека занимает особое место, т.к. в лице парламентариев представлены интересы всех избирателей. Кроме того, специфика данной функции выражается в том, что обсуждение вопросов в парламенте ведется открыто и гласно.

Особый интерес в этой связи представляет институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации¹, который можно рассматривать как важное дополнение существующей системы юридических способов обеспечения прав граждан. Уполномоченный по правам человека призван осуществлять на территории России контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией РФ и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также международными пактами и соглашениями, ратифицированными Российской Федерацией. Уполномоченный призван собственными средствами способствовать восстановлению нарушенных прав и свобод личности, развитию международного сотрудничества, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека.

Предметом основной деятельности Уполномоченного по правам человека (омбудсмена) является осуществление им проверки законности и обоснованности актов управления и процедуры их принятия, действий должностных лиц с целью защиты нарушенных прав граждан.

Одним из главных способов реализации Уполномоченным своих функций является рассмотрение жалоб граждан, которые вправе обратиться в случае неудовлетворения решением, порядком принятия или поведением должностного лица, т.е. когда нарушаются его права органом государственной власти или чиновником. Однако следует отметить, что к Уполномоченному граждане вправе обращаться после того, как они обжаловали решения в судебном или административном порядке и не согласны с принятым решением.

Важной формой обеспечения прав и свобод личности является ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека. В соответствии с федеральным законом по окончании календарного года он направляет доклад о своей деятельности Президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство, Конституционный Суд, Верховный Суд и Генеральному прокурору Российской Федерации. Кроме того, по определенным вопросам соблюдения прав человека Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады.

Несомненно, институт Уполномоченного по правам человека в нашей стране является важным шагом в развитии демократических процессов, направленных на дальнейшее укрепление статуса личности, гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина. Последую-

¹ См.: Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ от 26.02.1997 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011; URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.11.2020).

щее законодательное регулирование статуса Уполномоченного, форм его деятельности и др. нашло свое развитие в Федеральном конституционном законе от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹, на базе которого возможно создание соответствующих институтов в субъектах федерации.

Комплексный подход к решению проблемы, касающейся формирования нормативной базы института Уполномоченного, т.е. принятие правовых актов не только на федеральном уровне, но также и в субъектах Федерации, позволит ликвидировать еще существующие проблемы в сфере функционирования механизма обеспечения прав личности, а также окажет положительное влияние на стимулирование позитивной деятельности органов государственной власти.

Исполнительная власть в Российской Федерации представлена Правительством, в состав которого входят Председатель Правительства, его заместители и федеральные министры.

Правовую основу деятельности Правительства составляют Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»², постановления Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 (ред. от 11.03.2021) «О регламенте Правительства Российской Федерации и положении об аппарате Правительства Российской Федерации»³ и от 19 января 2005 г. № 30 (ред. от 01.02.2020) «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»⁴, Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполни-

¹ См.: Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011; URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.11.2020).

² См.: О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 45. Ст. 7061.

³ См.: О регламенте Правительства Российской Федерации и положении об аппарате Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 (ред. от 11.03.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 23. Ст. 2313; URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.03.2021).

⁴ См.: О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (ред. от 01.02.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 4. Ст. 305; 2012. № 38. Ст. 5102; URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.02.2020).

тельной власти»¹, где определена система федеральных органов исполнительной власти, а Указом Президента РФ от 12.05.2008 № 724 (ред. от 20.11.2020) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»² непосредственно определена их структура.

В соответствии с положениями Конституции Российской Федерации (ст. 13, 77, 112) в систему органов исполнительной власти кроме Правительства входят также федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

По верному утверждению В.Н. Бутылина, «...в процессе реализации своих прав и свобод гражданин чаще всего соприкасается именно с органами исполнительной власти. Вот почему законодательное регулирование основных прав и свобод индивида, а также непосредственное действие конституционных положений не снимают необходимости дальнейшей конкретизации в правовых актах органов исполнительной власти норм Конституции РФ и законов, касающихся прав личности. В этой связи государственная охрана основных прав и свобод граждан в сфере государственного управления требует не только четкого правового закрепления статуса гражданина, но и соответствующих обязанностей органов исполнительной власти по его реализации и обеспечению, установление реальной ответственности государственных служащих за нарушение основных прав и свобод индивида»³.

Следует подчеркнуть, что именно исполнительная власть стала обладать в настоящее время неизмеримо большими возможностями сосредоточения в своих руках по сравнению с другими ветвями государственной власти финансовых, материальных, технических, технологических, организационных и других ресурсов. Именно исполнительная власть обладает наиболее исчерпывающей информацией обо всех процессах, происходящих как внутри государства, так и на международной арене.

Помимо прочего, исполнительная власть сегодня располагает большими возможностями воздействовать на другие государственно-властные структуры и прежде всего на парламент. Это подтверждается

¹ См.: О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента России от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 20.11.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945; URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.12.2020).

² См.: Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 (ред. от 20.11.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 20. Ст. 2290; URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.12.2020).

³ Бутылин В.Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны... С. 85.

тем, что исполнительная власть активизировала свою деятельность как субъект, обладающий правом законодательной инициативы, в довольно широком круге вопросов, традиционно считавшихся сферой исключительной компетенции высшего представительного органа. С одной стороны, это может благоприятно воздействовать на обеспечение прав человека, т.к. предлагается принимать материально обоснованные решения, исходя из финансовых возможностей государства. С другой – это может привести к сосредоточению власти в одних руках, т.е. к политической диктатуре, что, конечно же, будет оказывать негативное воздействие на соблюдение прав и свобод личности.

Среди всего разнообразия органов государственной власти есть специальные, которые образованы для осуществления конкретных целей, а именно защиты граждан от преступных посягательств, обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности. Традиционно данные органы называют правоохранительными.

Деятельность всех органов, входящих в состав правоохранительных, имеет важное значение для обеспечения жизнедеятельности общества, защиты интересов государства и охраны прав и свобод человека и гражданина. Несомненно, что роль отдельных правоохранительных органов в решении указанного круга проблем далеко не одинакова. Это объясняется различием функций, компетенции, ведомственной принадлежности, форм, методов, условий работы, а также наличием сил и средств, которыми эти органы располагают.

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. На суды Конституцией возложено осуществление правосудия (ст. 118), на прокуратуру – высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов всеми государственными органами, местными представительными органами, органами исполнительной власти, управления и контроля, юридическими лицами, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

Правосудие – исключительная прерогатива судебной власти. Создание чрезвычайных судов в нашей стране не допускается. Правосудие представляет собой разновидность государственной деятельности, направленной на рассмотрение и разрешение различных конфликтов, связанных с нарушением действующего законодательства, и призванной

обеспечить восстановление нарушенных прав и свобод граждан. Авторы комментария к Конституции Российской Федерации, по нашему мнению, точно вычленили специфические признаки этой деятельности, отмечая, что «правосудие осуществляется: во-первых, специальными государственными органами – судами и от имени государства; во-вторых, путем рассмотрения в судебных заседаниях гражданских, уголовных и иных дел; в-третьих, в установленной законом процессуальной форме»¹.

В соответствии с ч. 3 ст. 118 Конституции РФ судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации. Создание чрезвычайных судов не допускается. Деятельность судов регламентирована Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»².

Провозглашенное Конституцией осуществление правосудия только судом означает, что в России нет и не должно быть никаких иных, кроме судов, государственных или общественных органов, которые имели бы право рассматривать и разрешать гражданские, уголовные или иные дела, а также квазисудебных органов типа товарищеских судов и т.д.

Усиление роли суда по обеспечению защиты прав и свобод личности обусловлено повышением его самостоятельности в системе органов государственной власти и стремлением преодолеть синдром тоталитарного политического режима с очевидными нарушениями прав личности, идеологической связанностью советских судов и развитыми внесудебными репрессиями³.

Эффективность правосудия – многомерный показатель деятельности государства, находящийся в зависимости от ряда социальных факторов организационного, нормативного и иного характера. Значение их в ходе

¹ Конституция Российской Федерации: комментарий. М., 1994. С. 499-500.

² См.: О судебной системе Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1; URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.01.2021).

³ См.: Невинский В.В. Юридическая конструкция правового положения человека и гражданина в Российской Федерации // Личность и государство на рубеже веков. Барнаул, 2000. С. 31-32.

динамичного развития общества различно: значение одних может возрасти, других – снизиться. При этом ясно одно: проблема результативности деятельности судебной власти в значительной мере зависит от качества законодательства. В рамках проводимой в стране судебно-правовой реформы в целях обеспечения эффективности правосудия и обеспечения прав и свобод личности важно определиться не только со структурой судов, но и непосредственно с процессуальной формой судопроизводства.

Следует признать, что вопрос о том, следует ли унифицировать порядок судопроизводства, его процессуальные формы или необходимо дифференцировать построение процесса, всегда был и остается спорным. По мнению одних ученых, порядок уголовного судопроизводства должен быть одинаковым по всем категориям дел независимо от тяжести преступлений, установленных за них мер наказания, степени сложности дел, их общественного значения и иных свойств. В такой унификации судопроизводства сторонники этого взгляда видят выражение единого процесса¹.

Для того чтобы судебная процедура была более приоритетной перед иными юридическими средствами в ряду законных средств обеспечения защиты прав и свобод граждан, необходима не только общедоступность судов, всесторонность и профессионализм в оценке ситуаций, но и оперативность правосудия.

Деятельность государства и его органов должна осуществляться так, чтобы люди были уверены в своей безопасности. Однако только в условиях сильного государства, которое в состоянии управлять обществом и позитивно воздействовать на личность, можно говорить о гарантиях прав человека.

Проблема обеспечения судебной защиты прав и свобод личности всегда была в центре внимания ученых. В настоящее время прослеживается положительная тенденция роста доверия населения к судам. Об этом свидетельствует увеличение обращений в суды граждан за защитой своих прав и свобод. Так, например, всего в 2020 г. российскими судами было рассмотрено почти 38,5 миллиона дел – на 3,92 миллиона больше, чем в 2019 г.

Таким образом, судебная власть в российском обществе, претерпевая за последние десятилетия реформирование своей системы, в т.ч.

¹ См., например: Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. М., 1968. Т. 1. С. 61; Элькин П.С. Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. Л., 1976. С. 68 и др.

и посредством расширения сферы контрольных полномочий, по праву становится демократичной структурой в правовом государстве. Однако еще рано говорить об идеальном состоянии судов в нашем государстве, в немалой степени они еще громоздки и «неповоротливые», процедуры рассмотрения дел несовершенные, что настораживает и отчуждает граждан от этой формы обеспечения и восстановления нарушенных прав. Требуется дальнейшая работа по поиску оптимальных вариантов реанимирования суда, чтобы рассматривались дела и принимались решения оперативно, без волокиты, которая в ряде случаев затягивается на годы.

Важную роль по обеспечению прав человека в системе государственного механизма играют органы внутренних дел. 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).

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 работы¹.

Возможности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод граждан неограничены. Они обусловлены их компетенцией. В компетенцию органов внутренних дел входят те права и обязанности, которые установлены правовыми актами, регламентирующими их деятельность. Поэтому при определении компетенции важно подчеркнуть правовую природу полномочий органов внутренних дел.

Современные и новые задачи, стоящие перед государством и обществом, требуют качественного законодательства, закрепляющего четкие и определенные задачи и функции органов внутренних дел для эффективной их организации и деятельности в сфере обеспечения прав и свобод человека. Министерство внутренних дел России и подчиненные ему

¹ См.: Ростовщиков И.В. Реализация прав личности и деятельность органов внутренних дел. С. 38.

органы внутренних дел ведут повседневную кропотливую работу, направленную на обеспечение безопасности россиян, защиту их прав и свобод, сохранение целостности государства, укрепление конституционного строя, борьбу с преступностью и коррупцией. Причем такой опасный вид нарушений прав человека и гражданина, как преступность, постоянно трансформируется, перерождается, принимает более скрытые и изощренные формы, проникает во все сферы жизни и деятельности нашего общества. Все это требует постоянного совершенствования законодательства в целях обеспечения четкой организации оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности всех звеньев органов внутренних дел, создания юридических (правовых) условий для повышения ее эффективности. Задачи и функции органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод граждан устанавливаются федеральными, региональными, международными, муниципальными и ведомственными нормативными правовыми актами.

Для решения задач по разработке и принятию в пределах своей компетенции мер по защите прав и свобод человека и гражданина нормативные правовые акты уполномочивают органы внутренних дел разрабатывать и принимать меры административно-правового, уголовно-процессуального, оперативно-разыскного, организационного и воспитательного характера.

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.

Кроме правоохранительной, органы внутренних дел осуществляют регулятивную функцию, которая состоит в разрешении внутриорганизационных управленческо-распорядительных дел (расстановка кадров, планирование, распоряжение материальными средствами, поощрение, выдача юридическим лицам разрешения на приобретение и хранение предметов сферы разрешительной системы и др.), а также в реализации некоторых прав и законных интересов личности.

Следует констатировать, что обеспечение прав и свобод личности в правоприменительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в большей части зависит от качества зако-

нов и иных нормативных актов, регламентирующих деятельность этих органов.

Основные задачи, стоящие перед Российским государством, в конечном счете являются общими для всех ветвей власти. Об этом красноречиво свидетельствуют положения Конституции РФ, где провозглашено, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства, что эти права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной ветвей власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

В настоящее время в нашей стране существует много средств, направленных на обеспечение прав граждан. Однако следует отметить, что права граждан еще очень часто нарушаются, а предоставленные способы их охраны и защиты не всегда достаточно эффективны, т.к. они не акцентированы исключительно на охране и защите прав человека и гражданина.

Следует констатировать, что обеспечение прав и свобод личности в правоприменительной деятельности органов государственной власти в большей части зависит от качества законов и иных нормативных актов, регламентирующих деятельность этих органов.

Качество закона определяется совокупностью факторов, воздействующих на его (качество) обеспечение в правоприменительной деятельности органов государственной власти.

Оценка качества закона в правоприменительной практике органов государственной власти по обеспечению прав человека зависит от целой системы факторов, включающей в себя финансово-экономическое обеспечение этих органов, их социально-политическую стабильность, организацию пропаганды идеологических ценностей, хорошо отлаженную систему правового обеспечения, а также условия организации служебной деятельности структурных подразделений.

Таким образом, при определении влияния качества закона на обеспечение прав человека в правоприменительной деятельности органов государственной власти должны учитываться в едином комплексе как экономические, социально-политические, правовые, так и организационные меры. Это особенно актуально в период крупных перемен, вызванных реформированием различных сфер жизнедеятельности нашего общества, когда должны быть учтены все факторы, и только в этом случае возможно сочетание качественного закона и обеспечения прав человека в правоприменительной деятельности органов государственной власти.

§ 3.3. Факторы, воздействующие на качество закона и обеспечение прав и свобод личности в правоприменительной деятельности органов государственной власти

Для обеспечения прав и свобод личности требуются знание и учет всего многообразия факторов, воздействующих на поведение людей: положительных и отрицательных, правовых и материальных, политических, идеологических и т.д. Поэтому гарантии прав личности выступают только одной составной (при этом очень важной) системы факторов, обеспечивающих действие механизма государственно-правового обеспечения прав личности. При этом следует иметь в виду, что понятие «фактор» означает «момент, существенное обстоятельство в каком-нибудь процессе, явлении»¹.

Система факторов представляет собой совокупность средств, приемов и способов с учетом положительных и отрицательных обстоятельств, сложившихся в обществе, и направлена на создание благоприятных условий для обеспечения прав и свобод личности. Поэтому систему факторов, определяющих положение личности, необходимо рассматривать в рамках комплексного механизма.

Впервые с достаточной полнотой комплексный механизм реализации права с позиций обеспечения законности был разработан во второй половине 70-х гг. авторским коллективом Академии МВД СССР под руководством В.С. Афанасьева. По его мнению, эта система многоуровневая: каждый из элементов и все они в единстве проявляются на общесоциальном, региональных, групповых, индивидуальном уровнях. Связи и взаимопереходы уровней системы осуществляются как взаимозависимости общего и частного.

Влияние конкретного фактора на правовое поведение может быть прямым (непосредственным) и косвенным (опосредованным), при этом влияние это может быть в каждом конкретном случае и позитивным, и негативным, что зависит от его сочетания с другими факторами, т.е. от их совокупного действия.

На поведение каждого субъекта действуют входящие в систему факторы всех уровней, т.е. как международные и общесоциальные факторы, так и условия того конкретного региона, где он проживает или работает. Немалую роль играет и та социальная среда, в которой человек вращается, поскольку она во многом определяет и его развитие, и его конкретные действия в той или иной жизненной ситуации.

¹ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. С. 847.

При этом происходит, с одной стороны, формирование черт и свойств определенной личности, а с другой – создается конкретная жизненная ситуация, воспринимая и оценивая которую человек принимает решение о конкретном варианте своего поведения. Причем и личность, и ситуация обладают как положительными, так и отрицательными свойствами, и характер поведения (соблюдение нормы права или ее нарушение) определяется взаимодействием всех факторов¹.

Важно подчеркнуть, что позитивные факторы следует рассматривать как гарантии законности, а негативные – как причины ее нарушения.

Система факторов, влияющих на комплексное обеспечение прав и свобод личности, универсальна. Она включает факторы внешней среды, непосредственно относящиеся к личности, и обеспечительные.

В группу факторов так называемой **внешней среды** входят: состояние экономики, социально-политической и криминогенной обстановки, идеология, уровень законодательства, деятельность системы управления, система внешних связей.

Состояние экономики имеет важное значение для действенности всего механизма государственно-правового обеспечения прав и свобод личности. Именно экономика определяет конкретные условия, в которых происходит реальное обеспечение прав и свобод личности.

Экономические факторы являются определяющими, базисными в целом в системе факторов. Они предполагают высокий уровень развития экономики и ее эффективность. От состояния и уровня экономического развития общества, организации системы хозяйствования напрямую в значительной мере зависит возможность государства эффективно выполнять свои разнообразные функции и в т.ч. обеспечивать гражданам реализацию провозглашенных в нормах позитивного права основных прав и свобод.

В современный период развития экономики в нашей стране происходит переосмысление места и роли государства в экономических процессах и вместе с тем преобразование в качественно иную экономическую систему. Государство как исторически сложившийся институт макрорегулирования экономических процессов не может быть отстранено от рыночных преобразований.

Проблема эффективного функционирования экономики и степень оказываемого на нее влияния со стороны государства являются центральными и наиболее дискуссионными темами современного общества.

¹ См.: Афанасьев В.С. Современные проблемы теории законности. С. 28-29.

Кризисные явления, присущие нашему обществу (стремительный рост преступности, в т.ч. организованной, усиление коррумпированных связей, формальность и бездействие законов, ухудшение работы правоохранительных органов, безнаказанность за совершение различных правонарушений и т.д.), сопровождаемые падением производства, снижением уровня жизни большинства населения, приводят к ухудшению положения личности в обществе.

Экономические факторы выступают важной основой обеспечения личной неприкосновенности, чести и достоинства каждого гражданина. Эти социальные ценности могут быть реализованы и надежно обеспечены лишь при наличии в обществе экономического достоинства личности. Создать необходимые экономические гарантии реализации прав и свобод граждан в какой бы то ни было сфере невозможно без экономического достоинства личности, как невозможно обеспечить социальную справедливость без свободы в сфере экономического выбора, соответствующего способностям и возможностям людей¹. Более того, эффективная экономика обеспечивает все: и условия формирования личности, и воспитание, и обучение. Она определяет политику, уровень культуры общества и граждан и т.д.

К сожалению, анализируя с точки зрения системного подхода экономические факторы, влияющие на обеспечение правовой защиты личности, мы неизбежно приходим к выводу, что отрицательные факторы доминируют в количественном и качественном отношении в сравнении с тем немногим положительным, что имеется в экономической сфере современной России.

В экономических отношениях современной России множество диспропорций, проявлений нестабильности, болезненных процессов, влекущих многочисленные нарушения прав человека. Вместе с тем следует отметить, что экономические факторы не действуют автоматически, сами по себе. Как верно отметил В.В. Лазарев, направление, объем и сила их влияния во многом зависят от характера деятельности государства, его политики². Поэтому наряду с объективными факторами, коренящимися в природе рынка, определенную роль играют и обстоятельства субъективного свойства, в частности, серьезные ошибки и просчеты в проведении экономических реформ.

¹ См.: Шишков Ю. Рынок и социальная защищенность // Наука и жизнь. 1991. № 1. С. 3-5.

² См.: Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. М., 1975. С. 119.

