

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Оренбургский Государственный Университет

Кафедра теории государства и права и конституционного права

Д.А.САБЛИН

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Рекомендовано Учёным советом Оренбургского государственного университета в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся по программе высшего профессионального образования «Юриспруденция»

Оренбург 2004

ББК 67.400.7 я7

С 12

УДК 342.7 (07)

Рецензент

кандидат юридических наук, доцент И.А.Воронина

С 12 **Саблин Д.А.**
Права человека: Учебное пособие. – Оренбург:
ОГУ, 2004. - 166 с.

ISBN

В учебном пособии рассмотрены основы учения о правах человека, механизмы реализации и защиты прав человека в различных инстанциях и на различных этапах применительно к различным странам.

Учебное пособие предназначено для студентов, обучающихся по программе высшего профессионального образования по специальности «Юриспруденция» как дневной, так и заочной форм обучения.

С

ББК 67.400.7 я7

ISBN

© Саблин Д.А., 2004

© ОГУ, 2004

Предисловие

Настоящее учебное пособие основано на научном опыте в сфере становления и развития прав человека. В нём излагаются основные вопросы, которые обычно освещаются в спецкурсах по внутригосударственному и международно-правовому регулированию прав человека и гражданина. К ним относятся такие проблемы, как понятие и сущность прав человека, правовой статус личности, структура прав человека и гражданина, система юридических механизмов защиты прав и свобод человека, международная защита прав человека и др.

Эти вопросы излагаются на основе как монографических разработок российских и иностранных учёных, так и анализа действующего зарубежного и российского законодательства, а также международных соглашений по правам человека.

Отличительной особенностью данного учебного пособия является то, что в нём показывается взаимосвязь и взаимозависимость международного и внутригосударственного права, их влияние на положение личности в современном мире.

Учебное пособие предназначено для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция».

1 Права человека: понятие и сущность

1.1 Понятие и генезис прав человека

Права человека органично вплетены в социальную деятельность людей, их общественные отношения, способы бытия индивида. Они являются нормативной формой взаимодействия людей, упорядочения их связей, координации их поступков и деятельности, предотвращения противоречий, противоборства, конфликтов на основе сочетания свободы индивида со свободой других людей, с нормальным функционированием общества и государства. Такие права, как право на жизнь, на достоинство, неприкосновенность личности, свободу совести, мнений, убеждений, автономию личной жизни, право на участие в политических процессах, являются необходимыми условиями устройства жизни человека в цивилизованном обществе и должны быть безоговорочно признаны и охраняемы государством.

К содержанию прав человека и их распределению в обществе необходимо подходить конкретно-исторически. Современный каталог прав человека, зафиксированный в международно-правовых документах и конституциях правовых государств, — результат длительного исторического становления эталонов и стандартов, которые стали нормой современного демократического общества. Решающим этапом в развитии прав человека явились буржуазно-демократические революции XVII—XVIII вв., которые выдвинули не только широкий набор прав человека, но и принципы свободы и формального равенства, ставшие основой универсальности прав человека, придавшие им подлинно демократическое звучание. Права человека, определяющие сферу его свободы и основанные на формальном равенстве, стали одним из главных ценностных ориентиров общественного развития. Они оказали огромное влияние на характер государства, поскольку явились ограничителем его всевластия, способствовали установлению демократического взаимодействия между государственной властью и индивидом, освободив последнего от чрезмерной опеки и подавления его воли и интересов со стороны властных структур. Формирование правового государства было бы невозможно без утверждения в общественном сознании и практике свободы и прав человека.

Однако этому предшествовал процесс длительного и трудного поиска способов взаимоотношений индивидов в государственно-организационном обществе как с властью, так и между собой. Этот поиск никогда не замыкался в сугубо правовом пространстве. Поэтому права человека изначально имели нравственно-этическое, духовно-культурное и религиозное наполнение.