Таким образом, экономические факторы – мощный, а в ряде случаев определяющий источник эффективного обеспечения прав и свобод личности.

Социально-политическая обстановка оказывает наиболее существенное значение на обеспечение прав и свобод личности как на общегосударственном уровне, так и на уровне отдельного региона. Как правильно отмечает В.С. Афанасьев, «негативное влияние может оказываться, в частности, политической обстановкой конкретного региона, специальными условиями, деятельностью различных политических группировок»¹.

Условия социально-политического характера будут способны оказывать положительное воздействие на общественные отношения, если сами при этом будут соответствовать уровню и прогрессивным тенденциям экономического развития.

Социальная защищенность личности в обществе определяется степенью реализации ее права на определенный уровень благосостояния.

Важная роль в обеспечении социальных гарантий отводится государству. 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 статье, «...устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты»².

Социальные гарантии призваны обеспечивать достойный уровень жизни и социальную защищенность граждан. Условия, способствующие обеспечению достойной жизни, получают выражение в праве граждан на предоставление любому человеку достаточного питания, одежды и жилья, а также право на охрану здоровья и получение медицинской помощи. Кроме того, социальные гарантии выражают право на социальное обеспечение в случае потери трудоспособности, болезни, инвалидности, потери кормильца и в иных случаях, установленных законом.

Основой социально-политической обстановки является такая организация демократического государства, которая ограничивала бы свободу социального поведения граждан лишь в тех областях и сферах, где сталкиваются действительно противоречивые интересы, которые сами участниками общественных отношений урегулированы и согласованы быть не могут, и где, в силу этого, требуется внешнее, основанное на законе и формальном равенстве сторон регулирование процесса согла-

¹ Афанасьев В.С. Современные проблемы теории законности. С. 30.

² См.: Конституция Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 1993. С. 6.

совождения интересов и действий. Государство, действующее в режиме демократии, не вмешивается во взаимоотношения людей, если несовпадение их интересов не достигает степени социально-политического противоречия, не подвергает опасности жизненные интересы общества.

Современное государство, по мнению Ю.А. Тихомирова, 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 человека¹.

Одним из определяющих социально-политических условий, оказывающих существенное влияние на стабильность в обществе, является классовая структура, которая в современный период характеризуется сложностью и многоуровневым характером. Анализируя эту структуру, приходится констатировать, что общество расслоено, а в некоторых отношениях и поляризовано не только по имущественному признаку, но и в духовном плане. Дифференциация между различными слоями общества, резкое обнищание одних и обогащение других (к тому же нередко достигнутое далеко не праведным путем) подпитывают люмпенскую психологию, стимулируют появление у значительной части людей настроений, близких к экспроприаторским, усиливают социальную напряженность, общий агрессивный фон общественной жизни. У многих социальных групп имеются различные интересы и цели, вплоть до противоположных, поэтому столь насущным является вопрос их согласования, поиска компромиссов и принятия таких решений, которые гарантировали бы порядок и спокойствие в обществе, позволяли грамотно и с минимальными потерями решать проблемы, возникающие в результате несовпадения их интересов.

Как справедливо отмечает Л.А. Морозова, общесоциальная деятельность государства должна обеспечивать определенную степень устойчивости отношений и связей внутри общества, его целостность и единение на базе общесоциальных интересов (экономических, культурных, национальных и др.)².

Мы полагаем, что чем больше удельный вес общесоциальных функций, тем выше роль государства как инструмента преодоления противो-

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Государство на рубеже столетий // Государство и право. 1997. № 2. С. 30.

² См.: Морозова Л.А. Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. 1993. № 6. С. 98.

речий, средства достижения общественного компромисса, стабилизации общественных связей. Такая роль государства вынуждает его отказываться от использования исключительно методов насилия, принуждения. Все чаще ему приходится обращаться к авторитету общедемократических, гуманистических институтов и идей, например к идеям правового государства, соблюдения прав человека, защиты национальных меньшинств.

Одним из реальных каналов влияния социально-политических условий на обеспечение прав личности в России служат нормативные правовые акты (в первую очередь – законы), в которых выражается политика государства.

Говоря о воздействии политики на право, В.О. Мушинский отмечает, что «...необходимо преодолеть представление о праве как о «концентрированном выражении политики», представление, односторонне рассматривающее право как право государства принудительно навязывать свою волю во имя государственного интереса»¹.

Представляется, что социальные беды проистекают не от того, что право является концентрированным выражением политики, а от того, что оно концентрирует в себе не ту политику, т.е. политику, не отражающую объективные закономерности общественного развития, от кого бы она ни исходила.

Таким образом, гарантом реальности действия механизма государственно-правового обеспечения прав личности в первую очередь выступает сильное государство, признающее во взаимоотношениях с личностью ее приоритет на основе верховенства права, поддерживающее политическую стабильность в обществе.

Негативное влияние на положение личности в обществе может оказываться политической обстановкой конкретного региона, социальными условиями, деятельностью различных политических группировок.

Идеология как фактор обеспечения прав и свобод личности представляет собой совокупность определенных взглядов, идей, представлений, убеждений и т.д., характерных для всего общества в целом или для определенных социальных групп. Идеология выступает тем средством, на базе которого развивается духовная жизнь общества, идейное воспитание граждан, основанное на глубоком уважении к праву как социальной ценности.

В современном российском обществе уже достаточно давно предпринимаются попытки создания новой общегосударственной идеоло-

¹ Мушинский В.О. Соотношение политики и права в регулировании социальных интересов // Советское государство и право. 1988. № 2. С. 9-10.

гии. Сегодня жизнь со всей очевидностью показала, что предание забвению этой деятельности приводит к распаду общества на отдельные группы, если и не враждебные, то слабо взаимосвязанные. Подобное положение может в итоге привести к нарастанию взаимной неприязни и враждебности, росту нетерпимости и агрессивности и как следствие – к гражданской войне. Поэтому в настоящее время перед населением всей страны стоит важная задача по консолидации общества на основе новой системы ценностей, способной сплотить и мобилизовать всех на преодоление существующего кризиса.

Идеологическая деятельность государства проявляется не только в создании и реципировании каких-либо идеологием в чистом виде, но и в использовании иных, более тонких и современных форм идейного воздействия, которые прямо или опосредованно связаны с развитием и разносторонней поддержкой науки, культуры, образования¹. Стабильность обеспечения прав личности в условиях формирования основ цивилизованного государства может основываться лишь на прочном идеологическом фундаменте, предполагающем приоритет общечеловеческих ценностей как важнейшего результата общедемократических завоеваний прогрессивного человечества. Идеологические гарантии во многом определяются уровнем правовой, духовной и общей культуры населения. На это обстоятельство особое внимание обращал русский философ И.А. Ильин, отмечая, что «духовное назначение права состоит в том, чтобы жить в душах людей, “наполняя” своим содержанием их переживания и слагая, таким образом, в их сознании внутреннее побуждение, воздействующие на их жизнь и на их внешний образ действий. Задача права состоит в том, чтобы создать в душе человека мотивы для лучшего поведения»².

Не случайно М.М. Рассолов идеологическую функцию также именуется воспитательной³. Кроме того, В.Н. Димитрук определяет идеологическую функцию государства как поддержку определенной идеологии, организацию образования, поддержку культуры⁴.

Действительно, обеспечение прав человека возможно при таком уровне правовой культуры, когда уважение к праву, закону является

¹ Буховец А.Н. Идеологическая функция государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 92.

² См.: Ильин И.А. О сущности правосознания. М., 1993. С. 40.

³ Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. проф. М.М. Рассолова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2012. С. 282.

⁴ Димитрук В.Н. Теория государства и права: учеб. пособие. Минск: Амалфей, 1999. С. 24.

личным убеждением человека, причем не только рядового гражданина, но в первую очередь законодателя, государственного и муниципального служащего. В данном случае нравственный и правовой компоненты подключают свои специальные средства для обеспечения прав человека. При этом первый опирается на совесть, долг, ответственность, а второй – на авторитет и силу государства.

Обеспечение необходимого уровня правовой культуры возможно лишь при условии хорошей организации правовой пропаганды, четкой системы воспитания у граждан высоких нравственных качеств, патриотизма, ответственности, чувства права и законности. Только формируя новое политико-правовое мышление, переориентируя сознание общества на истинные общечеловеческие ценности, возможно создание высокого уровня индивидуального и общественного, политического и правового сознания и культуры, подлинно гуманистической морали, что будет являться реальным идеологическим условием обеспечения прав личности.

Следует отметить, что в основе всего духовного лежит мораль, т.е. система взглядов, норм, принципов, оценок и убеждений, обладающих универсальным характером и составляющих исходную базу прав человека. Исходя из того, что с моральными устоями в современном российском обществе дела обстоят сложно, требуется воссоздание комплекса нравственно-духовного возрождения личности. Нравственная составляющая всегда выступала неотъемлемым компонентом, стержнем построения прав человека. Вся система человеческих прав основана на удовлетворении духовно-нравственных и материальных потребностей, что, в свою очередь, требует включения их в общую систему социальных ценностей. От этого зависит результативность и повышается значимость прав человека.

Несомненно, подобная важнейшая задача требует приложения больших усилий не только со стороны государства и его органов, а также органов местного самоуправления, общественных организаций, но и отдельных граждан.

Правовые и моральные начала в правах человека служат общей цели – согласованию личных и общественных интересов, преодолению противоречий между ними, установлению оптимальных пределов индивидуальной свободы, сплочению членов общества. Они содействуют друг другу в деле уяснения тех или иных аспектов прав, их реализации в контексте общей заинтересованности, диалогичности¹.

¹ См.: Глухарева Л.И. Права человека в современном мире. С. 80.

В этой связи можно констатировать, что в сфере нравственного состояния общества за последние годы появились новые позитивные моменты, несущие немалую антикриминогенную нагрузку. Достаточно, например, указать на то, что в нравственном воспитании людей, а значит, и в профилактике правонарушений стали активно использоваться возможности религии.

Подводя предварительный итог рассматриваемому направлению, можно сделать вывод, что права человека есть морально-правовой феномен, выражающий правовой размер нравственно-этического минимума индивидуальных притязаний, направленных на формирование обновленной идеологии в нашем обществе.

Уровень законодательства как составная часть системы внешних факторов играет важную роль в целом в вопросах обеспечения прав и свобод личности. Комплекс базовых условий, образуемый экономическими и социально-политическими факторами, предопределяет в целом реальность всех прав и свобод личности, выступает важной предпосылкой заинтересованности в их реализации. Вместе с тем сами по себе они не всегда могут обеспечить полноценное использование прав и свобод и тем более – защитить от посягательств и нарушений. Для обеспечения их действительности существуют правовые факторы, к которым относятся действующие принципы, нормы права, другие правовые явления, т.е. законодательно закрепленная система средств правового обеспечения прав и свобод личности и средств их правомерной реализации. Это значит, что в нормах международного и внутригосударственного права, закрепленных в них юридических средствах конкретизируются права, свободы и обязанности участников правоотношений, определяется порядок реализации этих прав, их охраны и защиты.

По своей сути правотворчество представляет собой возведение государственной воли в закон, т.е. в правовые предписания, имеющие общеобязательное значение. На современном этапе развития правотворчество проявляется в первую очередь как принятие правового акта непосредственно населением страны путем референдума либо как издание актов, содержащих правовые нормы, государственными и иными управомоченными органами.

Важно подчеркнуть, что демократизм правотворческой процедуры предполагает активное участие партий, массовых движений, общественных объединений, непосредственно граждан в создании законопроектов, свободном и деловом обсуждении предлагаемых законодательных решений. Однако, как справедливо отмечается в литературе, это не исключает того, что правотворчество, в какой бы форме не осу-

ществлялось, есть деятельность государства, форма государственного руководства обществом¹.

Однако для того, чтобы принимаемый в процессе правотворчества нормативный акт в максимальной степени отвечал потребностям жизни общества и был эффективен, важно не только определить, но и заранее решить круг проблем, касающихся его характера, места и роли в системе законодательства страны. Существенное значение имеют факторы, способствующие или препятствующие подготовке и принятию нормативных правовых актов. В этих целях следует учитывать позитивные и возможные негативные последствия, которые могут наступить в процессе реализации принятого нормативного акта. Здесь, прежде всего, следует учитывать факторы, оказывающие решающее воздействие на процесс подготовки, принятия и воплощение правовых предписаний в поведение людей. В первую очередь необходимо выделить материальные (экономические), а также социальные, идеологические и иные факторы. Важно подчеркнуть, что успех эффективности правотворчества зависит от того, насколько точно и всесторонне полно учитываются в разрабатываемом нормативном акте все существующие на данный момент факторы, насколько адекватно отражается в них объективная действительность.

Для обеспечения качества закона, а также в целях оптимизации правотворческой деятельности требуется согласование действий, прежде всего, законодательной и исполнительной власти на всех уровнях. В этих целях следует обеспечить верховенство закона в системе нормативных правовых актов, чтобы ограничить правотворчество органов исполнительной власти. Важно сегодня устранить дублирование нормативных актов ведомственными приказами и распоряжениями. В ряде случаев объем действия федеральных законов и иных нормативных актов зависит от того, насколько они регламентированы ведомственными актами.

Путь к юридическому обеспечению прав и свобод личности начинается с законодательного оформления общественного строя, приверженности к таким демократическим политико-правовым принципам, как правовая государственность, верховенство закона, разделение властей, приоритет личности во взаимоотношениях с государством и т.д.²

¹ См.: Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. С. 307.

² См.: Права человека: история, теория и практика. М., 1995. С. 141-144.

Таким образом, мы полагаем, что непосредственное обеспечение прав и свобод личности начинается с признания их государством посредством соответствующей нормативной правовой регламентации. Не должны приниматься нормативные правовые акты, ухудшающие положение лица в обществе, ограничивающие его права и свободы.

Состояние криминогенной обстановки в современном российском обществе можно охарактеризовать как стабильно напряженное и представляющее реальную угрозу в целом государственно-правовому обеспечению прав и свобод личности. Наибольшую опасность для прав человека представляет преступность и более всего ее организованные проявления.

По обобщенным данным многочисленных социологических и социально-психологических исследований, от 60 до 80% опрошенных россиян отмечают значимость проблемы преступности для общества и для каждого человека, выражая озабоченность тем, что преступные посягательства осложняют их жизнь. При этом большинство опрошенных (70%) считают, что в местах их проживания преступлений в последние годы совершается либо столько же, как прежде, либо даже больше.

И если раньше считалось, что угрозу стать жертвой преступных деяний можно свести к минимуму, если вести себя законопослушно и не провоцировать противоправных действий, то сейчас, в условиях криминальной зараженности всех сфер социальной жизни, вероятность стать пострадавшим от преступления для каждого человека чрезвычайно высока. Такой опасности подвергается любой член общества, независимо от материального достатка и от того, кто он – государственный служащий, предприниматель или пенсионер¹.

Широкий размах преступности и криминализация общества выдвигают сегодня безопасность в число ведущих факторов, определяющих их положение в обществе. Криминализация общественных отношений негативно влияет на все сферы национальной безопасности России: экономическую, политическую, социальную, военную и др.

Преступность, как негативное социально-правовое явление, объективно присуща любому государственно организованному объединению людей независимо от формы политического режима. Преступность выступает качественным показателем жизнедеятельности общества. Человек по природе своей противоречив, поскольку обречен не только нести

¹ См.: Ефремова Г.Х. Психологическое обеспечение правозащитной деятельности прокуратуры // Права человека в России и правозащитная деятельность государства. СПб., 2003. С. 279.

в себе и сеять вокруг себя разумные и добрые начала, но и творить зло¹. Расширение преступности происходит на фоне малоэффективных усилий государства по ее пресечению. Принимаемые меры по нейтрализации антиобщественных проявлений не отвечают сложившейся обстановке, при этом криминогенная ситуация не улучшается, а становится хуже. По данным, приведенным в литературе, в целом ущерб от преступлений внутри страны сопоставим с 10-15% ВВП (валового внутреннего продукта)².

Наряду с высоким уровнем общей преступности сложной остается ситуация с исключительно опасным противоправным явлением – организованной преступностью.

Организованная преступность как социальное явление у нас в стране родилась не сегодня и не вчера, но отсутствие опережающего изучения этого явления в целом, а не отдельных его аспектов привело к тому, что законодатель осознал данное явление как реальную угрозу безопасности весьма поздно и в силу этого не сумел вовремя дать ему надлежащую правовую характеристику на уровне закона и, как следствие, не разрешил все остальные возникающие отсюда проблемы³.

Растущий криминальный профессионализм и качественные изменения в структуре преступности вызвали необходимость поиска новых решений и активных мер с тем, чтобы усилить противодействие наиболее опасным ее проявлениям. И если еще 20 лет назад исследователи отмечали в числе особых характеристик наличие высшего образования у преступников того времени⁴, то сегодня этот критерий является неотъемлемой частью мошеннических преступлений с использованием современных достижений научного прогресса.

Сегодня организованная преступность активно действует не только в различных отраслях экономики (промышленности, сельском хозяйстве, торговле, в бытовом обслуживании, кредитно-финансовой сфере), но и в политике, а также и в государственном и муниципальном секторе.

¹ См.: Гаджиев К.С. Политическая философия. М., 1999. С. 323.

² Васильев А.И., Сальников В.П., Степашин С.В. Национальная безопасность России: конституционное обеспечение. СПб., 1999. С. 147.

³ См.: Организованная преступность: круглый стол издательства «Юридическая литература» / отв. ред. А.И. Долгова и С.В. Дьяков. М., 1989; Овчинский В.С., Овчинский С.С. Борьба с мафией в России. М., 1993; Овчинский В.С. Мафия: необъявленный визит. М., 1993; Он же: Стратегия борьбы с мафией. М., 1993; Портков И.А. Город и преступность // Государство и право. 1993. № 2; Никифоров А.С. Контроль за преступностью в России // Государство и право. 1994. № 5.

⁴ Гыскэ А.В. Современная российская преступность и проблемы безопасности общества: политический анализ. М., 2000. С. 84.

Как отмечал в своем выступлении Я.И. Гишинский на III ежегодной конференции Европейской криминологической ассоциации «Преступность и контроль в интегрированной Европе», процесс слияния организованной преступности с легальным бизнесом уже завершен, преступный капитал полностью легализован. По его мнению, «...каждый бизнесмен в России – преступник, каждый преступник – бизнесмен». «Возможна ли борьба с организованной преступностью?» – задает вопрос автор в конце своего выступления. И отвечая на него, приходит к заключению, что в случае уничтожения организованной преступности в России наступит полный крах экономики и бизнеса¹.

Организованная преступность расширяет межрегиональные и международные криминальные связи, полем ее деятельности становится практически весь земной шар. Все виды преступного промысла возглавляются и направляются организованной преступностью – наркобизнес, оружейный бизнес, финансовые мошенничества, фальшивомонетничество, контрабанда валюты, заказные убийства и т.д. По сути дела, отечественная профессиональная преступность не только вышла на «мировой рынок товаров и услуг» (причем последние включают даже «заказные убийства» в странах как ближнего, так и дальнего зарубежья), но и установила тесное сотрудничество с зарубежными мафиозными кланами.

Кроме того, организованная преступность приобрела качественно новые свойства. Она сращивается с государственным аппаратом, что особенно опасно для государства и его деятельности в вопросах обеспечения прав и свобод личности. Как верно отмечает А.В. Гыскэ, многие члены организованных преступных групп любыми путями стремятся попасть во власть: стать депутатом Государственной Думы, губернатором, чиновником высокого ранга или депутатом местного законодательного собрания².

Опираясь на коррумпированные связи и значительный капитал собственных либо контролируемых предпринимательских структур, преступные сообщества активно влияют на экономику целых регионов, внедрились в наиболее доходные сферы коммерческой деятельности, практически открыто продвигают своих ставленников в органы исполнительной и законодательной власти различного уровня.

В настоящее время коррупция выступает одной из наиболее серьезных проблем глобального характера, которая угрожает социально-

¹ См.: III ежегодная конференция Европейской криминологической ассоциации «Преступность и контроль в интегрированной Европе» // Вестник Моск. ун-та. Серия 11 «Право». 2004. № 4. С. 99.

² См.: Гыскэ А.В. Современная российская преступность и проблемы безопасности общества: политический анализ. С. 85.

экономическому и политическому развитию, подрывает демократические и моральные устои общества.

Полагаем, что основными причинами, способствующими росту организованной преступности и коррупции, являются просчеты при проведении реформ в экономической, военной, правоохранительной и иных областях государственной деятельности, ослабление системы государственного регулирования и контроля, несовершенство правовой базы и отсутствие сильной государственной политики в социальной сфере, правовой нигилизм, снижение духовно-нравственного потенциала общества.

Необходимыми предпосылками успешной борьбы с коррупцией являются наличие политической воли и, конечно, готовность самого общества. И здесь решение проблемы невозможно без ломки стереотипов, без поворота и адаптации массового правосознания к потребностям, в корне меняющим вектор экономического и демократического развития общества. Без этого даже самые суровые меры репрессии не решат проблему.

Все это свидетельствует о том, что усилия общества и государства должны быть направлены на формирование системы мер действенной социальной профилактики и воспитание законопослушных граждан.

Основные направления деятельности по борьбе с такими опасными проявлениями преступности, как организованная преступность, коррупция, экономические преступления, наркомания, экстремизм и терроризм, должны быть направлены на предупреждение и пресечение противоправных деяний, неотвратимость ответственности за совершенное преступление, на обеспечение защиты права каждого на личную безопасность вне зависимости от национальности, гражданства, вероисповедания и т.д.

Таким образом, в современном российском обществе не следует легкомысленно относиться к проявлениям преступности, а тем более игнорировать такой фактор, как влияние криминогенной обстановки на процессы обеспечения прав и свобод личности. Сегодня нужно воспринимать преступность как реальную силу в политической системе общества, оказывающую негативное воздействие на многие права и свободы человека. В обществе все еще культивируется образ «удалого» предприимчивого и всемогущего криминального авторитета, который способен решить проблемы многих людей.

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 система управления, еще не вылившаяся в одну, устраивающую всех теорию, вместе с тем значительно расширяет свои рамки, включая новые объекты, к числу которых относятся самые разные направления по совершенствованию правового положения личности. Соединение потребностей в знаниях о механизме обеспечения прав и свобод личности с позиций управления порождает новые подходы к этой довольно старой проблеме.

Организационные факторы включают в себя деятельность государства, его органов, должностных лиц, органов местного самоуправления, общественных организаций в области правотворческой и правоприменительной практики, которые оказывают на обеспечение прав личности как положительное, так и негативное влияние. Специфичной чертой рассматриваемого блока условий, указывают ученые, является то обстоятельство, что они нередко используются в качестве «компенсаторов» 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 меры (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.). Организационные факторы могут различаться по уровню своего действия, т.е. факторы федерального, регионального и местного действия, по сфере действия – деятельность органов внутренних дел, местного самоуправления и т.д.

Однако обратной стороной системы управления является высокий уровень коррумпированности институтов власти. И сегодня остается актуальным заявление Я.И. Гилинского на III ежегодной конференции Европейской криминологической ассоциации «Преступность и контроль в интегрированной Европе» о том, что «...коррупция является исконно русской традицией и что в России тотально коррумпированы высшие органы власти и правоохранительные структуры». Этот тезис докладчик ярко проиллюстрировал данными, почерпнутыми им из российской прессы, включая фиксированные ставки за прекращение уголовного дела, освобождение от предварительного заключения, смягчение наказания и пр., якобы достигающие десятков тысяч долларов. Оглашены были тарифы на занятие высших государственных должностей. Цена лоббирования законопроекта достигает, по данным ученого, 250 тысяч дол-

¹ См.: Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел. М., 1993. С. 43.

ларов. Как заявил профессор Я.И. Гилинский, коррупцией полностью поражены министерства, полиция, ФСБ и она «является в современной России неотъемлемым элементом политической системы, основным механизмом политического режима». В заключение доклада он сделал вывод о невозможности борьбы с коррупцией в современной России вследствие тотальной коррумпированности правоохранительных органов и задал риторический вопрос: «Кому бороться с коррупцией?»¹.

При характеристике **системы внешних связей** следует иметь в виду, что права человека регулируются не только внутригосударственным, но и международным правом. На процесс создания норм и принципов международного права непосредственное, а в ряде случаев и решающее значение оказывает внутреннее право государств. Как правило, участники международных отношений согласуют принятие международных норм с их конституциями и другими основополагающими законодательными актами, закрепляющими принципы их экономического и политического строя, права и свободы граждан.

Содержание и объем прав и свобод человека в различные исторические периоды не были одинаковыми. Вплоть до начала XX в. права человека рассматривались исключительно внутригосударственным правом. Внутренним делом государства считалось рассмотрение взаимоотношений между государством и его гражданами. Было лишь одно исключение, суть которого состояла в том, что считалось «гуманным» развязывание войны в целях обеспечения защиты своих граждан на территории другого государства, а также национальных или иных меньшинств. Теоретическое обоснование политики вмешательства во внутренние дела других государств под предлогом «защиты» и «обеспечения» таких прав, как право на жизнь, на свободу совести и вероисповедание, получило в трудах юристов – представителей науки международного права².

Первые международные соглашения, в которых в той или иной степени регулировались некоторые вопросы обеспечения прав человека, были заключены в период, предшествующий созданию Организации

¹ См.: III ежегодная конференция Европейской криминологической ассоциации «Преступность и контроль в интегрированной Европе» // Вестник Моск. ун-та. Серия 11 «Право». 2004. № 4. С. 99.

² См.: Гроций Г. О праве войны и мира, три книги. М., 1956. С. 562-563; Мартенс Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. 1. СПб., 1882. С. 327; Блунчли И. Современное международное право цивилизованных государств, изложенное в виде кодекса. Вып. 2. М., 1877. С. 316; Захаров Н.А. Курс общего международного права. Пг., 1917. С. 134; Лист Ф. Международное право в систематическом изложении. Юрьев, 1917. С. 87 и др.

Объединенных Наций. В частности, первая попытка организации механизма международной системы безопасности и сотрудничества была предпринята в 1919 г. путем создания Лиги Наций. Однако лишь после Второй мировой войны, когда человечество столкнулось с массовым истреблением людей, мировое сообщество сумело создать всемирную международную организацию, задачей которой была выработка единых для всех стран стандартов в области прав человека. Именно такой международной структурой и стала Организация Объединенных Наций. Организацией Объединенных Наций созданы органы, специально занимающиеся обеспечением прав человека, которые уполномочены осуществлять правозащитную деятельность либо на основании мандатов, либо согласно определенным договорам в области права человека. Наиболее важным из этих органов является Комиссия по правам человека, которая имеет мандат с широкими полномочиями, дающими право на обсуждение любых вопросов, относящихся к правам человека. Следует отметить, что в ряде регионов планеты созданы и действуют свои системы по обеспечению прав человека. Так, например, в Европе таким органом является Совет Европы, в рамках которого был принят ряд соответствующих договоров, в т.ч. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Контроль за выполнением положений этой Конвенции осуществляют Комитет Министров, Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) и Европейский Суд по правам человека.

За прошедшие годы в рамках системы внешних связей в сфере обеспечения прав человека у России сложились деловые контакты с Европейским Судом по правам человека, Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, другими комитетами и комиссиями Совета Европы, а также с Международным Комитетом Красного Креста.

Наряду с обозначенными направлениями в настоящее время активно развивается сотрудничество в области обучения правам человека с международными организациями – Европейским Союзом, Советом Европы, ЮНЕСКО, Детским фондом ООН, Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, Международным комитетом Красного Креста.

Таким образом, система внешних связей как составная часть организационных факторов является важной составной частью общей системы факторов, воздействующих на обеспечение прав и свобод положение личности в обществе.

Факторами, относящимися к личности, являются отношение к правовым ценностям, правовые знания, стереотипы правового поведения, социально-правовая активность личности.

Отношение к правовым ценностям. Основу нормального функционирования общества составляет множество правомерных поступков человека в сфере правовых отношений. О правомерности поведения субъекта можно говорить в том случае, если его действия соответствуют правилам, зафиксированным в правовой норме, не противоречат моральным устоям общества и приносят ему пользу.

Особая важность задачи обеспечения прав и свобод личности в современных условиях, когда издается большое количество нормативных актов, заключается в подготовке адресата к встрече с законом, в необходимости сформулировать ценностно значимое к нему отношение. Поэтому, с одной стороны, норма права выступает критерием правомерного поведения субъектов, а с другой – личность оценивает правила поведения, закрепленные в норме.

Обновление норм законодательства приносит желаемый успех только в том случае, когда происходят аналогичные изменения в правовой идеологии и психологии, если весь правотворческий процесс сопровождается обоснованием образа мыслей тех, к кому обращен закон. В данном случае мы можем говорить о самом благоприятном отношении граждан к правовым предписаниям, когда они одобряют, поддерживают и претворяют эти предписания в жизнь. В данном случае норма права получает свое воплощение, претворяется в жизнь. Менее благоприятный вариант, когда граждане относятся к правовым ценностям безразлично. В таких случаях правовые предписания не проводятся в жизнь, но и не нарушаются, они попросту игнорируются. Закон исполняется формально или не воспринимается, и его обходят либо, что еще хуже, «встречают в штыки», и он остается в очередной раз на бумаге, а фактическое положение дел не изменяется. Сама по себе нормативная сторона права мало значит, если она не воспринимается правосознанием¹, а это может способствовать пересмотру ценностных ориентиров, их деформации и деградации, перемене в формах поведения как отдельной личности, так и различных групп и слоев населения.

Самый неблагоприятный вариант – когда граждане настроены против правовых предписаний, они активно им противодействуют, а в ряде случаев и нарушают. В подобных случаях, наиболее острых для общества, противодействие правовым предписаниям может повлечь применение мер государственного принуждения.

В настоящее время в связи с пересмотром ценностных ориентаций все более распространенный характер приобретают, с одной стороны,

¹ См.: Явич Л.С. Социализм: право и общественный прогресс. М., 1990. С. 127-128.

рост межличностных конфликтов, с другой – нарушения правовых норм, регулирующих соответствующие отношения.

В связи с тем, что этот процесс не контролируется и не вызывает адекватной реакции, он углубляется в следующих направлениях: правовая норма фактически перестает действовать; набирает силу «теневое нормотворчество»; функционирование правовых институтов заменяется неформальными связями и отношениями.

Поэтому важно добиваться не только того, чтобы человек уважительно относился к правовым предписаниям, т.к. уважать можно и то, что навязано силой, но и по своему внутреннему убеждению был солидарен с правилами поведения, установленными в государстве, принял их как свои.

Таким образом, именно солидарное отношение к правовым ценностям выступает главной предпосылкой гармоничного развития личности, раскрытия ее особенностей и дарований, формирования надлежащих нравственных качеств.

Правовые знания. Неотъемлемым условием реальности и результативности прав является знание их людьми, осмысление их высокой ценности, умение правильно использовать и защищать.

В условиях стремительного развития законотворческого процесса в нашей стране гражданам, чья деятельность не связана с правоприменением, трудно уследить за нововведениями законодателя. Организацией, специально созданной для оказания правовой помощи населению, защиты прав и свобод личности, является адвокатура.

Деятельность адвокатуры регламентирована Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»¹.

Говоря о правовых знаниях, следует иметь в виду, что в качестве оценочного критерия выступает потребность индивида (социальной группы) в них. Так, одному человеку свойственно максимальное знание права в силу его профессии или в силу свойств характера, другому достаточен объем правовых знаний для разрешения жизненных ситуаций, третий вообще не интересуется правом, т.к. свое поведение соизмеряет посредством сложившихся в той или иной социальной группе правил поведения.

¹ См.: Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ (ред. от 31.07.2020; с изм. и доп. от 01.03.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 23. Ст. 2102; URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.05.2021).

Однако следует иметь в виду, что «...само по себе знание правовых норм... еще не может служить надежной гарантией от правонарушений»¹. Так, в большинстве случаев люди обладают необходимыми знаниями, и совершаемые ими правонарушения, особенно преступления, с незнанием норм связаны мало².

Поэтому знания и понимания права еще недостаточно для правомерного поведения, ибо сами по себе они не удерживают от правонарушения. Важно еще и состояние нравственного воспитания личности, отношения человека к моральным и правовым ценностям. Именно просвещение, воспитание и образование в области прав человека является идейным инструментом построения правового государства, гарантией реализации этих прав. Деятельность по утверждению в обществе универсальных ценностей, формированию правосознания и правовой культуры должна строиться на основе гуманистических общечеловеческих и национальных идеалов народов России³.

В настоящее время в нашей стране проблематика прав человека включена в программу общеобразовательных школ по таким предметам, как «История Отечества», «Граждановедение», «Обществознание», «Политика и право», «Право и личность» и т.д.

Но, несмотря на достигнутое, ситуация в сфере просвещения в области прав человека по-прежнему остается на недостаточно высоком уровне. Прежде всего, сказывается отсутствие последовательности в изучении проблем обеспечения прав и свобод личности. Чаще всего оно осуществляется на инициативных началах. Мы полагаем, что это должно стать обязательным стандартом при подготовке не только юристов, но и специалистов других профилей и прежде всего педагогов.

Стереотипы правового поведения. Надо отметить, что исходными мотивами поведения могут служить потребности и интересы не только самого индивида, но и других лиц, социальных групп и общества в целом. Ведь личность рассматривается не в изоляции от человеческого окружения. Стереотипы правового поведения складываются из потребностей личности в сфере ее общения и жизнедеятельности. Поэтому, с одной стороны, поведение субъекта будет правомерным, т.е. отвечать правовым предписаниям, содержащимся в норме права, интересам и потребностям как самой личности, так и его близкого окружения и общества в целом. С другой стороны, интересы личности и общества могут

¹ Наумов А.В. Соотношение правового и нравственного сознания в правовом воспитании // Криминология и уголовная политика. М., 1985. С. 73.

² См.: Афанасьев В.С. Современные проблемы теории законности. С. 30.

³ См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 1999 г. М., 2000. С. 133-134.

расходиться, и личность будет выражать свое отношение к правовым ценностям в противоправном поведении.

И хотя большинство стереотипов вряд ли осознанны и, скорее всего, выражаются как привычка, возникшая с детства, все же стереотип правомерного поведения личности основан на идейном убеждении в общественной пользе поступка, на чувстве долга перед обществом, профессиональном чувстве ответственности, а также практической полезности своего поведения, а в ряде случаев – на страхе перед наказанием.

Одно из важных направлений изучения вопроса противоправного поведения заключается в понимании природы правонарушений и иных антиобщественных поступков. Наиболее распространенной причиной правонарушений является привычка нарушать определенные нормы. Привычными стали такие негативные стороны в поведении людей, как грубость, высокомерие, амбициозность по отношению к другим гражданам и др.

Правонарушение – это не только индивидуальное, но и массовое явление, и в этом аспекте его социальная природа видна более чем отчетливо. Официальная статистика и выборочные исследования прямо указывают на связь структуры, состояния и динамики правонарушений с социально-экономическими условиями жизни общества. Стереотип противоправного поведения кроется в глубоких социальных противоречиях, которые приводят к таким негативным проявлениям, как преступность, наркомания, алкоголизм, проституция и т.д.

Стереотип противоправного поведения находит свое проявление в правовом нигилизме, т.е. в устойчиво пренебрежительном или ином негативном отношении к праву со стороны граждан, должностных лиц, а также в установке на достижение социально значимых результатов неправовыми средствами.

Социально-правовая активность личности как фактор, определяющий правовое положение личности, крайне важен для обеспечения эффективной деятельности государства. В юридической литературе она определяется как высшая форма правомерной, добровольной, сознательной, внутренне мотивированной и целеустремленной деятельности субъекта по превышению опосредованной правом цели и интенсивной деятельности¹.

¹ См., например: Казимирчук В.П. Социально-правовая активность личности // Социализм и право. М., 1979. С. 117; Щербакова Н.В. Правовая установка и социальная активность личности. М., 1986. С. 55; Балкаров Б.Х. Поощрительные нормы права как средство формирования социально-правовой активности граждан в сфере охраны собственности // Повышение правоохранительной активности граждан в обеспечении перехода к рынку. Н. Новгород, 1993. Ч. 2. С. 15.

Правовая активность – инициативная, внутренне осознанная и одобренная самой личностью деятельность по реализации своих прав и свобод посредством исполнения норм права и может быть выражена лишь через правомерное поведение граждан. Следовательно, отрицательное отношение к праву не может быть рассмотрено как правоактивная деятельность индивида, т.к. по своей сути это антисоциальная и антиправовая активность.

Социально-правовая активность личности должна быть ориентирована на решение вопросов по обеспечению прав и свобод в области познания правовых явлений, в сфере правотворчества, в правореализующей деятельности, а также в деятельности, направленной на предотвращение или недопущение нарушений нормативных правовых актов и правопорядка, установленного в обществе. При этом в качестве необходимой предпосылки правовой активности граждан, как справедливо отмечает С.Н. Кожевников, надо рассматривать правовые знания, правовую культуру, образование¹.

Демократизация общественной жизни не только ставит новые задачи перед органами государственной власти и органами местного самоуправления, но и существенно меняет их взаимоотношения, характер взаимодействия с так называемой средой функционирования, т.е. с гражданами и населением в целом. В этой ситуации возрастает роль социально-правовой активности личности как состояния общественного сознания, в специфической форме преломляющей различные аспекты социального бытия.

Зачастую именно от умелого использования всей системы факторов зависит состояние обеспечения прав человека в обществе в целом.

Следовательно, с деятельностью государства, с осуществлением государственного управления связаны реальные и самые широкие возможности для всех граждан участвовать в политической жизни общества. Идея участия каждого человека в общих делах, ответственности личности за судьбу государства, общества нашла свое конкретное выражение в Декларации прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации, Конституции Российской Федерации и иных законах.

В структуру **обеспечительных факторов** входят: меры охраны, защиты, ответственности и контрольно-надзорные мероприятия.

¹ Кожевников С.Н. Законы России и правовая активность граждан // Повышение правоохранительной активности граждан в обеспечении перехода к рынку. Н. Новгород, 1993. Ч. 1. С. 13-14; Он же: Правовая активность граждан. Н. Новгород, 1994. С. 27.

Меры охраны – это осуществляемые государственными органами и общественными организациями мероприятия, направленные на предупреждение нарушений прав и свобод личности, устранение причин, их порождающих, и таким образом способствующие правомерной реализации гражданами своих прав и свобод.

Мы разделяем позицию А.В. Стремоухова, который определяет меры охраны как «...механизм непосредственного действия охранительных норм российского права и организационно-правовой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, учреждений и должностных лиц, а также общественных объединений по недопущению нарушений прав и обязанностей граждан»¹.

Таким образом, меры охраны означают применение правовых средств для обеспечения правомерной деятельности субъектов.

Меры защиты – принудительный способ осуществления права, применяемый в установленном порядке компетентными органами либо самим управомоченным лицом в целях восстановления нарушенного права.

Меры ответственности – это те неблагоприятные последствия физического, материального и имущественного характера, которые наступают в отношении субъектов, допустивших нарушения прав и свобод личности.

Важное место в системе обеспечительных факторов занимают контрольно-надзорные мероприятия. Следует отметить, это направление еще недостаточно полно исследовано в теории государства и права применительно к правам человека.

Контрольно-надзорные мероприятия представляют собой деятельность уполномоченных субъектов, направленную на выявление и предотвращение фактов нарушения прав и свобод граждан, а также принятие необходимых мер к их устранению со стороны соответствующих органов и должностных лиц.

В современной юридической науке существует большое разнообразие подходов к классификации органов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия².

¹ Стремоухов А.В. Человек и его правовая защита: Теоретические проблемы. СПб., 1996. С. 220.

² См., например: Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974; Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981; Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 10-18; Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 26-27 и др.

Глава IV. Основные направления деятельности контрольно-надзорных органов за обеспечением прав личности

§ 4.1. Понятие и общая характеристика системы контрольно-надзорных органов обеспечения прав и свобод личности

Действенность обеспечения прав и свобод человека и гражданина предполагает эффективную систему контрольно-надзорных органов.

Исследование этого вопроса с неизбежностью предполагает рассмотрение лексического значения терминов «контроль» и «надзор». Хотя проблема разграничения надзора и контроля существовала давно, в основном она рассматривалась через призму прокурорской деятельности, а вот применительно проблемы обеспечения прав человека глубокого исследования не проводилось.

Контроль и надзор, являясь важным функциональным элементом системы власти и управления, позволяют проверять эффективность исполнения законов, иных нормативных правовых актов, а также принимаемых решений и состояние дел в различных сферах жизнедеятельности государства. Контроль и надзор способствуют правильному пониманию исполнителями своих задач, их точной ориентации в стратегических и текущих делах, в оптимальном выборе средств, форм и методов достижения поставленных целей, развивают инициативу исполнителей, заставляют их активнее искать резервы, творчески подходить к делу.