Права человека формировались из многократно воспроизводимых актов деятельности людей, повторяющихся связей и устойчивых форм отношения. В процессе человеческой деятельности, включающей множество индивидов со своими потребностями, целями, неизбежно столкновение и противоборство их интересов. Однако при всем разнообразии поступков участников общественного взаимодействия кристаллизуются определенные устойчивые нормы, эталоны, ценности, которые способны упорядочивать этот процесс, сочетать интересы различных индивидов в рамках исторически складывающегося бытия с его способом производства, духовной культурой, государственностью. Каждый человек имеет притязания на определенный объем благ и условий жизни (материальных и духовных), получению которых должны содействовать общество и государство. Объем этих благ и условий исторически всегда определялся положением индивида в классовой структуре общества, в системе материального производства. Эти блага условно могут быть названы правами человека. Такая условность определяется резкой поляризацией общества на различных этапах его развития, своеобразием цивилизаций (европейская, азиатская и др.), которые не давали возможности правам человека обрести признак универсальности на основе принципов свободы и формального равенства, получить современное звучание. Однако само зарождение идеи прав человека в 5-6 вв. до н. э. в древних полисах (Афинах, Риме), появление принципа гражданства были крупным шагом на пути движения к прогрессу и свободе. Неравномерность распределения прав человека между различными классовыми и сословными структурами, а то и полное их лишение было неизбежным для тех этапов общественного развития. Каждая новая его ступень добавляла новые качества правам человека, распространяла их на более широкий круг субъектов. И происходило это в борьбе классов и сословий за свои права, за свободу, ее расширение и обогащение.

Процесс исторического творчества человека в значительной мере зависит от объема его прав и свобод, определяющего его социальные возможности и блага, обеспечивающие характер жизнедеятельности, систему связей, взаимодействий, отношений людей в обществе. Поэтому проблема прав человека всегда была предметом острых классовых битв, которые велись за обладание правами, за расширение прав, фиксировавших статус человека в обществе. И каждая ступень развития общества была шагом на пути обретения и расширения свободы. История показывает, что необходимы постоянные усилия для поддержания и защиты прав и свобод человека. Каждое поколение отвечает на вечный вызов истории, связанный с отстаиванием такой великой ценности, как свободы и права человека.

Культурный прогресс общества невозможен, если он не вносит принципиально нового в положение личности, если человек не получает с каждой

новой ступенью развития дополнительных свобод, хотя бы классово ограниченных, но все же расширяющихся от одной общественно-исторической формации к другой. Этот важнейший аспект культурного прогресса можно проследить на возрастании гуманного начала в морали, праве, религии, философии по мере естественно-исторического развития общества. Античный раб свободнее первобытного дикаря. Средневековый крепостной свободнее античного раба. Буржуазное общество создало условия для формальной свободы всех членов общества. И хотя развитие человечества на пути свободы не было поступательным наращиванием только прогрессивных начал, исторический прогресс пробивает себе дорогу через все случайности и хаотические нагромождения социального развития.

Права человека, их генезис, социальные корни, назначение — 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 классово-ограниченного 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.

Известно, что правила поведения в первобытном обществе носили синкретичный характер. В научной литературе они получили наименование "мононорм", поскольку они не могут быть дифференцированы, классифицированы как нормы религии, морали, обычного права. По своему характеру это правила, выражающие устойчивые привычки, убеждающие своей целесообразностью. Они концентрировали стихийно складывавшиеся представления о полезном и вредном для рода или племени и в конечном счете были связаны со становлением общественного труда.

Представляется, что "родовые" нормы содержали в зачаточном состоянии представления о добре и зле, так как они предусматривали правила взаимопомощи, взаимозащиты, эндогамии. Но в целом это были жесткие предписания, продиктованные крайне трудными условиями существования человека, примитивному сознанию которого противостояли суровые силы природы, необходимость обороняться от враждебных племен. Поэтому и правила первобытного общества как мононормы, в которых еще четко не проступают ни признаки морали, ни признаки религии, ни правовые свойства в силу синкретичности сознания первобытного человека, определяемой синкретичностью бытия, в наибольшей степени выражают их характер и социальное назначение —

поддержать и сохранить целостность общины, рода, орды. Правильно отмечается, что, углубляясь в природу "родовых" норм, можно обнаружить в них переплетение самых разнообразных элементов. Разделение на право и обязанность, право и религию в этих нормах весьма затруднительно. Значение норм приобретают производственные навыки; вес торжественные события обставляются обрядами и церемониями, свидетельствующими о зарождении религиозных норм.