В обыденном понимании значение слов «надзор» и «контроль» одинаково: это наблюдение или постоянное наблюдение с целью присмотра, проверки за кем-нибудь (чем-нибудь), за соблюдением каких-нибудь правил.

Надо признать, что одним из центральных звеньев в организации любого дела, в т.ч. в вопросах обеспечения прав человека и качества закона, является хорошо налаженный контроль.

В общей теории права контроль чаще всего связывают с осуществлением управления той или иной деятельностью, системами, процессами и т.д.¹

Несмотря на то, что тема разграничения понятий «контроль» и «надзор» всегда находится в центре внимания исследователей, существенного новшества в решение этой проблемы не привнесено. В лите-

¹ Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР; Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления; Чекалин К.С. Контроль в деятельности советской милиции: учеб. пособие. М., 1976.

ратуре эти явления определяются по-разному: как средство, фактор, форму, функцию, деятельность, систему, обратную связь, условие, регулятор, гарант, явление, институт, метод, правомочие, атрибут и т.д.

Термину «контроль», как категории социальной и исторической, присуще значение «проверка», «наблюдение с целью проверки». А.М. Тарасов, говоря об английском происхождении слова «контроль», ссылается на «Краткий Оксфордский словарь» и приводит три варианта его лексического значения: 1) проверять или контролировать, а следовательно, и регулировать (платежи и т.д.); 2) требовать отчета; 3) сдерживать и направлять свободное действие¹.

Довольно распространенным является мнение о соотношении государственного контроля и надзора как целого и части, общего и частного. Так, например, А.В. Калмыкова пишет: «Понятие государственного контроля является более широким, чем понятие надзора, и имеет свои, специфические признаки. Органы, осуществляющие государственный контроль, наделены более широкими полномочиями, которые предусматривают проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений. Более того, контрольные органы имеют право вмешиваться в хозяйственную, производственную деятельность организации, применяя меры административного взыскания»². Б.В. Россинский также поддерживает концепцию, которая рассматривает надзор как специфическую разновидность контроля. Контроль необходим государственным органам как канал обратной связи, по которым к ним поступает информация о поведении субъектов управления. Контроль нередко нужен, чтобы увидеть нарушения не буквы закона, а духа закона. Информация, получаемая в процессе осуществления надзора, сводится лишь к сведениям о нарушении законодательства, ее спектр уже, чем объем информации, получаемой при контроле³.

К примеру, Л.А. Николаева полагает, что критериями разграничения контроля и надзора являются: «основная задача, для решения которой создан тот или иной орган на определенном этапе государственного строительства; характер полномочий соответствующих органов контроля и надзора; положение, занимаемое каждым из них в системе орга-

¹ См.: Тарасов А.М. Государственный контроль в России. М.: Континент, 2008. С. 14.

² Калмыкова Л.В. Совершенствование правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в условиях административной реформы // Журнал российского права. 2004. № 8. С. 26.

³ См.: Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. М.: Инфра-М, 2010. С. 527-528.

нов государства»¹. Аналогичной точке зрения придерживаются и другие авторы, отмечая, что «сущность прокуратуры и ее отличие от других органов государства в том, что, во-первых, она не имеет ни законодательных, ни административных, ни судебных функций, во-вторых, не вмешивается непосредственно в оперативно-хозяйственную и организаторскую деятельность органов, за законностью действий которых она осуществляет надзор, и в-третьих, не подвергает деятельность и акты соответствующих органов государственного управления оценке с точки зрения практической целесообразности, а лишь осуществляет надзор за тем, чтобы государственные органы, общественные организации, должностные лица и граждане не допускали нарушений закона»².

По мнению В.Д. Даева и М.Н. Маршунова, надзор, в отличие от контроля, всегда осуществляется извне, по отношению к объектам иных систем, тогда как контроль может осуществляться внутри системы (не может быть «самонадзора», но может быть самоконтроль).

Надзор предполагает наличие заранее установленных параметров поднадзорной деятельности, тогда как сфера контроля не ограничена; предметом надзора может и деятельность самих контролирующих органов, обратное же исключено. Поэтому надзор осуществляется только с точки зрения законности, в отличие от контролирующих органов, проверяющих не только законность, но и целесообразность деятельности. В ряде работ термин «контроль» трактуется объемнее, полнее термина «надзор», поскольку включает в себя и возможность соответствующего вышестоящего и контролирующего органа не только надзирать, т.е. наблюдать за законностью и ставить вопрос об устранении нарушений, но и устранять их своей властью³.

По мнению Ю.М. Козлова, надзор представляет собой разновидность контроля и должен рассматриваться в качестве специфического элемента системы государственных средств обеспечения законности. Деятельность надзорных органов всегда имеет надведомственный характер⁴.

С позиции А.М. Тарасова, в целом контроль – не что иное, как осуществление функции управления, суть которой заключается в том, что-

¹ См.: Николаева Л.А. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля // Вопросы теории и практики прокурорского надзора: сб. науч. тр. М., 1975. Ч. 1. С. 164.

² См.: Новиков С.Г., Рагинский М.Ю. Прокуратура в системе советского государственного аппарата // Правоведение. 1974. № 3. С. 46.

³ См.: Судопроизводство и правоохранительные органы в Российской Федерации / под ред. В.И. Шевцова. М., 1996. С. 206.

⁴ См.: Козлов Ю.М. Административное право. М., 2005. С. 364.

бы проверять, наблюдать, отслеживать то или иное явление¹. Аналогичной позиции придерживается О.В. Химичева, считая, что «контроль – одна из самостоятельных функций управления, хотя и не является первичным, обусловлен какой-либо совершающейся или уже совершенной деятельностью и предназначен для выявления нарушения ее нормального хода. Контроль представляет собой продолжительную функцию управления, осуществляемую в течение всего цикла реализации управленческого решения. Чем выше уровень управления, тем четче контроль проявляется как самостоятельная функция, требующая для ее реализации специальных органов и должностных лиц, способных оказать помощь контролируемому, устранить выявленные в их работе недостатки»².

По мнению Б.М. Лазарева, контроль – это функция, назначение которой состоит в установлении соответствия или несоответствия фактического состояния и деятельности управляемых объектов заданному им состоянию³. Контроль как функцию, отражающую существенные моменты государственного управления, его объективные взаимосвязи выделяет и Г.В. Атаманчук⁴.

Контроль сам по себе не представляет первичной деятельности, он касается действий, осуществляемых независимо от контроля⁵. Вместе с тем контроль является и самостоятельным видом работы. Его сущность состоит в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые объект получил от управляющего органа или должностного лица⁶.

На основе проведенного анализа следует, что контроль представляет собой деятельность по выявлению и анализу фактического положения дел и сопоставления этого положения с намеченными целями и задачами, а также принятию мер по устранению вскрытых недостатков и недопущению их в будущем.

¹ См.: Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние. С. 26-27.

² Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 43.

³ См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. С. 38.

⁴ См.: Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. М.: Юрид. лит., 1980. С. 121.

⁵ См.: Старосьцяк Е. Элементы науки управления. М., 1965. С. 197.

⁶ См.: Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. С. 7.

В современной литературе вместе с государственным контролем в качестве функции государственного управления учитывается и государственный надзор¹.

Надзор следует рассматривать в качестве составного элемента контроля, направленного на выявление фактов нарушения законности и принятия необходимых мер к их устранению со стороны соответствующих органов и должностных лиц.

Как управленческая категория контрольно-надзорная деятельность исторически связана с государственным управлением, возникшим, в свою очередь, в результате общественного процесса труда², и отражает этапы его развития. Изменения, происходящие в политической и экономической жизни общества, привели к размежеванию видов социального контроля. В настоящее время можно утверждать, что контроль как управленческое воздействие может быть направлен как «внутрь структуры» контролирующего субъекта, будучи отражением субординационных связей в том или ином государственном органе, так и вовне³.

Специфика контрольно-надзорной деятельности в обеспечении прав человека состоит в том, что она осуществляется большим кругом субъектов. Классификация органов, ее осуществляющих, может быть определена по различным направлениям. По мнению В.Е. Чиркина, следует различать «с точки зрения предмета контроля органы надзора за конституционностью (например, конституционные советы) и эффективностью, целесообразностью деятельности предприятия, учреждения (например, генеральный контролер). По методам деятельности различаются органы, осуществляющие свои полномочия путем судебного процесса (например, конституционные суды), и органы, которые проводят проверки и расследования (омбудсмены). По составу и процедуре принятия решения можно выделить единоличные и коллегиальные органы. Возможны и другие классификации, причем в зависимости от основания деления один и тот же орган может оказаться в различных классификационных группах»⁴.

¹ См., например: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 31; Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. М.: Проспект, 2015. С. 164.

² См., например: Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. С. 5.

³ См.: Морозов А.В. Контроль и надзор в системе исполнительной власти современной России (общеправовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 108.

⁴ Чиркин В.Е. Контрольная власть. С. 14-15.

В советский период некоторые авторы различали следующие основные виды субъектов, осуществляющих контроль: государство, общественные организации (в т.ч. самодеятельные), трудовые коллективы, граждане¹. По мнению А.М. Тарасова, в современных условиях разделения властей в Российской Федерации субъекты, осуществляющие контроль, изменились. В зависимости от того, о каком субъекте идет речь, можно, по мнению автора, разделить контроль на государственный, общественный и частный. Государственный контроль осуществляют государственные органы, организации, учреждения; общественный – всевозможные общественные организации, трудовые коллективы, отдельные граждане; частный – контролирующие структуры (специальные юридические и физические лица), например различные негосударственные аудиторские фирмы (компании). С этой позицией автора можно согласиться лишь частично, т.к. вряд ли стоит говорить о кардинальном изменении субъектов контроля, скорее всего, можно указать на изменения внутреннего содержания контрольной деятельности субъектов.

Исходя из того, что цели и характер, а также организационные формы осуществления деятельности по обеспечению прав и свобод личности многообразны, то многообразен и контроль за ними. Это, несомненно, дает широкие возможности для классификации. В зависимости от научных и практических задач классификация контроля за обеспечением прав личности может быть основана на различных критериях. Эти критерии универсальны и могут распространяться на всю систему контрольно-надзорных органов по обеспечению прав и свобод личности. Таковыми являются: субъекты контроля; задачи и содержание контрольной деятельности; характер контрольных полномочий и т.д.

При определении системы контрольно-надзорных органов в более крупном масштабе следует исходить из направленности контроля. В соответствии с данным критерием следует выделить внешний и внутренний контроль. Хотя в литературе «внутренний» контроль представлен как внутриведомственный, а «внешний» как надведомственный², с таким подходом в масштабах общей системы контрольно-надзорной деятельности применительно обеспечения прав человека согласиться трудно, т.к. он не охватывает всего круга задействованных субъектов этой деятельности.

Полагаем, что относительно системы контрольно-надзорных органов обеспечения прав личности внешним следует считать международ-

¹ Например, см.: Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. С. 43.

² См.: Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987.

ный контроль, осуществляемый в отношении организационно не подчиненных объектов, а внутренним – государственный контроль, осуществляемый в отношении органов одной системы.

§ 4.2. Международно-правовой контроль за обеспечением прав человека

Международно-правовой механизм обеспечения прав человека принято именовать контрольным. Объясняется это тем, что основная функция органов, осуществляющих свою деятельность в рамках этого механизма, заключается в контроле за выполнением государствами своих обязательств, касающихся прав человека, по международному праву. При этом следует отметить, что сама категория международного контроля исследовалась в основном применительно к отдельным отраслям международного права.

Чаще всего международный контроль понимается как международные гарантии выполнения договорных обязательств¹. Существует и иное мнение, согласно которому институт контроля в отношениях между государствами – это одна из гарантий, обеспечивающих выполнение принятых на себя обязательств².

Международный контроль представляет собой систему контроля за претворением в жизнь юридических обязательств, взятых на себя государствами в области обеспечения прав человека.

Первым в истории международных отношений многосторонним договором является Устав ООН, который заложил основы широкого развития сотрудничества государств по правам человека. Создание ООН как ответной реакции на агрессию и преступления против человечества, совершенные фашизмом в годы Второй мировой войны, и принятие

¹ См., например: Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. М., 1975. С. 211; Малинин С.А. Мирное использование атомной энергии. М., 1971. С. 48-49; Лазутин Л.А. Соотношение контроля и мер по укреплению доверия в праве международной безопасности // РЮЖ. 1995. № 1. С. 85 и др.

² См., например: Талалаев А.Н. Международные договоры в современном мире. М., 1973. С. 155-156; Котляров И.И. Правовые вопросы контроля за соблюдением международных обязательств // Международное сообщество и международное право. М., 1977. С. 40; Тиунов О.И. О понятии международно-правового контроля. М., 1989 и др.

Устава ООН положили начало качественно новому этапу межгосударственных отношений в этой области¹.

Наряду с деятельностью ООН все большее значение для защиты прав и свобод личности на международном уровне приобретает функционирование конвенционных органов, учрежденных на основании ряда международных соглашений по правам человека, принятых после создания ООН.

Одним из первых контрольных органов, созданных на основании международных конвенций в этой области, был Комитет по правам человека. В настоящее время функции контроля за соблюдением международных договоров по правам человека выполняют: Комитет по расовой дискриминации (1970 г.), Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (1982 г.), Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (1985 г.), Комитет против пыток (1988 г.), Комитет по правам ребенка (1990 г.).

Государственный контроль за обеспечением прав человека представляет собой систему органов, организаций, общественных объединений и должностных лиц, деятельность которых основана на Основном Законе государства и иных нормативных правовых актах и регламентирована ими в целях создания условий по реализации определенных требований.

Отмечая роль международного контроля в реализации международных актов по правам человека, Р.М. Валеев пишет, что «международный контроль выступает в качестве самостоятельного института международного права, который наряду с международными гарантиями и другими мерами направлен на обеспечение выполнения государствами международных обязательств»². Практически аналогичную точку зрения ранее высказывал И.И. Котляров, отмечая, что международный контроль – это действия субъектов международного права, которые осуществляются на основе международных договоров и заключаются в проверке соответствия деятельности государств принятым обязательствам с целью обеспечения их соблюдения³. По мнению О.В. Богданова, понятие международного контроля применяется главным образом для обозначения методов проверки того или иного соглашения⁴.

¹ См.: Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1999. С. 464.

² См.: Валеев Р.М. Международный контроль. Казань, 1998. С. 39.

³ См.: Котляров И.И. Международный контроль за исполнением космических средств: международно-правовые проблемы. М., 1981. С. 28.

⁴ См.: Богданов О.В. Всеобщее и полное разоружение. М., 1964. С. 276.

Таким образом, основной смысл международного контроля за обеспечением прав человека заключается в проверке соответствия деятельности государств принятым обязательствам.

Международный контроль в области обеспечения прав человека как институт коллективного контрольного механизма для наблюдения за выполнением государствами взятых на себя обязательств образовался и начал активно действовать после Второй мировой войны. По мнению В.А. Карташкина, его создание и функционирование являются наиболее значительным достижением в международном регулировании прав человека второй половины XX в.¹ Важной особенностью деятельности контрольного механизма по правам человека является активное участие в этом процессе международных организаций (универсальных и региональных) и созданных под их эгидой контрольных органов, а также контрольных органов, действующих в рамках межгосударственных договоров по правам человека.

Деятельность международных контрольных органов следует характеризовать как международные процедуры рассмотрения компетентными органами, на основе предусмотренных международными договорами докладов государств, межгосударственных и индивидуальных (групповых) жалоб и расследование ситуаций, касающихся нарушения прав человека, проверку выполнения государством договора и в случае необходимости с последующим принятием мер, а также защиту прав человека международными должностными лицами.

Среди международных механизмов по защите прав человека особое место занимает контрольный механизм Организации Объединенных Наций. По мнению профессора Г.В. Игнатенко, механизм реализации норм международного права представляет собой совокупность нормативных и институционных организационно-правовых средств, используемых субъектами международного права на международном и национальном уровнях с целью реализации норм².

В задачи ООН входит не только разработка различных нормативных актов о правах человека, но и оказание непосредственной помощи государствам в процессе их имплементации. Данное направление деятельности вытекает из общих положений п. 3 ст. 1 Устава ООН, определяющего, что основной целью этой организации является осуществление международного сотрудничества в решении международных проблем

¹ См.: Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995. С 58.

² См.: Международное право: учебник для вузов / отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. М., 1999. С. 178.

экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении уважения к правам человека и основным свободам.

Международный защитный механизм обеспечения прав человека создан с целью гарантирования выполнения взятых на себя государствами обязательств в области защиты прав и свобод личности. Выступая в качестве средства обеспечения исполнения международных норм, контроль заключается в действии субъектов международного права по установлению фактического положения и его оценки с точки зрения соответствия нормативным предписаниям, разрабатываемым на международном уровне.

Роль контрольных органов в современных условиях постоянно возрастает. Все большее внимание уделяется их функциям и полномочиям в деятельности ООН и в различных универсальных и региональных соглашениях. Как известно, в международных отношениях нет надгосударственной власти, которая могла бы контролировать осуществление принципов и норм международного права, в необходимых случаях принудительно претворять их в жизнь или налагать санкции за нарушения взятых на себя обязательств. Поэтому государства и предусмотрели создание международного контрольного механизма, возникающего в результате расширения международного правотворчества, усложнения межгосударственных связей, появления глобальных проблем, затрагивающих судьбы всего человечества. Как указывает И.И. Лукашук, «международно-правовое регулирование в широком смысле охватывает две основные фазы: а) правотворческую фазу, в которой протекает процесс создания международно-правовых норм; б) правоприменительную фазу, в которой происходит процесс осуществления норм»¹.

Контроль оказывает серьезное влияние на эффективность применения согласованных норм и принципов международного права, на их реальное соблюдение каждым государством-участником международных соглашений. В зависимости от характера нарушений прав человека зависит форма контроля. В каждом конкретном случае она определяется Уставом, решениями ООН и ее специализированных учреждений, международными соглашениями универсального и регионального характера.

Одна из основных задач органов контроля заключается в оказании помощи и содействия государствам в выполнении ими международных обязательств путем принятия соответствующих решений и рекомендаций².

¹ См.: Лукашук И.И. Международно-правовое регулирование международных отношений (системный подход). М., 1975. С. 10.

² См.: Анохин Ю.В. Контрольно-надзорный механизм обеспечения прав и свобод личности: монография. Барнаул: БЮИ МВД России, 2005. С. 63.

Главную ответственность за выполнение функций Организации по содействию всеобщему уважению и соблюдению основных прав и свобод человека, согласно ст. 60 Устава ООН, несет Генеральная Ассамблея ООН и Экономический и Социальный Совет под ее руководством. Полномочия Генеральной Ассамблеи ООН в области прав человека определены в ст. 13 Устава ООН следующим образом: «Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях ... содействия международному сотрудничеству в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и содействия в осуществлении прав человека и основных свобод для всех без различия расы, пола, языка и религии».

Специфическим своего рода методом контроля за соблюдением государствами обязательств, вытекающих из международных правовых актов о правах человека, является процедура рассмотрения индивидуальных сообщений. К примеру, она оговорена международной Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации и Конвенцией против пыток.

Следует отметить, что независимость международных контрольных органов в осуществлении ими своей основной деятельности не исключает их сотрудничества с подразделениями системы ООН. Как подчеркивает И.В. Николайко, «находят широкое применение различные формы и методы сотрудничества, которые характерны и для отношений внутри самой системы ООН»¹.

Международная система обеспечения прав личности базируется на региональных конвенциях (Конвенции (европейской) о защите прав человека и основных свобод, подписанной в Риме 4 ноября 1950 г.; Американской конвенции о правах человека от 22 ноября 1969 г.; Африканской хартии прав человека и народов, принятой в июне 1969 г.; Африканской хартии прав человека и народов, принятой в июне 1981 г.), а также на созданных в соответствии с ними контрольных механизмах и на международных правовых актах, посвященных защите прав и свобод отдельных категорий детей, женщин².

Эффективность действия Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод была определена созданием специальных международно-правовых органов защиты прав и свобод человека – Европейской Комиссии по правам человека и Европейского Суда по пра-

¹ См.: Николайко И.В. Право человека и система ООН (Проблемы многостороннего международного сотрудничества). Киев, 1991. С. 74.

² См.: Права человека: основные международные документы. М., 1989. С. 151-158.

вам человека в Страсбурге¹. В основе функционирования этих органов заложено закрепленное в ст. 25 Конвенции право «каждого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы лиц» подавать в Комиссию жалобы на нарушение прав, содержащихся в Конвенции, тем или иным государством – участником Конвенции, равно как и право любого государства – участника Конвенции подавать аналогичные жалобы на нарушения прав человека любым государством, также являющимся участником этой Конвенции.

Европейский Суд как самостоятельный независимый контрольный орган по Конвенции был образован в сентябре 1958 г. Компетенция Суда распространяется на дела, касающиеся толкования и применения Европейской Конвенции и переданные на его рассмотрение государствами – участниками Конвенции или Комиссией. Суд уполномочен принять дело только после того, как Комиссия не смогла достичь урегулирования спора по истечении трех месяцев, необходимых для разбирательства дела Комитетом Министров.

В случае если Суд заявит, что принятые национальными властями решение или меры полностью или частично противоречат обязательствам, вытекающим для данного государства из Конвенции, и если внутреннее право не может должным образом устранить последствия вышеуказанных решений или принятых мер, то Суд удовлетворяет иск потерпевшей стороны. Решение Суда является окончательным и обжалованию не подлежит, а государства – члены Конвенции должны ему подчиняться. Решения передаются Комитету Министров, который наблюдает за их исполнением. Если в течение трех месяцев со дня передачи Комиссией доклада Комитету Министров дело не направлено в Суд по правам человека, оно рассматривается Комитетом Министров Европейского Совета, который и принимает решения по поводу того, имело ли место нарушение Конвенции (ст. 53 и 54 Конвенции). Решения Комитета Министров также обязательны для государств-участников.

Уровень соблюдения норм международного права в области защиты прав человека, по мнению американского ученого Фридмана, «зависит во многом от социальной и политической природы государств – участников международных актов о правах человека, от суда»². Далее автор делает вывод о том, что более эффективными будут международные соглашения регионального характера, объединяющие государства

¹ Следует сразу же оговориться, в настоящее время Европейский Суд по правам человека является единым контрольным органом, т.к. с января 1998 г. Европейская Комиссия по правам человека не действует.

² Цит. по: Мингазов Л.Х. Проблема эффективности в зарубежной доктрине // Московский журнал международного права. 1998. № 2. С. 4.

со сходными социальными и политическими системами. В подтверждение изложенной позиции можно привести пример учреждения Европейского Суда по правам человека, которое стало возможным в значительной степени благодаря близости политических систем, схожести исторического опыта и сопоставимости уровня социально-экономического развития стран Европы, чего нельзя сказать о других государствах мира.

§ 4.3. Государственный контроль

Россия, провозглашая себя социальным государством, ориентирует деятельность всех органов государственной власти на обеспечение благосостояния граждан. При этом функция государственного контроля должна быть направлена на сокращение социальных противоречий.

В научных исследованиях приводятся различные трактовки понятия государственного контроля. Так, В.В. Чуманова считает, что «современный государственный контроль, в том числе и в Российском государстве, по праву претендует на индивидуализацию в качестве функции государства, поскольку представляет собой направление нормативно регламентированной, организационно обеспеченной деятельности государства и обусловлено достижением социально необходимых и желаемых целей. Кроме того, в концепции и практике реализации государственного контроля проявляется сущность и социальное назначение государства»¹.

По мнению В.В. Дьяконова, «под государственным контролем следует понимать деятельность государства по обеспечению эффективного и целесообразного функционирования государства и общества посредством установления соответствия фактического состояния общественных отношений социальным (прежде всего, юридическим) установлениям и сдерживания выявляемых отклонений»².

В.П. Беляев на основе проведенного анализа предлагает собственный вариант классификации государственного контроля:

1. По форме государственного устройства контроль делится на федеральный контроль и контроль, осуществляемый субъектами Российской Федерации.

¹ Чуманова В.В. Обеспечение эффективности механизма государственного контроля и надзора в системе местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. С. 60.

² Дьяконов В.В. Контроль и надзор в системе функций государства (теоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 51-52.

2. Исходя из иерархической зависимости контроль подразделяется на внешний и внутренний.

3. По времени проведения контроль классифицируется на предварительный, текущий и последующий.

4. По объему исследуемой деятельности контроль бывает общий и специальный.

5. По предмету проверки контроль можно подразделить на абстрактный и конкретный.

6. По степени обязательности проведения выделяются такие виды контроля, как обязательный и факультативный.

7. По правовым последствиям различают консультативный и упреждающий контроль¹.

Вместе с тем, помимо приведенной классификации, о государственном контроле можно говорить с позиций разграничения полномочий между различными уровнями власти: федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Так, например, С.В. Пылин, определяя государственный контроль как контроль, осуществляемый органами государственной власти РФ, государственными органами РФ, их структурными подразделениями и территориальными органами; органами государственной власти субъектов Федерации, государственными органами субъектов Федерации, их структурными подразделениями и территориальными органами, подразделяет его на федеральный государственный контроль и на региональный государственный контроль².

В сложных федеративных государствах контроль внутри государственного механизма имеет уровневый характер. Принцип взаимоконтроля федерального центра и регионов отражает в т.ч. степень демократизма общества и государства, свойства федерализма, обуславливая вид федерации, ее структуру, характер взаимоотношений между государством и его частями, основы разграничения компетенции между федеральными и региональными органами государственной власти³.

¹ Подробнее об этом см.: Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 97-100.

² См.: Пылин С.В. Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 29.

³ См.: Яблонская А.Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 35.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами, в сфере контрольно-надзорной деятельности закреплены особенности разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов. Соответственно контроль и надзор могут быть дифференцированы на реализуемый федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов, т.е. на федеральный и региональный государственный контроль и надзор согласно федеративному устройству Российского государства.

Однако, как справедливо отмечает Т.Д. Садовская, в действующем законодательстве четко не определены предметы ведения и полномочия в сфере контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления¹. О проблеме определения критериев разграничения полномочий между различными уровнями власти в области государственного контроля отмечает в своем исследовании Б.М. Фролов².

Более четко свою позицию по рассматриваемому вопросу высказал профессор А.Ф. Ноздрачев. В частности, он отметил, что среди негативных черт, которыми характеризуется современное состояние правового регулирования государственного контроля, выделяется проблема отсутствия четкого определения и разграничения контрольных полномочий между федеральными, региональными и местными органами исполнительной власти³.

Таким образом, по мнению А.Б. Яблонской, контроль за государством должен начинаться с контроля внутри государства, т.е. с эффективной системы сдержек и противовесов в системе разделения государственной власти⁴.

Основное назначение государственного контроля заключается в выявлении недостатков, а также в их предотвращении и исправлении.

¹ См.: Садовская Т.Д. К вопросу о государственном региональном контроле (надзоре) // Право и практика. 2012. № 1. С. 66.

² Подробнее об этом см.: Фролов Б.М. Государственный контроль и надзор в сфере образования в Российской Федерации: федеральный и региональный аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2017. С. 111.

³ См.: Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Яблонская А.Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти... С. 30.

Государственный контроль будет эффективным в том случае, если по его итогам будут выработаны и приняты конкретные меры, могущие коренным образом изменить ситуацию, способствовавшую нарушению прав и свобод человека и гражданина, а в определенных случаях и внесены изменения в действующее законодательство в целях повышения его качества.

Согласно ч. 1 ст. 11 Конституции, государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство и суды Российской Федерации. В соответствии с конституционным принципом разделения властей на федеральном уровне различаются следующие виды государственного контроля: президентский контроль, контроль органов законодательной (представительной) власти, контроль органов исполнительной власти, контроль органов судебной власти¹.

Исходя из принципа разделения властей, действительно можно согласиться с представленной системой государственного контроля в сфере обеспечения прав личности, если при этом учесть, что в Основном Законе нашего государства нет перечня контрольных органов.

Для надежной защиты прав и свобод человека и гражданина в современном демократическом государстве необходим контроль.

Объявление человека, его прав и свобод высшей ценностью правового государства выступает целью, к которому оно стремится в своей деятельности. Достижение этой цели возможно только при отлаженной системе контроля над происходящими процессами.

Полагаем, что, наряду с общей положительной оценкой системы государственного контроля, ее иерархическое построение находится в зависимости от социальной и правовой значимости субъекта контроля. С этих позиций систему государственного контроля за обеспечением прав личности можно представить следующим образом:

- президентский контроль;
- парламентский контроль;
- конституционный контроль (Конституционный Суд);
- судебный контроль (органы судебной власти страны);
- прокурорский надзор (прокуратура).

Именно эти виды государственного контроля мы рассмотрим более подробно.

¹ См.: Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право. М., 1999. С. 437.

§ 4.3.1. Президентский контроль за обеспечением прав и свобод личности

Президент России, являясь главой государства, обладает широким кругом полномочий не только в законодательной, исполнительной и судебной сферах, но и в сфере осуществления контроля.

Президентский контроль осуществляется в форме непосредственного контроля Президента России и в форме контроля через президентские структуры.

Контрольные полномочия главы государства за обеспечением качества законов сводятся к осуществлению контроля за конституционностью актов Совета Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представительных органов власти субъектов Российской Федерации, участию Президента России в законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации.

Одним из правовых способов реализации главой государства контроля в законодательном процессе является право отлагательного «вето» в отношении федеральных законов. Это право представляет собой одно из наиболее эффективных инструментов воздействия на деятельность парламента. Обладая правом вето, Президент получает возможность быть не пассивным участником законодательного процесса, а активно воздействовать на его содержание и направленность.

Получая принятый Федеральным Собранием закон на подпись, Президент вправе либо поддержать этот закон и утвердить его, либо не допустить его вступления в силу, наложив на него свое вето. При этом в Конституции Российской Федерации не указаны мотивы, которыми может руководствоваться Президент. Полагаем, что таковыми могут быть нецелесообразность принятия того или иного закона, противоречие его Основному Закону страны, действующему законодательству, правам и свободам человека и гражданина, нарушение процедуры принятия законов, установленной Регламентами палат Федерального Собрания.

В качестве контрольных полномочий Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения прав и свобод личности следует рассмотреть и право досрочного роспуска Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В целях обеспечения прав человека, а также реализации контрольных полномочий со стороны Президента Российской Федерации за парламентом была введена должность полномочного представителя Прези-

дента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации¹.

При реализации контрольных полномочий Президента России полномочный представитель может участвовать в открытых и закрытых заседаниях всех парламентских органов; вносить предложения и высказывать замечания по обсуждаемым в парламенте вопросам; представлять на заседаниях соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации обоснования отклонения Президентом Российской Федерации принятых федеральных законов; выступать с докладом при рассмотрении вопросов, связанных с пересмотром положений Конституции Российской Федерации и внесении в нее поправок.

Деятельность полномочных представителей Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации направлена, прежде всего, на обеспечение прав и свобод человека и гражданина посредством эффективно действующего законодательства. Поэтому можно сказать, что задачи, возложенные на полномочных представителей, заключаются в том, чтобы законы, принимаемые Государственной Думой и подписанные Президентом Российской Федерации, соответствовали Конституции России, действующему законодательству, не содержали противоречий, неясностей, пробелов.

В сфере исполнительной власти контрольные полномочия по обеспечению прав и свобод личности заключаются в том, что Президент России назначает на должность и освобождает от должности Председателя Правительства России, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой. Также он назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности.

Кроме того, согласно п. «б» ст. 83 Конституции Российской Федерации, Президент России имеет право председательствовать на заседаниях Правительства России, что позволяет ему контролировать деятельность

¹ См.: О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: Указ Президента РФ от 22.06.2004 № 792 (ред. от 12.02.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. 28 июня. № 26. Ст. 2651; URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.03.2015).

высшего исполнительного органа государственной власти, а также правильность принятия решений по вопросам, относящимся к его компетенции. Помимо этого, контрольные функции Президента Российской Федерации выражаются в том, что Председатель Правительства России систематически информирует главу государства о работе Правительства Российской Федерации. По результатам контроля Президент России вправе принять решение об отставке Правительства России.

Одновременно Президент обладает контрольными полномочиями и в судебной власти, что также способствует обеспечению права и свобод личности в стране. Они связаны с назначением на должности судей. Так, Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации; назначает председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов¹.

Анализ конституционных полномочий Президента позволяет утверждать, что глава государства является субъектом конституционного контроля за обеспечением прав и свобод личности. Так, в случае если Президент полагает, что акты Совета Федерации, Государственной Думы, представительных органов власти субъектов России являются неконституционными, он вправе обратиться с запросом в Конституционный Суд России о проверке конституционности таких актов и прекращении их действия (ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации). В этом случае полномочия Президента ограничены рамками контроля, он вправе лишь обратиться к уполномоченному на принятие решения субъекту, в частности, в Конституционный Суд России.

Что же касается актов Правительства России, органов исполнительной власти субъектов России в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, указам Президента, международным обязательствам или нарушения прав и свобод человека и гражданина, то Президент вправе отменить либо приостановить их действие (ч. 2 ст. 85, ч. 3 ст. 115 Конституции Российской Федерации). Нетрудно заметить, что полномочия Президента в отношении названных актов выходят за рамки контроля. Здесь субъект конституционного контроля и субъект принятия решения совпадают в одном лице – в лице Президента России.

¹ Пункт «е» ст. 83 Конституции Российской Федерации.

Контрольные полномочия Президента России осуществляются также через определенные президентские структуры. Так, в соответствии с п. «е.5» в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства он формирует Государственный Совет Российской Федерации. Также в п. «и» ст. 83 Конституции России говорится о том, что Президент формирует Администрацию, которая является государственным органом Президента в исполнении возложенных на него Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством функций, в т.ч. и в сфере контроля за обеспечением прав человека.

Одним из структурных подразделений Администрации Президента является Контрольное управление Президента Российской Федерации¹, которое совместно с его территориальными подразделениями действует как система обеспечения конституционных контрольных полномочий Президента за обеспечением прав и свобод личности и осуществляет от его имени президентский контроль.

Контрольное управление представляет собой специально уполномоченное самостоятельное структурное подразделение Администрации Президента Российской Федерации, деятельность которого направлена на контроль и проверку исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента Российской Федерации, в т.ч. по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации.

Еще одним структурным подразделением Администрации Президента РФ, при помощи которого он реализует свои контрольные полномочия в сфере обеспечения прав и свобод личности, являются полномочные представители Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации². Полномочные представители Президента России в субъектах Российской Федерации реализуют свои полномочия по

¹ См.: Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 08.06.2004 № 729 (ред. от 25.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 24. Ст. 2395.

² См.: О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 04.02.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112; URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.03.2021).

контролю посредством проверок, в ходе осуществления которых они вправе запрашивать и получать у государственных органов, предприятий, учреждений и организаций необходимые сведения, документы и материалы.

§ 4.3.2. Парламентский контроль в сфере обеспечения прав и свобод личности

В соответствии с положениями современной российской Конституции парламент является представительным и законодательным органом. Вместе с тем одной из важных его функций является контроль за обеспечением прав и свобод личности. Хотя прямо в тексте Основного Закона контрольная функция российского парламента на конституционном уровне не отражена, однако ее фактическое наличие нельзя отрицать¹. Анализ положений главы 5 Конституции Российской Федерации позволяет говорить о том, что парламент обладает определенными контрольными полномочиями, вытекающими из его законодательной функции. В их числе контроль за исполнением бюджета (ч. 5 ст. 101, п. «и» ч. 1 ст. 102), за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (п. «д» ч. 1 ст. 103), над деятельностью органов государственной власти (п. «д», «е» ч. 1 ст. 102, п. «б», «ж» ч. 1 ст. 103), за сферой государственного управления в разрезе осуществления кадровых полномочий Федерального Собрания Российской Федерации (п. «ж», «з», «и» ч. 1 ст. 102, п. «а», «в», «г», «д», ч. 1 ст. 103), в области внутренней и внешней политики (п. «а», «б», «в», «г», ч. 1 ст. 102, п. «е» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации).

Парламентский контроль следует рассматривать как разновидность государственного контроля, вид деятельности российского парламента, осуществляемый посредством закрепленных Конституцией Российской Федерации и другими нормативными актами способов и форм через специально создаваемые для этого органы в целях обеспечения законной и эффективной деятельности высших органов государственной власти страны по обеспечению прав и свобод личности в стране.

Наиболее полную и детальную характеристику процедур парламентского контроля на федеральном уровне представляет Федеральный за-

¹ См. об этом: Анохин Ю.В. Контрольно-надзорный механизм обеспечения прав и свобод личности. С. 75; Волчкова Н.Н. Парламентский контроль в России: исторический аспект // История государства и права. 2015. № 16. С. 38-42.

кон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»¹. Сразу же оговоримся, что исследование законодательных норм о парламентском контроле не является целью нашей работы. Отметим лишь, что структурно Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ последовательно включает нормы об основах парламентского контроля в Российской Федерации; отдельных формах парламентского контроля; планировании и осуществлении мероприятий парламентского контроля.

Не менее важной формой парламентского контроля являются парламентские слушания, расследования, отчеты и сообщения руководителей и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти. К числу данных способов следует отнести также такие неизвестные Конституции Российской Федерации институты, как запросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, порядок рассмотрения которых определен законодательством Российской Федерации о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; ответы членов Правительства на вопросы парламентариев.

В форме контроля за обеспечением прав и свобод личности комитеты и комиссии палат Федерального Собрания Российской Федерации вправе направлять письменные обращения по вопросам своего ведения членам Правительства и руководителям федеральных органов исполнительной власти, о результатах рассмотрения которых и о принятых мерах последние сообщают соответствующим комитетам и комиссиям.

При наличии фактов и обстоятельств, указанных в п. 1-3 ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»², группа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы численностью не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы направляет Председателю Совета Федерации или Председателю Государственной Думы письменное обращение о возбуждении парламентского расследования, в котором должны быть изложены факты и обстоятельства, подлежащие парламентскому расследованию, и обоснованы необходимость и возможность его проведения в соответствии со ст. 7 Федерального закона № 196-ФЗ.

¹ О парламентском контроле: федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 03.08.2018). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.08.2018).

² О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 7; URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.05.2013).

Содействие парламенту в осуществлении внешнего контроля за исполнением федерального бюджета и требований законодательства, относящихся к сфере финансово-экономической деятельности, призвана обеспечить Счетная палата России – высший орган финансового контроля, который является институтом законодательной власти.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. закрепляется место Счетной палаты в системе органов государственной власти, определяются ее основные задачи и порядок формирования (п. 5 ст. 101, п. 1 «и» ст. 102, п. 1 «г» ст. 103). Правовой основой деятельности этого органа выступает также Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹. Целью настоящего федерального закона является создание правовых основ для осуществления палатами Федерального Собрания Российской Федерации парламентского контроля посредством формирования Счетной палаты, призванной обеспечивать конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства путем осуществления внешнего государственного аудита (контроля).

§ 4.3.3. Контроль органов исполнительной власти за обеспечением прав и свобод личности

В отличие от контроля представительных органов, контроль органов исполнительной власти носит, как правило, специализированный и профессиональный характер. Он огромен по своему объему, субъектам, направлениям деятельности и правовым способам.

В юридической литературе отмечается, что контроль в системе исполнительной власти имеет три качественные стороны, сферы своего воздействия. Во-первых, это контрольные механизмы и процедуры, обеспечивающие баланс разных ветвей власти. Во-вторых, это контроль, осуществляемый в порядке исполнительной и распорядительной деятельности в области государственного управления, чрезвычайно многообразный по субъектам и содержанию. В-третьих, это отношения по взаимному контролю между федеральной исполнительной властью и субъектами федерации, местным самоуправлением².

¹ О Счетной палате Российской Федерации: федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1649; URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.05.2019).

² См.: Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2000. С. 91.

В порядке контроля за обеспечением прав и свобод личности Правительство заслушивает на своих заседаниях отчеты и доклады руководителей федеральных органов исполнительной власти о состоянии дел в соответствующей сфере. В пределах своей компетенции Правительство Российской Федерации осуществляет контроль за деятельностью не только федеральных органов исполнительной власти, но и деятельностью органов исполнительной власти субъектов России по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Правительство Российской Федерации, являясь субъектом конституционного контроля, вправе вносить предложения Президенту Российской Федерации о приостановлении действия актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации.

В систему органов исполнительной власти, наделенных правом осуществлять контроль, кроме Правительства России входят федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В структуре этих органов имеются подразделения (департаменты, инспекции), наделенные контрольно-надзорными полномочиями.

Важно отметить, что в целях обеспечения прав человека Правительством Российской Федерации утвержден Перечень ключевых показателей федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность¹.

Среди конкретных проблем контроля федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на первом месте, на наш взгляд, находятся вопросы системы органов исполнительной власти и размежевания их контрольной компетенции.