Для мононорм характерным было то, что они никогда не давали преимуществ одному члену рода перед другим, т. е. закрепляли "первобытное равенство", характерное для потестарных обществ. Но суть этого равенства состояла в отсутствии свободы, поглощении человека сообществом, в жесточайшей регламентации всей его деятельности, в консервативности и застойности форм, закрепляющих существующие связи и отношения. Эта "нормативная избыточность" свойственна обществам с относительно бедной культурой, для которых важнейшей задачей является поддержание равновесия, "социостаза", Б. В. Поршневу, отмечая внутреннюю порабощенность человека первобытного общества, подтверждает эти выводы исследованиями Томаса Штрелова, проживавшего среди австралийского племени аранда. По его наблюдению, религиозная традиция и "тирания" стариков (ее хранителей) сковывали всякое творчество и воображение туземцев, приводили к апатии и умственному застою¹. К этим выводам приходят и другие исследователи — С.А. Токарев, А.И. Першиц, А. Элькин.

Поэтому идеализация первобытного равенства, демократии в рассматриваемых обществах, системы регуляции поведения членов первобытных сообществ, единства прав и обязанностей связана с игнорированием полного поглощения человека общиной, отсутствия свободы выбора, застойности традиций и обычаев, суть которых состояла в создании своего рода гомеостаза, недопущения каких-либо перемен. Однако возникновение мононорм было свидетельством грандиозной эволюции человечества, вышедшего из животного царства. Сам факт появления норм — это признак сугубо человеческого бытия, его социальности. Через освоение мононорм культивировались формы поведения, которые были необходимы человеческому сообществу для дальнейшего прогресса. Ведь даже самые консервативные и жесткие социальные предписания пришли на смену стадным инстинктам и свидетельствовали об осознании человеческими сообществами особенности своего существования и необходимости его поддерживать и сохранять. В рамках первобытной морали, обычаев, традиций, ритуалов, выработанных из мононорм, происходило становление человеческой социальности. Люди на практике убеждались в полезности и целесообразности определенных правил, запретов, предписаний.

¹ Поршневу Б.В. Социальная психология и история. М., 1966. С. 197.

На последнем этапе распада первобытнообщинного строя, в эпоху классового образования, возникают нормы права. Однако, нормы права и права человека — явления разновременные. Правовые системы большинства регионов мира формируются в связи с крупными общественными разделениями труда, ростом его производительности, которые создали возможность появления избыточного продукта и сосредоточения общественного богатства в руках уже сформировавшейся привилегированной верхушки, управляющей родовыми организациями. Они были основаны преимущественно на методах насилия, принуждения, применявшихся носителями верховной власти по отношению к большинству общества. Уровень свободы был минимальный и охватывал правящую верхушку. В таких условиях притязания индивидов на обеспечение нормальной жизнедеятельности были нереальны. Люди видели в представителях верховной власти ставленников Бога на земле либо просто владык, требовавших беспрекословного подчинения.

Формы рабовладельческого государства были разнообразны и определялись различным соотношением сил между группировками господствующего класса (военная, религиозная, бюрократическая верхушка), соотношением общественно-частного, храмового и государственного секторов экономики, влиянием сословно-кастовых перегородок. Своеобразной формой рабовладельческого государства была деспотия, которая органично выросла из замкнутости и малоподвижности общинной жизни. Специфической разновидностью рабовладельческого государства явилась полисная форма, которая выступала в виде рабовладельческой демократии, тирании, аристократии. Полисная демократия породила первые ростки явления, которые могут быть названы "правами человека". Это связано с возникновением определенного пространства свободы, которое создало условия для равных политических прав у лиц, являвшихся гражданами. В VI в. до н. э. Солон разработал Конституцию, стремившуюся закрепить элементы демократии и установить право на привлечение к ответственности государственных чиновников.

Вклад в развитие гражданских свобод внесли римляне, которые ввели разделение властей, приняли и разработали идеи естественного права.

Само же употребление слова "свобода", как утверждают, появилось в XXIV в. до н. э., когда правитель государства Шумера установил "свободу" для своих подданных путем применения санкций к бессовестным сборщикам налогов, защиты вдов и сирот от несправедливых действий людей, обладавших властью, и запрета закабаления храмовых слуг первосвященниками¹. В период средневековья свобода была крайне ограничена, поскольку феодальное общество — общество всеобщей зависимости. Система внеэкономического принуждения, сословная иерархия, бесправие большинства порождали произвол, культ силы,

¹ Права человека накануне XXI века. М., 1994. С. 271.