В своей монографии «Контрольно-надзорный механизм обеспечения прав и свобод личности» Ю.В. Анохин, разделяя позицию Б.М. Лазарева о необходимости целостной контрольной системы, для создания которой следует провести «инвентаризацию» всех контрольных аппаратов в каждой отрасли и иной сфере управления и упразднить дублирующие

¹ Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности: распоряжение Правительства РФ от 17.05.2016 № 934-р (ред. от 07.10.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 21. Ст. 3075; URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.11.2019).

звенья¹, также говорил о необходимости создания единой системы, чтобы избежать размежевания контрольных полномочий органов исполнительной власти².

В подтверждение ранее высказанных авторами теоретических посылов с 1 июля 2021 г. в России заработает Единый реестр видов контроля (надзора), утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации. Как говорится на сайте Правительства РФ, «новый реестр создается в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности. В него будут включены все виды контроля федерального, регионального и муниципального уровней, а также их описание. Кроме того, в реестре будет указано, какие надзорные органы будут осуществлять конкретный вид контроля»³.

§ 4.3.4. Основные направления контрольной деятельности Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении прав личности

В системе контрольно-надзорных органов механизма государственно-правового обеспечения прав личности одно из ведущих мест принадлежит институту конституционного контроля. Как особый государственно-правовой институт он возник в условиях буржуазного государства при наличии писаной Конституции. Его зарождение связано с принятием в США Конституции 17 сентября 1787 г. на Конституционном Конвенте в Филадельфии. Через два года 4 марта 1789 г. после ратификации 11 из 13 штатов она вступила в силу. Это основополагающий акт организации государственной власти и закрепления судебного механизма защиты основных прав и свобод граждан от посягательств со стороны государственных органов федерального и регионального уровня. В Конституции и иных актах закреплены принципы республиканского правления, федерализма, разделения властей, дополненный механизм «сдержек и противовесов», независимости судебной власти.

В странах Европы становление конституционного контроля прошло трудный и длительный путь. Так, идея создания «конституционного

¹ Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 165.

² Анохин Ю.В. Контрольно-надзорный механизм обеспечения прав и свобод личности. С. 80.

³ См.: Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/> (дата обращения: 05.04.2021).

жюри» была выдвинута еще М. Робеспьером в период Великой Французской революции.

Относительно судьбы конституционного контроля в России следует сказать, что она тоже была непростой. Поскольку до 1918 г. Конституции в нашей стране не было, то и вопроса о конституционном контроле не стояло. Интерес к этой проблеме возник после образования СССР, т.к. потребовалось упорядочить законодательство всех союзных республик, входивших в состав Союза. Органом, на который Конституцией СССР 1924 г. был возложен контроль за соблюдением ее норм, стал Верховный Суд СССР. Суд в осуществление поставленных целей изучал все нормативные правовые акты союзного уровня. За первые пять лет своей деятельности сотрудниками было изучено 24 тысячи актов. Однако с начала 30-х гг. в связи с изменением политической обстановки в стране активность Верховного Суда в области конституционного контроля постепенно снизилась. В конце 60-х гг. в советском правоведении были предприняты попытки обсуждения идеи создания независимого органа конституционного контроля. И только в конце 80-х гг. эта идея получила реальное воплощение. В результате был создан Комитет конституционного надзора, неразрывно связанный с парламентом. 23 декабря 1989 г. был принят Закон СССР «О конституционном надзоре в СССР»¹. Комитет конституционного надзора функционировал менее двух лет и прекратил свое существование в конце 1991 г.

Положения о создании Конституционного Суда были включены в Конституцию РСФСР 15 декабря 1990 г., а затем принят Закон о Конституционном Суде от 12 июля 1991 г. Конституционный Суд в этот период обладал широкими полномочиями. В частности, он обладал правом оценивать соответствие Основному Закону именно действий и решений Президента, что являлось непосредственным основанием для отрешения его от должности (ст. 165-1 Конституции РСФСР 1978 г., в редакции от 10 декабря 1992 г.). В октябре 1993 г. Президент Российской Федерации приостановил деятельность Конституционного Суда. С принятием Конституции РФ 12 декабря 1993 г. в деятельность Конституционного Суда были внесены значительные изменения.

Действующее российское законодательство рассматривает Конституционный Суд как высший судебный орган конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющий судебную власть самостоятельно и независимо посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого

¹ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1989. № 29. Ст. 572.

действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации.

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина составляет одно из приоритетных направлений деятельности Конституционного Суда РФ, которое в ценностном отношении вообще следует поставить на первое место, т.к. значение всех остальных направлений (обеспечение соблюдения конституционных принципов федерализма, разделения властей и т.д.) в конечном итоге замыкается на положении, закрепленном в ст. 2 Конституции Российской Федерации.

Идея создания эффективного механизма обеспечения прав и свобод личности отражается почти во всех предусмотренных Законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» судебных процедурах. Обеспечение прав личности в деятельности Конституционного Суда возможна не только при разрешении дел о проверке конституционности законов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле, по жалобам граждан и запросам судов, но и при рассмотрении дел о проверке конституционности международных договоров и нормативных актов по запросам государственных органов и должностных лиц; при разрешении споров и компетенции между государственными органами, ибо в основе такого спора всегда лежит конкретный правовой акт государственного органа, во многих случаях затрагивающий сферу прав и свобод граждан; при толковании различных положений Конституции Российской Федерации.

Важное значение в обеспечении прав личности имеет закрепленное в ст. 33 Конституции положение, согласно которому граждане Российской Федерации имеют право направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. В статье 46 Основного Закона предусматривается возможность обжалования в суде решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц. Согласно ч. 4 ст. 125 Конституции одним из судебных органов, уполномоченных рассматривать жалобы, подаваемые гражданами с целью защиты их основных прав и свобод, является Конституционный Суд Российской Федерации.

Следует отметить, что Законом СССР «О конституционном надзоре в СССР» от 23 декабря 1989 г. права индивидам непосредственно обращаться в Комитет Конституционного надзора СССР не предоставлялось. Закон РСФСР от 12 июня 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР» предусматривал такое полномочие судебного органа конституционного контроля, как проверка конституционности «обыкновенной правоприменительной практики» по жалобам физических и юридиче-

ских лиц, считающих, что их основные права и законные интересы были нарушены или не защищены решением суда или иного государственного органа, должностного лица, вступившим в законную силу (ч. 1 ст. 66). При этом такое решение считалось принятым в соответствии с обыкновением, «когда с точки зрения существующей правоприменительной практики обстоятельства дела, установленные в том виде, как они установлены этим решением, должны получать такую же юридическую оценку и влечь за собой такие же юридические последствия, какие были определены этим решением». Смысл этой своеобразной правовой конструкции состоял в том, чтобы сосредоточить внимание Конституционного Суда на наиболее распространенной управленческой и судебной практике, сопряженной с нарушением прав и свобод человека. При этом согласно ч. 4 ст. 73 Закона 1991 г. решение Конституционного Суда о неконституционности правоприменительной практики непосредственно не влияло на юридическую силу норм, обосновывающих ее.

Лишь с принятием Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹ существенно изменились многие положения, касающиеся права индивида на обращение в Конституционный Суд и условий, при соблюдении которых их жалобы могут быть признаны допустимыми. Теперь граждане вправе оспаривать в судебном органе конституционного контроля конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ).

В соответствии с частью 1 ст. 96 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» правом на обращение с жалобой в судебный орган конституционного контроля обладают, прежде всего, «граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле». Изложенное нормативное положение следует понимать так, что индивиды могут обращаться в Конституционный Суд только в том случае, если это связано с защитой прав самого заявителя. Однако в данном случае возникает проблема обеспечения прав несовершеннолетних и лиц, которые неспособны самостоятельно обратиться в Конституционный Суд с жалобой в силу того, что страдают психическими расстройствами здоровья. Следует полагать, что в подобных ситуациях должно быть предоставлено право родите-

¹ О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447; URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.11.2020).

лям, опекунам, попечителям обращаться с жалобами в защиту прав своих несовершеннолетних детей и подопечных. Кроме того, это положение полностью согласуется с гражданским и семейным законодательством. Видимо, следует признать правильным в данной ситуации положение, согласно которому правом на подачу жалобы должны обладать и иные лица, являющиеся законными представителями гражданина – заявителя в конституционном производстве (например, адвокаты). Вместе с тем в юридической литературе пытаются придать расширительное толкование исследуемой норме федерального конституционного закона, полагая, что законодатель четко не определил тех субъектов, которые обладают правом подачи жалобы, из чего вытекает возможность обращения индивида в защиту интересов «третьих лиц»¹.

Законодательством Российской Федерации также предусмотрена возможность обращения с коллективными жалобами в орган конституционного контроля, подписанными группой лиц или уполномоченными на это ее представителями. Однако такое допустимо лишь в том случае, если каждый из заявителей сам по себе правомочен на подачу индивидуальной жалобы, т.е. оспаривает применение к нему соответствующего закона судом или иным органом.

Следующей особенностью обеспечения прав личности является вопрос о возможности обращения с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации иностранцев и лиц без гражданства. Если ранее Закон «О Конституционном Суде РСФСР» 1991 г. содержал прямое указание на то, что правом на обращение с жалобой в Конституционный Суд наряду с гражданами Российской Федерации обладают иностранцы и лица без гражданства (ч. 1 ст. 66), то в ныне действующем Законе такое положение отсутствует. Однако из текста ч. 3 ст. 62 Конституции РФ следует, что иностранцы и лица без гражданства пользуются в России правами наравне с ее гражданами, кроме случаев, установленных федеральными законами и международными договорами.

Таким образом, следует признать, что правом обращения с жалобой в Конституционный Суд наравне с гражданами России обладают иностранцы и лица без гражданства.

Правом на обращение с жалобами в Конституционный Суд обладают также объединения граждан, если оспариваемым законом нарушены конституционные права и свободы их членов, а также самих объединений. По Закону «О Конституционном Суде РСФСР» 1991 г. общественным организациям предоставлялась возможность обращаться в Консти-

¹ Подробнее об этом см.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: комментарий. М., 1996. С. 298.

туционный Суд с ходатайствами о проверке конституционных правовых актов вне зависимости от обстоятельств конкретного правоприменения (ч. 1 ст. 59). В нынешней редакции Закона им предоставлено право обратиться с жалобой в судебный орган конституционного контроля лишь в том случае, если оспариваемый ими закон был применен или подлежал применению в конкретном деле, возбужденном в суде или ином органе хотя бы одним членом общественного объединения.

Следует отметить, что исчерпывающего перечня лиц, которые могут обратиться с жалобой в судебный орган конституционного контроля, в Конституции РФ нет. В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» установлено, что таким правом, помимо граждан и их объединений, обладают также «иные органы и лица, указанные в федеральном законе» (ч. 1 ст. 96). Таким образом, редакция изложенной нормы позволяет значительно расширить перечень субъектов, обладающих правом обращения подачи жалобы в органы судебного контроля. На практике законодатель использовал предоставленную возможность. Так, в соответствии с ч. 6 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹ в редакции от 17 ноября 1995 г. Генеральному Прокурору предоставлена возможность обращаться с жалобой в Конституционный Суд «по вопросам нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле». Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека» от 26 февраля 1997 г. в ч. 1 ст. 29 аналогичным правом наделяется также Уполномоченный по правам человека.

Полагаем, что отсутствие в Конституции РФ и Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» права указанных должностных лиц обращаться в судебный орган конституционного контроля следует признать серьезным упущением, требующим скорейшего устранения.

Кроме того, справедливо по этому поводу утверждение Б.С. Эбзеева, который отмечает, что «изъятие Генерального Прокурора Российской Федерации из числа субъектов, обладающих правом обращения с запросами в Конституционный Суд, представляется нелогичным. Фундаментальные основы правового статуса Генерального Прокурора Российской Федерации закреплены в действующей Конституции Российской Федерации, он является субъектом материальных конституционных право-

¹ См.: О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

отношений, и его участие в процессуальных конституционных правоотношениях с точки зрения правовой логики совершенно естественно. К сожалению, на содержании статьи 125 Конституции Российской Федерации сказались позиции тех участников Рабочей группы Конституционного Сопределения, которые рассматривали роль и место российской прокуратуры сквозь призму опыта США, ФРГ и других государств, игнорируя при этом отечественные реалии и потребности современного этапа развития Российской Федерации»¹.

Важное значение в контрольной деятельности Конституционного Суда по обеспечению прав личности имеет вопрос о том, подлежат ли проверке конституционности основанные на законах подзаконные акты.

На основе практики и нормативных положений, регламентирующих деятельность Конституционного Суда РФ по этому поводу, следует отметить, что при принятии решения в отношении проверки конституционности закона определяется и возможность дальнейшего применения норм подзаконного нормативного акта, т.к. он основан на нормах закона и лишь конкретизирует его.

Немаловажное значение в контрольной деятельности Конституционного Суда имеет вопрос о правомочности рассмотрения им жалоб о нарушении прав человека в процессе правоприменения. Ранее в соответствии с ч. 2 ст. 66 Закона о Конституционном Суде РФ 1991 г. жалоба могла быть принята Судом лишь в том случае, если оспариваемое решение представляло собой обыкновение, т.е. утвердившийся в правоприменительной практике подход. Смысл этой своеобразной формы, по выражению авторов учебника «Права человека», состоял в том, чтобы сосредоточить внимание Конституционного Суда на наиболее распространенной управленческой и судебной практике, сопряженной с нарушением прав и свобод человека. Отсюда ряд жестких требований при приеме индивидуальных жалоб, цель которых – отсеять нехарактерные для практики случаи. При этом законодатель исходил из того, что российские граждане обладают конституционным правом обращаться с жалобой в суды общей юрисдикции по поводу нарушения их прав и свобод².

В новой редакции Закона о Конституционном Суде подача жалобы не связана с понятием обыкновения. Правом подачи жалобы на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушены законом, примененным или подлежащим приме-

¹ См.: Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М., 1996. С. 153.

² См.: Права человека: учебник / под ред. Е.А. Лукашевой. М., 1999. С. 283.

нению в конкретном деле. При этом законодатель четко определил основания допустимости подачи жалобы. В соответствии со ст. 97 Закона о Конституционном Суде 1994 г. жалоба должна удовлетворять следующим условиям:

- оспаривается конституционность закона, затрагивающего права и свободы гражданина;
- речь должна идти только о законе, подлежащем применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Сторонники нововведений отмечают, что, связав возможность обращения индивида в Конституционный Суд с обжалованием именно закона, законодатель руководствовался конституционным принципом, согласно которому основным источником регулирования прав и свобод граждан может и должен служить в правовом государстве соответствующий Конституции закон. В свою очередь правоприменительная практика в области прав и свобод человека также должна основываться на законе. Конечно же, такая установка в определенном смысле исходит из должного, однако она направлена на преодоление все еще существующей практики ориентации на подзаконные акты¹. Аналогичной точки зрения придерживается и Т.Г. Морщакова, отмечая, что только на основании закона в указанных Конституцией случаях могут вводиться ограничения конституционных прав. В иной форме это сделать нельзя. Именно эти конституционные положения в сопоставлении с ч. 4 ст. 125 Конституции дают основание для признания допустимости конституционной жалобы лишь в отношении закона².

Другая сторона, критически оценивая изменения, регламентирующие деятельность Конституционного Суда РФ, считает, что поскольку основная часть нарушений конституционных прав и свобод граждан происходит в процессе правоприменения, то изменение предмета конституционной жалобы в соответствии с новым законодательством не является достаточно обоснованным. В частности, например, как справедливо утверждает С.А. Пашин, в неправовом государстве, коим по его мнению, Россия все еще продолжает оставаться, люди страдают не столько от плохих законов, сколько от произвольного применения и искажения их норм на практике³. Более категоричное суждение относительно исследуемого направления высказывает С.А. Авакьян. По мне-

¹ См.: Общая теория прав человека. М., 1996. С. 150.

² См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: комментарий. С. 300.

³ См.: Пашин С.А. Конституционный Суд «в новой редакции» // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1994. № 2.

нию автора, «можно все-таки говорить о резком сужении возможностей, особенно для граждан: ведь противоречащие законы вряд ли будут проявляться часто, а вот неконституционной правоприменительной практики из-за несоответствующего применения законодательства у нас сколько угодно»¹.

На основании изложенных позиций хотелось бы высказать свое отношение к исследуемой проблеме. Представляется, что позиция сторонников преобразований деятельности Конституционного Суда более убедительна. Специфика его полномочий в том и состоит, что Суд рассматривает обжалуемый закон и дает оценку именно соответствия его Конституции. Выявлять факты нарушений прав человека в правоприменительной деятельности тех или иных органов и устанавливать фактические обстоятельства дела не должно входить в компетенцию Конституционного Суда, т.к. это прерогатива других судов. В статье 3 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» содержится положение, согласно которому требование, содержащееся в жалобе, подаваемой в Конституционный Суд, должно носить исключительно правовой характер и не касаться установления фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других органов.

Поэтому при поступлении жалоб, где ставятся под сомнение установленные фактические данные, Конституционный Суд отклоняет их с указанием на то, что рассмотрение подобных обращений неподведомственно Конституционному Суду, который не может выполнять функции высшей надзорной инстанции. Однако в некоторых случаях для уяснения действительного смысла той или иной нормы Конституционный Суд может принимать меры к установлению фактических обстоятельств, связанных с соблюдением порядка ее принятия, особенностями толкования этой нормы правоприменителями².

Кроме того, исходя из смысла ч. 2 ст. 74 Закона «О Конституционном Суде в Российской Федерации» 1994 г. следует, что судебный орган конституционного контроля принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл, придаваемый ему сложившейся правоприменительной практикой, которая также анализируется в ходе судебного процесса.

В российской юридической науке нет единства мнения относительно того, являются ли решения Конституционного Суда источником права. Или, если по-иному поставить вопрос: правомочен ли Суд создавать

¹ См.: Авакьян С.А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия // Вестник Московского университета. Серия «Право». 1995. № 4. С. 20.

² См.: Брежнев О.В. Защита основных прав и свобод граждан в Конституционном Суде Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 95.

новые нормы права? По сути, сложилось три подхода к рассматриваемой проблеме. Сторонники первого подхода не признают нормативного значения актов судебной власти¹. Так, В.В. Ершов и В.Н. Корнев считают, что данные судебные решения являются актами индивидуального регулирования и, по сути, относятся к актам толкования². По мнению И.А. Алешковой, «акты российского органа конституционного контроля относятся к судебной практике и не могут рассматриваться как имеющие нормативный характер»³.

Сторонники второго подхода считают, что к источникам ведущих отраслей права следует относить решения не только Конституционного, но и Верховного Суда Российской Федерации⁴. По мнению Н.В. Витрука, В.А. Туманова и Б.С. Эбзеева – сторонников третьего подхода – источниками ведущих отраслей права являются акты исключительно органа конституционного контроля федерального уровня⁵. В частности, Б.С. Эбзеев отмечает, что решения Конституционного Суда РФ, с одной стороны, являются правоприменительными актами, с другой – источниками права и им присуща материально-правовая сила закона⁶. А вот, по мнению В.Д. Зорькина, многие черты, характерные для источников права в их позитивном понимании, фактически присущи и правовым позициям Конституционного Суда РФ⁷.

Если обратиться к положениям Основного Закона нашего государства, то следует, что Конституционный Суд по жалобам на нарушение

¹ См., например: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1998. С. 20-23; Стрекозов В.Г., Казанчев Ю.Д. Государственное (конституционное) право Российской Федерации. М., 1995. С. 18-19; Конституционное право Российской Федерации / под ред. М.И. Кукушкина, В.Д. Перевалова. Екатеринбург, 1995. С. 28-29 и др.

² См., например: Ершов В.В. Индивидуальное и правовое регулирование // Российское правосудие. 2013. № 4.

³ Алешкова И.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: правовая природа и формы их осуществления // Российский судья. 2013. № 8. С. 6.

⁴ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999. С. 27-28; Лившиц Р.З. Теория права. С. 110 и др.

⁵ См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие: судебное конституционное право и процесс. М., 1998. С. 85; Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 1996. С. 39; Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. С. 163; Туманов В.А. Пять лет конституционной юстиции в России: уроки, проблемы, перспективы // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 6. С. 11 и др.

⁶ Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. М.: Норма, 2013. С. 533-551.

⁷ Зорькин В.Д. Конституционный Суд и развитие гражданского права // Российский судья. 2012. № 3.

конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле в порядке, установленном федеральным законом (ст. 125). Аналогично определена компетенция Конституционного Суда РФ в законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» 1994 г.

К.Е. Григорьев пишет о том, что «Российский орган конституционного правосудия (в т.ч. с учетом поправок, внесенных Федеральным конституционным законом от 28.12.2016 № 11-ФКЗ) уже не столько решает вопрос о конституционности или неконституционности нормативного правового акта, сколько дает ему определенное толкование на основе практики и совокупности правовых норм, непосредственно связанных с ним»¹.

Таким образом, на основе нормативных положений Конституции и указанного Закона следует, что Конституционный Суд РФ не наделен правом создавать новые нормы права. В случае признания неконституционности рассматриваемого по жалобе закона или его части и в случае необходимости создания нового закона Конституционный Суд обладает правом законодательной инициативы по вопросам своего ведения (ст. 104 Конституции РФ). Поэтому в случае необходимости он может выйти с законодательной инициативой в законодательный орган.

Поэтому, если предоставить Конституционному Суду РФ право создавать новые правовые нормы, то это, по сути, означает, во-первых, наделение судебного органа правотворческими полномочиями, что противоречит одному из принципов правового государства – принципу разделения властей; во-вторых, повлечет нарушение порядка и процедуры принятия нормативных правовых актов в законодательных органах, регламентированных Конституцией РФ.

Таким образом, следует отметить, что в условиях становления в Российской Федерации основ демократического правового государства деятельность по осуществлению конституционного контроля за обеспечением прав и свобод личности Конституционным Судом РФ является доминирующей ценностью. Рассматривая обеспечение прав и свобод как ключевую функцию Конституционного Суда, по которому он оценивает соответствие законов и иных нормативных актов Конституции РФ, необходимо отметить важное правозащитное направление деятельности этого органа. Поэтому главная цель Конституционного Суда со-

¹ См., например: Григорьев К.Е. Решения Конституционного Суда РФ как источник российского права // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 1. С. 56-61.

стоит в том, чтобы нарушенные права и свободы были восстановлены, чтобы каждый человек чувствовал себя защищенным в этом обществе.

§ 4.3.5. Основы судебного контроля за обеспечением прав и свобод личности

Надежное обеспечение прав и свобод личности признается одной из основных функций судебной власти. Сегодня исследователи справедливо отмечают, что 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 граждан¹.

Наиболее действенным способом защиты прав и свобод человека и гражданина принято считать судебный контроль, гарантированный Конституцией РФ. В государстве, стремящемся стать правовым, именно суд должен быть авторитетной и самостоятельной властью, функционирующий на подлинно независимой основе. Для личности судебная власть должна олицетворять реального проводника их прав, надежного защитника их интересов.

Следует отметить, что институт судебного контроля в нашей стране имеет глубокие исторические корни. Первыми нормативными правовыми актами, положившими начало его зарождению, явились «Учреждение судебных установлений» и «Устав уголовного судопроизводства» 1864 г., ознаменовавшие собой судебную реформу.

Важным шагом на пути становления основ судебного контроля в обеспечении прав, свобод и законных интересов граждан в обновленной России стало принятие 24 октября 1991 г. Концепции судебной реформы². В качестве перспективного пути был определен судебный контроль за мерами, сопряженными с ограничением свободы и неприкосновенности личности, нарушением неприкосновенности жилища, тайны переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений. Кроме того, в Концепции обозначалась необходимость законодательного разрешения возможности обжалования действий следователя в суде.

¹ См.: Права человека / под ред. Е.А. Лукашевой. М., 1999. С. 305-306.

² См.: Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992.

Таким образом, по существу Концепция судебной реформы в Российской Федерации явилась первым стратегическим нормативным правовым актом, провозгласившим необходимость перехода контроля за обеспечением прав человека суду. Концепция наметила контуры законодательного закрепления судебного контроля.

Следующим, после Концепции, важным шагом по введению судебного контроля стала принятая 22 ноября 1991 г. «Декларация прав и свобод человека и гражданина»¹, в которой было предусмотрено право человека и гражданина на судебную защиту. В частности, в соответствии со ст. 32 Декларации «решения и действия должностных лиц, государственных органов и общественных организаций, повлекшие за собой нарушение закона или превышение полномочий, а также ущемляющие права граждан, могут быть обжалованы в суд». Успешному развитию радикальных мер, осуществляемых в целях совершенствования правового статуса судей, способствовал принятый 26 июня 1992 г. Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации», впоследствии дополненный и измененный посредством поправок в 1993 и 1995 гг.

Не менее важное значение на пути становления судебного контроля и начала нового пути в его развитии сыграла принятая 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации и Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», принятый 31 декабря 1996 г. В Конституции суд определен как независимый, полновесный орган государственной власти в системе разделения властей, с широким кругом полномочий.

Таким образом, необходимость выделения контрольной функции судов обусловлена в первую очередь разделением государственной власти на три ее составляющие, каждая из которых действует самостоятельно (ст. 10 Конституции РФ). В свою очередь критерием самостоятельности и независимости судебной власти является ее способность обеспечить реальную безопасность личной свободы граждан, осуществить эффективную судебную защиту их прав и свобод от различного рода посягательств.

Судебный контроль следует сегодня рассматривать как необходимое условие функционирования в России самостоятельной, независимой и эффективной судебной власти.

Конституция Российской Федерации определяет следующие основополагающие принципы судебного контроля за обеспечение прав

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1265.

и свобод человека и гражданина: каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность; арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускается только на основании судебного решения, до принятия которого лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов (ст. 22); каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, ограничение которых допускается исключительно на основе судебного решения (ст. 23); никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения (ст. 25).

Судебная защита прав и свобод граждан, прежде всего, предполагает судебный контроль, осуществляемый путем рассмотрения и разрешения вопросов, отнесенных к ведению судов. Судебный контроль за органами предварительного расследования существовал и прежде, но контрольные функции суд реализовывал только после того, как уголовное дело поступало в судебные стадии процесса. Наделение суда правом контроля за обеспечением прав человека при производстве предварительного расследования уже на первоначальном его этапе способствует предотвращению, устранению допущенных нарушений закона по передаче дела на рассмотрение в суде, когда речь идет о нарушении основных прав и свобод личности.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, неприкосновенность жилища. Это право подкреплено запретом на сбор, хранение, использование и распространение информации, касающейся частной жизни лица и членов его семьи, его близких и родственников.

Неприкосновенность частной жизни предоставляет возможность контролировать информацию о самом себе, не допуская разглашения сведений личного, интимного и иного характера. Личная тайна представляет собой конфиденциальные сведения, касающиеся одного лица, а семейная затрагивает интересы членов семьи и иных родственников¹.

Неприкосновенность частной жизни означает запрет для государства, его органов и должностных лиц на вмешательство в личную жизнь граждан, право последних на свои личные и семейные тайны, наличие правовых механизмов и гарантий защиты своей чести и достоинства от всех посягательств на указанные социальные блага.

¹ См.: Нафиев С.Х., Васин А.Л. Европейские стандарты обеспечения конституционных прав личности при расследовании преступлений. Казань, 1998. С. 92.

Вместе с тем данные права могут быть ограничены на законных основаниях в случае проведения оперативно-разыскной деятельности. По общему правилу оперативно-разыскные мероприятия могут производиться до возбуждения уголовного дела. Исключения составляют лишь мероприятия, проводимые в отношении судьи, поскольку, согласно ст. 16 Федерального закона «О статусе судей в Российской Федерации», проникновение в жилище или служебное помещение судьи, в личный или используемый транспорт, производство там досмотра, обыска или выемки, прослушивание его телефонных переговоров, личный досмотр, изъятие и выемка его корреспонденции, принадлежащих ему имущества и документов должны производиться с соблюдением Конституции РФ, федеральных законов и только в связи с производством по уголовному делу в отношении этого судьи.

Существенной гарантией, направленной на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, явилось введение судебного контроля, заменившего прокурорский надзор, за законностью и обоснованностью ограничения конституционных прав граждан на неприкосновенность жилища, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи при проведении оперативно-разыскных мероприятий (ч. 2 ст. 8 Закона об ОРД).

Проблемы судебного контроля за законностью и обоснованностью ограничения конституционных прав граждан, а также обеспечения прав человека при проведении оперативно-разыскных мероприятий нашли освещение в публикациях ученых и практиков¹.

От совершенства правового регулирования оперативно-разыскной деятельности и установления судебного контроля в значительной мере зависят защита жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, обеспечение безопасности общества и государства от преступных посягательств.

¹ См., например: Козусев А. Надзор за исполнением законов в оперативно-разыскной деятельности // Законность. 1997. № 2. С. 19-22; Петрухин И.Л. Частная жизнь (правовые аспекты) // Государство и право. 1999. № 1. С. 64-73; Бондарь Т.И. О соблюдении конституционных прав граждан при осуществлении оперативно-разыскных мероприятий органами внутренних дел // Соблюдение прав и свобод личности в деятельности органов внутренних дел: мат-лы научно-практ. семинара. М., 2001. 281 с.; Гусев В.А. Обжалование действий органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность // Законность. 2012. № 1. С. 40-44; Анохин Ю.В., Полякова В.Ю. Обеспечение права человека на неприкосновенность частной жизни при проведении оперативно-разыскных мероприятий // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2021. № 1 (91). С. 136-144 и др.

§ 4.3.6. Прокурорский надзор и его значение в обеспечении прав и свобод личности

Любое государство, стремящееся развиваться на основе принципов правового государства, ставит основной целью своего развития защитить права человека, обеспечить достоинство личности как неотъемлемый компонент культуры общества, воплотившей многовековые представления о человеке, свободном от нищеты, насилия и унижения. В обеспечении достоинства личности огромная роль принадлежит характеру взаимоотношений человека и власти, при котором гражданин выступает не как объект команд и распоряжений, а как равноправный партнер государства, участвующий в предусмотренных законом формах контроля за деятельностью властных структур.

Одним из способов обеспечения прав и свобод человека и гражданина является прокурорский надзор. Идея обеспечения прав личности от каких бы то ни было посягательств всегда присутствовала в деятельности прокуратуры, но это направление специально не выделялось, поэтому растворялось в общей специфике работы прокуратуры. На первом плане стояла задача защиты и охраны от посягательств общественного строя, его политической и экономической систем. При явном доминировании государства по сравнению с институтами гражданского общества интересы отдельного человека, его права и свободы были полностью подчинены интересам государства.

В действующем Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) «О прокуратуре Российской Федерации»¹ надзор за обеспечением прав человека выделен в отдельное направление. Ему посвящена специальная глава, в которой определены предмет надзора, средства и формы прокурорского реагирования на нарушения прав и свобод человека и гражданина.

В целом органы прокуратуры играют важную роль в структуре механизма государственно-правового обеспечения прав личности, осуществляя надзор за точным и единообразным исполнением законов. Специфическая особенность деятельности прокуратуры состоит в том, что, с одной стороны, она призвана обеспечивать права и свободы личности, основанные на принципах законности, а с другой – что в процессе осуществления своих полномочий обязана сама строго соблюдать предписания юридических норм, регулирующих ее деятельность. Это,

¹ О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.02.2021).

несомненно, накладывает на нее особую ответственность и определяет место и значимость в структуре исследуемого механизма.

Роль прокуратуры в становлении и развитии демократического правового государства в России определяется тем, что она представляет собой необходимый и надежно работающий элемент системы обеспечения разделения и взаимодействия ветвей государственной власти. При этом, конечно же, прокуратура не должна подменять другие государственные органы, а осуществлять надзор за тем, как эти органы и их должностные лица сами выполняют возложенные на них обязанности по обеспечению прав личности и контролю за исполнением нормативных правовых актов всеми органами, должностными лицами и гражданами, на которые распространяется их компетенция.

Таким образом, прокурорский надзор является наиболее эффективной формой государственного контроля за исполнением законов, существенным элементом контрольной функции государства. Только прокуратура как единая централизованная, независимая система органов при осуществлении своих полномочий способна успешно выполнять надзорную функцию. В соответствии со ст. 129 Конституции РФ прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

В содержание деятельности прокуратуры законодатель заложил надзор как главную функцию, определяющую предназначение прокуратуры в государстве. Конечно же, прокуратура выполняет и другие важные функции. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура осуществляет:

- надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Вместе с тем в соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов судебными приставами;

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

В современных условиях ни одна структура исполнительной власти не может объективно осуществлять функции контроля вышестоящих органов за нижестоящими учреждениями без участия прокуратуры. Надзирая в рамках своей компетенции за исполнением законов контролирующими органами, она консолидирует и активизирует их деятельность, способствует преодолению местнических и ведомственных влияний на них, очищению государственного аппарата от недобросовестных и коррумпированных чиновников.

Прокуратура является единственным органом, для которого надзор за исполнением законов составляет смысл, сущность и основу деятельности. Особая роль прокурорского надзора в обеспечении прав человека в Российской Федерации состоит в том, что прокуратура призвана осуществлять независимый контроль, не связанный с интересами региональных, национальных, ведомственных органов, политических партий и движений, социальных групп.

В контрольно-надзорном механизме обеспечения прав личности нет органов, способных осуществлять эффективный, независимый, социально необходимый надзор за исполнением законов в сфере государственного управления, экономической деятельности и охраны прав и свобод граждан; за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; за соответствием закону судебных актов; за исполнением законов в местах содержания задержанных и предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом; за исполнением законов органами военного управления, воинскими частями и учреждениями.

Эти полномочия представляют исключительную прерогативу прокуратуры.

Одним из важнейших направлений надзорной деятельности прокуратуры в сфере обеспечения прав человека считается надзор за законностью правовых актов. Так, в соответствии со ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», «прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов»¹.

¹ О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.02.2021).

Сотрудники прокуратуры, постоянно работая с нормативными правовыми актами, осуществляя надзор за исполнением законов, участвуя в расследовании по уголовным делам и в рассмотрении дел в судах, анализируя причины неисполнения или ненадлежащего исполнения правовых предписаний и совершая многие другие предусмотренные законом действия, нередко встречаются с фактами несовершенства законодательных и иных актов, несоответствием их нормативным актам более высокой юридической силы. Особенно часто такие факты встречаются в процессе осуществления прокурорского надзора за законностью актов, принимаемых органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления.

Реализуя возложенные на прокуратуру обязанности, прокуроры, с одной стороны, принимают меры для отмены незаконных нормативных правовых актов, вынося протесты или обращаясь с заявлениями в суд, с другой – вносят в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии нормативных правовых актов.

Прокуратура призвана обеспечивать надзор за соответствием конституций республик, уставов, законов, нормативных актов субъектов Российской Федерации, а также уставов муниципальных образований Конституции РФ и федеральным законам.

Надзор прокуратуры за соблюдением прав и свобод личности носит строго мотивационный характер как в случае необходимости пресечения совершенного правонарушения, так и в случае его предупреждения. Работники прокуратуры подключаются к работе по проведению прокурорских проверок в случаях необходимости применения специальных, только им предоставленных полномочий, зачастую в ситуациях, когда возможности других государственных органов по устранению допущенного правонарушения уже исчерпаны. Следует подчеркнуть, что используемые прокурорами полномочия минимальны, их применение открыто и может быть оспорено в суде.

Предмет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина определен в ст. 26 Федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации». Это подтверждает всеобъемлющий характер надзора прокуратуры за обеспечением прав и свобод личности и качеством законодательства.

Важным направлением обеспечения качества закона, а также прав и свобод личности в надзорной деятельности прокуратуры является ра-

бота с жалобами и обращениями граждан (ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации»).

Таким образом, полезность для общества, личности и государства надзорной деятельности прокуратуры очевидна.

Реальное обеспечение прав и свобод личности юридическими средствами выступает важнейшей задачей для современной России. Ее решение требует больших усилий со стороны государства, совершенствования форм и способов его взаимодействия с личностью и обществом. Несомненно, что главенствующую роль в этом призваны сыграть суды. Однако, исходя из реалий современной российской действительности, можно говорить о необходимости широкого использования внесудебных, контрольных институтов для обеспечения функционирования механизма государственно-правового обеспечения прав личности. Сохраняется неисчерпаемое поле деятельности и для органов исполнительной власти, и органов местного самоуправления, и контролирующих органов, а также для всех других составляющих механизм государственно-правового обеспечения прав личности, в т.ч. и надзорной деятельности органов прокуратуры.

Таким образом, обеспечение прав и свобод личности в настоящее время представляет собой специально выделенную в законодательстве функцию прокурорского надзора в Российской Федерации.

Заключение

Проведенное исследование показало, что проблема влияния качества закона на обеспечение прав человека является сложной и многогранной. Только комплексный, системный подход позволяет проникнуть в суть данной проблемы, обеспечивает ее всестороннее исследование.

По результатам проведенного исследования можно сделать ряд важных выводов, которые тесно связаны с аргументами основных положений, исследованных в монографии, и одновременно выходят за рамки настоящей работы, ориентируя на дальнейшее изучение данной проблемы в отраслевых юридических науках, а также на принятие необходимых мер в законодательной и правоприменительной практике.

Учитывая, что смысловой спектр понятия права весьма широк, многогранен, при рассмотрении различных теорий и взглядов о праве необходимо учитывать следующие обстоятельства: исторические условия функционирования права и рамки культуры, в которых жил и работал «исследователь»; результат правопонимания, зависящий 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.

Системный подход к анализу рассматриваемых проблем дал нам возможность включить в поле исследования анализ соотношения не только позитивистского 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 человека и гражданина.

Главное здесь заключается в том, чтобы не противопоставлять концепции естественного и позитивного подходов к правопониманию, и не только потому, что это несет в себе опасные тенденции, но еще и потому, что в них много единого.

Говорить о понимании права вообще, не обращаясь к правам человека, невозможно. Право и права человека – это не различные феномены, ведущие независимую друг от друга жизнь, а явления принципиально одного порядка и одного типа. Права человека – это необходимый, неотъемлемый и неизбежный компонент всякого права, определенный аспект выражения сущности права. Право без прав человека так же не-

возможно, как и права человека вне права. Таким образом, права человека соотносятся с правом как часть и целое.

Из анализа сложившихся подходов к правопониманию явно следует проблема соотношения таких явлений, как право и закон. Говоря об их соотношении, следует иметь в виду, что именно закон, выражая волю народа, государства, должен являться важнейшим эталоном поведения всех субъектов права и служить нормативной базой при осуществлении основных внутренних и внешних функций государства. Государству отводится ведущая роль только на стадии формирования положений закона, обеспечения его применения. Верховенство правового закона предполагает возрастающее значение моральной стороны права. Если государство связано правом, то издаваемые им законы не должны противоречить праву и, в частности, тем правам человека, которые в теории называют естественными и неотъемлемыми.

Поэтому закон следует считать правовым только в том случае, если в его основу будет заложена мораль, историческое наследие общества и ориентиром регулирования будут выступать права человека и благо человека.

Важным оценочным свойством закона является его качество. Качественным следует считать тот закон, который отвечает потребностям как общества в целом, так и отдельной личности, а также пригоден для регулирования общественных отношений в соответствии с конкретно-историческим этапом развития человечества, целями и задачами, решаемыми государством.

Среди многообразия критериев оценки качества закона наиболее приоритетными являются его справедливость и ценность. При этом справедливость, являясь моральной категорией, призвана поддерживать и воспроизводить равновесие, служащее критерием как критической оценки поведения человека, так и общественных институтов.

Справедливыми будут считаться те законы, которые одинаково обязательны для всех людей, независимо от социального положения, служебной деятельности, расовой и национальной принадлежности, вероисповедания, происхождения, пола, образования, языка, места жительства и других обстоятельств.

Справедливость в оценке качества 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.

В целом справедливость как критерий оценки качества закона служит морально-нравственным катализатором отношения граждан к принимаемым государством законам, оценки их эффективности с точки зрения приобретения личностью тех или иных социальных благ на основе сопоставления с историческим прогрессом своего государства, опытом зарубежных стран и международного сообщества в целом.

Ценностный критерий призван показать не просто идеальный мыслительный образ нормы права, а ее социально-ценностную основу. Ценностью обладает лишь то, что человек выделяет из общей массы благодаря способности удовлетворять те или иные его потребности.

Настоящее право и есть сама ценность. Базовые ценности, принципы, нормы, характеризующие подлинное право в догматической части, достаточно консервативны в той степени, в какой консервативен сам человек. Вместе с тем они не являются абсолютными, а подвержены изменениям в той же степени, в какой активен или не активен человек, который действует более или менее адекватно ситуации, изменяющимся условиям жизни, в целом охватываемым его пониманием, полем его зрения и действия.

Критерием оценки ценности любого закона как управленческого акта является то, насколько он, отражая реальные общественные потребности, социально благостен для общества в целом и, следовательно, для каждого из его членов, каждого гражданина.

Критерием качества закона является единство социального прогресса и всестороннего, гармоничного развития человека, его правовая защищенность.

Таким образом, качество закона – это оценка его создания в соответствии с потребностями общества, государства и личности на основе умения видеть, прогнозировать ситуацию и знать пути ее решения, включая комплекс условий, обеспеченных материальными ресурсами и морально-нравственными устоями, посредством точного и неукоснительного воплощения всеми субъектами правовых предписаний в повседневной жизнедеятельности.

Решить однозначно вопрос о качестве закона, не определив место прав человека в системе правовых ценностей, невозможно. Права человека показывают степень развития общества, которое всегда пытается совместить свободу и уважение отдельной личности с общим благом.

Права человека возникают и развиваются в различных регионах по-разному, в соответствии с характером культуры, философии, религии,

общественным мировоззрением, моралью, определяющими специфику той или иной цивилизации.

Права человека сегодня выступают мерилom зрелости государства, нравственного прогресса общества. Они присутствуют практически в каждой сфере жизнедеятельности человека и общества.

Определяя права человека в системе правовых ценностей, необходимо отметить, что они стали результатом поэтапного развития личности и как явление общественное показывают степень развития самого общества с ранних эпох первобытного существования до современных институтов гражданского общества. Сегодня права человека исчисляются поколениями, рассматриваются с позиций цивилизационных моделей, научных картин, как высоконравственная этическая категория, как универсальная категория, представляющая собой вытекающие из самой природы человека возможности пользоваться элементарными, наиболее важными благами безопасного, свободного существования личности в обществе.

Права человека не перестают оставаться естественными и после того, как получают законодательное закрепление, т.е. становятся правом позитивным. В этом и заключается прогрессивное развитие права. Права человека получают свое признание в праве, а право, в свою очередь, основано на правах человека.

По ряду причин, прежде всего вследствие пересмотра некоторых теоретических установок применительно к современным реалиям России, область исследования эффективности права приобретает особое значение для совершенствования правотворческой работы.

Исследуя данный вопрос, нельзя не обратить внимания на два уровня эффективности правотворчества. Первый включает юридическую эффективность, которая характеризуется соответствием поведения адресатов правовых норм с требуемым поведением, указанным в норме, выработанной законодателем. Второй определяет социальную эффективность. Ее смысл состоит в том, что эталоном оценки права является не само правомерное поведение ее адресатов, а более отдаленная социальная цель, находящаяся вне непосредственной сферы правового регулирования.

На протяжении последнего времени наблюдается постепенное снижение качества российских законов. Причины ненадлежащего качества законов коренятся в проблемах законотворческого процесса и напрямую связаны с проблемами подготовки и принятия законов. В этой связи можно условно выделить несколько блоков причин проблемы право-

творчества. Первый сводится к проблеме законодательной политики. Здесь важно отметить, что необходим постоянный диалог между властью и обществом в оценке эффективности правотворческих органов при подготовке законов. Существенную пользу в решении данной проблемы призван оказать социально-правовой эксперимент, т.е. апробирование в масштабах определенного пространства эффективности разработки нового нормативного правового акта, призванного регулировать отношения в сфере социального, экономического, политического и иного развития общества, изменить устоявшееся положение и при этом избежать негативных последствий, способных привести к значительному ухудшению прав и свобод личности при широком внедрении закона.

Второй блок причин подготовки и принятия некачественных законов связан с организацией законодательного процесса. В данном процессе одним из основополагающих методов, способствующих осуществлению мероприятий, направленных на обеспечение качества законов и прав человека, является мониторинг законодательства. Его использование расширяет систему методов информационного обеспечения основных прав и свобод граждан, способствует большей полноте и достоверности информации о нарушениях основных прав и свобод в действующей системе законодательства.

Третий блок причин связан с проблемами организационного свойства. Важнейшим свойством законодательства, обеспечивающим его регулятивные возможности, во многом обуславливающим его эффективность, является системность.

Одним из основных направлений совершенствования законотворчества в Российской Федерации является упорядочение действующей системы законодательства.

Было бы целесообразно предусмотреть создание четкой системы регулирования общественных отношений в государстве, где на федеральном уровне должны быть созданы основы законодательства, а региональные и местные законы более детально регламентировать ту или иную сферу отношений, исходя из специфики и местных особенностей, при этом не дублируя положения федеральных законов. Это позволит создать более качественные законы, отвечающие потребностям большей части общества.

Четвертый блок проблем качества закона связан непосредственно с недостатками юридической техники. Поэтому первоочередная задача государства по повышению эффективности правотворческого процесса заключается в создании законодательства при активном участии всего

населения страны, соответствующего объективной природе складывающихся общественных отношений, правовым принципам и общечеловеческим ценностям.

Принятие правовых норм, формирование в законах правовых предписаний – самое трудное и самое благородное дело законодателей. Однако принятая в процессе правотворчества правовая норма сама по себе – только определенный текст с юридическим содержанием. Главное назначение нормативного правового акта – получить воплощение в общественную практику в процессе правоприменения, т.е. властной организующей деятельности государства.

Приоритетное место в осуществлении правоприменения отводится правоохранительным органам, которые тесно взаимодействуют между собой, специализируясь на решении конкретных задач. 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).

Современные реалии требуют качественного законодательства для эффективной организации и деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения прав и свобод человека. Оценка качества закона в правоприменительной практике органов внутренних дел по обеспечению прав человека зависит от целой системы факторов, включающей в себя финансово-экономическое обеспечение органов внутренних дел, их социально-политическую стабильность, организацию пропаганды идеологических ценностей, хорошо отлаженную систему правового обеспечения, а также условия организации служебно-оперативной деятельности структурных подразделений.

Важное место в системе обеспечения качества закона по защите прав человека занимают контрольно-надзорные органы. Исходя из направленности контроля, следует выделить внешний и внутренний контроль за обеспечением качества закона. Внешний – международный контроль, осуществляемый в отношении организационно не подчинен-

ных объектов, а внутренний – государственный контроль, осуществляемый в отношении органов одной системы.

Система государственного контроля за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности включает конституционный (Конституционный Суд); судебный (органы судебной власти страны); прокурорский надзор (прокуратура); общественный контроль; ведомственный контроль.

В настоящее время в России функционирует отлаженная система органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности. Вместе с тем, положительно характеризуя каждый орган отдельно, нельзя не заметить, что в рамках существующей системы эти органы не взаимодействуют и не помогают друг другу. И не надо создавать дополнительные государственные органы по координации взаимодействия контрольно-надзорных органов, нужно всего лишь предусмотреть в каждом из них направление по обмену результатами, в т.ч. о фактах выявленных нарушений.

Таким образом, в целях обеспечения прав и свобод личности требуется совершенствование нормативной стороны, соответствия содержания законодательства экономическому, политическому, социальному состоянию государства.

Расширение демократических начал, обращение более пристального внимания к общечеловеческим ценностям непременно будут способствовать развитию и укреплению прав человека, активному участию населения в государственной деятельности, защите своих прав, свобод и законных интересов.

Список использованной литературы

I. Научная и учебная литература

1. Алексеев Н.Н. Основы философии права. СПб.: Лань, 1999. 256 с.
2. Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. М., 1993. 176 с.
3. Алексеев С.С. Тайна права: его понимание, назначение, социальная ценность. М., 2001. 176 с.
4. Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 1995. 320 с.
5. Анисимов П.В., Папичев Н.В. Правовое регулирование защиты прав человека. Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2003. 176 с.
6. Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации: монография. Барнаул: Аз Бука, 2003. 172 с.
7. Афанасьев В.С. Законность и правопорядок. Теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. М., 2001. 576 с.
8. Афанасьев В.С. Современные проблемы теории законности. М., 1993. 57 с.
9. Бабаев В.К. Общая теория права: курс лекций. Н. Новгород, 1993. 594 с.
10. Бабай А.Н., Колташов А.И., Нарутто С.В. Права человека и гражданина. Хабаровск, 2005. 328 с.
11. Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М., 2005. 210 с.
12. Бутылин В.Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан. Тюмень, 2001. 176 с.
13. В защиту общественных интересов. Руководство для юристов и правозащитников: пер. с англ. / под ред. Бучко К., Рекош Э., Терзиева В.; науч. ред. Кипнис Н.М.; пер. Шабельников Д.М.: Юристъ, 2004. 506 с.
14. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юрид. вузов. М., 2000. 528 с.
15. Витрук Н.В. Законность: понятие, защита и обеспечение // Общая теория права: курс лекций. Н. Новгород, 1993. 544 с.
16. Глухарева Л.И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). М.: Юристъ, 2003. 303 с.
17. Глушкова С.И. Права человека в России: теория, история, практика: учеб. пособие. М.: Права человека, 2003. 480 с.

18. Гойман В.И. Действие права (методологический анализ). М., 1992. 180 с.
19. Гранат Н.Л., Макуев Р.Х. Профессиональная культура в правоприменительной деятельности органов внутренних дел. М., 1994. 92 с.
20. Григорьев А.С. Механизм индивидуального правового регулирования общественных отношений. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2012. 144 с.
21. Ельцов В.Н. Правовой эксперимент в современной России: проблемы эффективности. Тамбов, 2009. 163 с.
22. Емельянов С.А. Право: определение понятия. М., 1992. 11 с.
23. Зорькин В.Д. Российская Конституция в действии: предисл. В.Д. Зорькина // Конституция Российской Федерации: постатейный науч.-практ. комментарий / под общ. ред. А.Т. Гаврилова. М., 2003. 547 с.
24. Ильин И.А. О правосознании // Ильин И.А. Собрание сочинений: в 10 т. М., 1993. Т. 1. С. 222-223.
25. История государства и права зарубежных стран / под ред. О.А. Жидкова и Н.А. Крашенинниковой. М.: Инфра-М, 2002. Ч. 1. 461 с.
26. Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995. 135 с.
27. Качество закона и эффективность законодательства. М., 1993. 56 с.
28. Кондрашев Б.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». М., 2009. 364 с.
29. Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации / под ред. О.И. Тиунова. М.: Норма, 2005. 608 с.
30. Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. М.: Юрид. лит., 1980. 280 с.
31. Лазарев В.В. Теория государства и права. М., 2006. 420 с.
32. Лафитский В.И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003. 375 с.
33. Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности): монография. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2005. 272 с.
34. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права: монография. М.: Зерцало-М, 2002. 288 с.
35. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / под ред. В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2008. 452 с.
36. Ллойд Д. Идея права / пер. с англ. М., 2002. 517 с.
37. Лукашева Е.А. Права человека как фактор стратегии устойчивого развития. М., 2000. 232 с.

38. Малахов В.П. Философия права. М. – Екатеринбург, 2002.
39. Малумов А.Ю. Малумов Г.Ю. Комментарий к Федеральному закону «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» / под ред. С.Н. Бабурина. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2007.
40. Манов Г.Н. Теория государства и права. М., 2005.
41. Метшин И.Р. Правовая система республики в составе Российской Федерации. М., 2002.
42. Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение: программные материалы I Всероссийской научно-практической конференции (Москва, 23 июня 2003 г.). М., 2003.
43. Муромцев С.А. Определение и основное разделение права. М., 1879.
44. Нафиев С.Х., Васин А.Л. Европейские стандарты обеспечения конституционных прав личности при расследовании преступлений. Казань, 1998.
45. Нерсисянц В.С. Права человека в истории политической и правовой мысли (от древности до Декларации 1789 г.) // Права человека в истории человечества и в современном мире. М., 1989.
46. Нерсисянц В.С. Философия права. М., 1999.
47. Нерсисянц В.С. Философия права: учебник. М.: Инфра-М: Норма, 1997.
48. Новицкий М., Фиалова З. Мониторинг прав человека. Хельсинский фонд по правам человека. Варшава, 2001.
49. Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел. М., 1993.
50. Папаян Р.А. Христианские корни современного права. М.: Норма, 2002. 403 с.
51. Права человека / под ред. Е.А. Лукашевой. М., 2003.
52. Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1999. 573 с.
53. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / под общ. ред. Е.А. Лукашевой. М.: Норма, 2002. 448 с.
54. Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / под ред. В.И. Никитинского, И.С. Самощенко. М.: Юридическая литература, 1988. 304 с.
55. Проблемы правовой защищенности личности. Ярославль, 1991.
56. Прозоров В.Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства в современных условиях рынка. М., 1991. 160 с.

57. Ростовщиков И.В. Реализация прав личности в деятельности органов внутренних дел. Волгоград, 1996. 157 с.

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

59. Рудковский В.А. Законотворческая (законодательная) политика // Правотворческая политика в современной России: курс лекций / под ред. А.В. Малько. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013.

60. Саидов А.Х. Международное право прав человека. М., 2002. 197 с.

61. Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. Саратов, 1994.

62. Сорокин В.В. Понятие и сущность права в духовной культуре России. М.: Проспект, 2007. 456 с.

63. Тарасов А.М. Президентский контроль: понятие и система: учеб. пособие. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 644 с.

64. Теория государства и права: курс лекций / под ред. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, ТЕИС, 1996. 475 с.

65. Теория государства и права: хрестоматия: в 2 т. / ред. В.В. Лазарев, С.В. Липень. М.: Юристъ, 2001. Т. 2. 604 с.

66. Тихомиров Ю.А. Действие закона. М., 1992. 163 с.

67. Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. М., 1994. 230 с.

68. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1997. 526 с.

69. Усмов А.И. Вещь, свойство и отношение. М., 1963.

70. Хаманева Н.Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1999. 110 с.

71. Харитонов А.Н. Государственный контроль над преступностью. Омск, 1997.

72. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учебник для вузов. М., 2001. 432 с.

73. Честнов И.Л. Правопонимание в эпоху постмодерна. СПб., 2002. 272 с.

74. Четвернин В.А. Введение в курс общей теории права и государства: учеб. пособие. М.: Институт государства и права РАН, 2003. 204 с.

75. Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993.

76. Юнусов А.А. Теоретические проблемы обеспечения прав человека в современной России: монография / под ред. Р.С. Мулукаева. Челябинск, 2005. 282 с.

77. Юнусов А.А., Юнусов М.А. Правовой статус личности, человека и гражданина. Челябинск, 2002. 84 с.

78. Явич Л.С. Социализм: право и общественный прогресс. М., 1990. 271 с.

II. Научные статьи

79. Авакьян С.А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия // Вестник Московского университета. Серия «Право». 1995. № 4. С. 14.

80. Александров А.С. Юридическая техника – судебная лингвистика – грамматика права // Проблемы юридической техники: сб. ст. / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2000. С. 104.

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

82. Алексеев С.С. Право: время новых подходов // Советское государство и право. 1991. № 2. С. 3-11.

83. Антонова Л.И. Некоторые вопросы теории правотворчества // Правоведение. 1963. № 3.

84. Афанасьев В.С. Правовое государство: проблемы формирования // Исследование теоретических проблем правового государства: труды Академии МВД России. М., 1996.

85. Барабаш А.Т. Об изучении эффективности дисциплинарного и общественного воздействия // Советское государство и право. 1968. № 1. С. 104-105.

86. Бобылев А.И. Проблемы правопонимания, формирования системы права и системы законодательства // Право и политика. 2002. № 2.

87. Бурмистров А.С. Структура контрольной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4.

88. Васильев А.А. Актуальные проблемы правового регулирования государственного бюджетного контроля в РФ // Адвокат. 2003. № 4.

89. Вопленко Н.Н. Причины ошибок в правоприменении // Советское государство и право. 1988. № 4. С. 23-30.

90. Гулиев В.К. Проблемы эффективности реализации законов как источников конституционного права России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9. С. 9-13.

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

92. Добриянов В. Сущность и значение социального эксперимента // Политическое самообразование. 1965. № 3. С. 60-67.

93. Жинкин С.А. Определение понятия эффективности норм права: некоторые аспекты проблемы // Научные труды РАЮН. 2004. № 4. С. 49.
94. Зенков В.Н. Учиться делать качественные законы: выступление на семинаре «Правила подготовки проектов законов» // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 155-160.
95. Иванов А.А. Качество законов и деятельность арбитражных судов // Журнал российского права. 2005. № 4.
96. Касьян С.Ю. Социальный эксперимент в системе методов управления ОВД // Закон и право. 2007. № 6. С. 87-88.
97. Колдаева Н.П. Социально-правовой эксперимент // Право и правотворчество: вопросы теории. М.: ИГиП АН СССР, 1982. 128 с.
98. Кудрявцев В.Н. О правопонимании и законности // Советское государство и право. 1994. № 3. С. 5.
99. Кудрявцев В.Н., Васильев А.М. Право: развитие нового понятия // Советское государство и право. 1985. № 7. С. 3.
100. Лейст О.Э. Три концепции права // Советское государство и право. 1991. № 2.
101. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве // Правоведение. 1998. № 3. С. 138.
102. Марченко М.Н. Проблема правопонимания в связи с исследованием источников права // Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». 2002. № 3. С. 17.
103. Матузов Н.И. Правовой идеализм как «родимое пятно» российского общественного сознания // Правовая культура. 2008. № 2 (5).
104. Петрухин И.Л. Человек как социально-правовая ценность // Государство и право. 1999. № 10. С. 83-90.
105. Поленина С.В. Качество закона и совершенствование правотворчества // Советское государство и право. 1987. № 7. С. 12.
106. Рудковский В.А. Позитивизм и естественное право (философия права) в контексте современного правопонимания // Философия права. 2008. № 5.
107. Серабьенов В.Н. Качество с точки зрения практического подхода // Философия и мировоззрение на переломе: философские дискуссии 20-х годов. М., 1990.
108. Соколова А.А. Социальные аспекты понятия «правообразование» // Государство и право. 2004. № 7. С. 79.
109. Тихомиров Ю.А. Вводить мониторинг права // Право и экономика. 2004. № 3.
110. Чернобель Г.Т. Право как мера социального блага // Журнал российского права. 2006. № 6.

Оглавление

Введение	3
Глава I. Теоретико-правовая характеристика категории «качество закона»	6
§ 1.1. Соотношение права, закона и прав человека	6
§ 1.2. Качество закона: понятие и характерные свойства	39
Глава II. Права человека в системе правовых ценностей	59
§ 2.1. Права человека в теории правопонимания	59
§ 2.2. Методологические основы развития концепции прав человека	76
Глава III. Значение качества закона для эффективной правотворческой и правоприменительной деятельности по обеспечению прав и свобод личности	94
§ 3.1. Эффективность правотворческой деятельности как условие создания качественного закона по обеспечению прав человека	94
§ 3.2. Понятие эффективности правоприменительной деятельности органов государственной власти в обеспечении прав и свобод личности	116
§ 3.3. Факторы, воздействующие на качество закона и обеспечение прав и свобод личности в правоприменительной деятельности органов государственной власти	133
Глава IV. Основные направления деятельности контрольно-надзорных органов за обеспечением прав личности	156
§ 4.1. Понятие и общая характеристика системы контрольно-надзорных органов обеспечения прав и свобод личности	156
§ 4.2. Международно-правовой контроль за обеспечением прав человека	162

§ 4.3. Государственный контроль	168
§ 4.3.1. Президентский контроль за обеспечением прав и свобод личности	172
§ 4.3.2. Парламентский контроль в сфере обеспечения прав и свобод личности	176
§ 4.3.3. Контроль органов исполнительной власти за обеспечением прав и свобод личности.....	178
§ 4.3.4. Основные направления контрольной деятельности Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении прав личности	180
§ 4.3.5. Основы судебного контроля за обеспечением прав и свобод личности	191
§ 4.3.6. Прокурорский надзор и его значение в обеспечении прав и свобод личности	195
Заключение	201
Список использованной литературы	208

Научное издание

Деньга Светлана Анатольевна
Анохин Юрий Васильевич

Качество закона и обеспечение прав человека

Монография

Редактор	Ю.С. Жолобова
Корректурa и компьютерная верстка	С.В. Калининой
Дизайн обложки	О.А. Розум

Лицензия ЛР № 02213552 от 14.07.1999 г.
Лицензия Плр № 020109 от 05.07.1999 г.

Подписано в печать 28.06.2021. Формат 60х90 1/16.
Ризография. Усл. п.л. 13,5. Тираж 61 экз. Заказ 327.
Барнаульский юридический институт МВД России.
Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел.
656038, Барнаул, ул. Чкалова, 49; бюи.мвд.рф.