систематическое насилие. Однако уже в этот период в Англии возникают попытки ограничить права монархии, соединить ее с сословным представительством, определить для монарха правила, которым он должен следовать. Противостояние монарха, баронов, рыцарства завершилось принятием Великой хартии вольностей 1215 г. В ней содержатся статьи, направленные на обуздание произвола королевских чиновников, требования не назначать на должность судей, шерифов и констеблей лиц, не знающих законов либо не желающих их выполнять. Петиция о праве 1628 г., относящаяся уже к периоду формирования буржуазного строя в Англии, возлагала на короля определенные обязанности, которые призваны были защищать подданных от произвола королевской администрации. Дальнейшим шагом на пути обеспечения прав человека явился Хабеас корпус акт 1678 г., который ввел понятие "надлежащая процедура", установил гарантии неприкосновенности личности, принцип презумпции невиновности и другие, важнейшие для защиты прав личности положения.

Указанные нормативные акты — свидетельство "первооткрывательства" Англии в области прав человека и необходимом для их защиты разделении властей. Акт об устройении 1701 г. учредил верховенство парламента в сфере законодательства, принцип несменяемости судей, запрет королевским министрам быть членами парламента. Эти нововведения стали возможны в связи с интенсивным развитием буржуазных отношений, усилением власти буржуазного сословия, требовавшего положить предел феодальному произволу и абсолютизму.

Последующее развитие идеалов свободы и прав человека, воплотившееся в великих исторических документах, произошло в США. Истоки этого процесса были заложены в философии Просвещения, учениях древнегреческих философов, естественноправовой доктрине, таких актах, как Великая хартия вольностей, Петиция о праве, Билль о правах, Хабеас корпус акт.

Идеи естественных неотчуждаемых прав человека, развитые в доктринах Руссо, Гроция, Локка, Монтескье, стали мощным фактором Великой французской революции, создавшей неопределимый по своей исторической значимости правовой акт - Декларацию прав человека и гражданина 1789 г. Более двух веков отделяет нас от принятия этого уникального документа однако он звучит современно и актуально от первой до последней строки. В нем отмечается, что "невежество, забвение прав человека или пренебрежение ими являются единственной причиной общественных бедствий и испорченности правительства. Поэтому представители французского народа, образовав Национальное собрание, "приняли решение изложить в торжественной Декларации естественные, неотчуждаемые и священные права человека". Декларация провозгласила, что люди рождаются свободными и равными в правах, цель всякого политического союза — обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека-свободы,

собственности, безопасности и сопротивления угнетению. Декларация провозглашает презумпцию невиновности, свободу совести, свободное выражение мнений, свободу печати, гарантии личных и иных прав граждан.

Как видно из изложенного, на становление прав человека решающее влияние оказала естественноправовая доктрина, утвердившая приоритет прав человека и определившая новые параметры взаимоотношений между индивидом и властью. Характерно, что Билль о правах 1791 г. "был замешан на укоренившейся в умах американцев идее недоверия к государственной власти, которой органически присуще стремление к произволу и умалению прав подвластных. Эта идея диктовалась всем историческим наследием граждан молодой республики, в памяти которой еще не стерся произвол, чинившийся британском короной в отношении своих политических и религиозных противников"¹. Поэтому все образовавшие Билль поправки составлены таким образом, чтобы ограничить власть государства по отношению к индивиду. Декларация прав и свобод человека и гражданина видит цель всякого политического союза в защите прав человека.

Такой подход — революционный поворот в общественном сознании: индивид, ранее всецело подчиненный государству и зависимый от него, приобретает автономию, право на невмешательство государства в сферу свободы личности, очерченную Законом, и получает гарантии государственной защиты в случае нарушения его прав и свобод.

Исторически права человека могли развиваться и в результате буржуазных революций получить универсальный характер для ряда регионов мира, в частности в Североамериканских Соединенных Штатах, Западной Европе, благодаря постепенному прогрессу по пути к свободе, которая раскрепощает личность и обеспечивает формальное равенство всех перед законом. Господствовавшие до появления естественноправовых идей этактистские воззрения ориентировали на подчинение индивида государству как верховной силе, наделенной правом распоряжаться судьбами людей по своему усмотрению. Естественноправовая концепция акцентирует внимание на свободе и автономии личности, ее индивидуальности. Идея естественных прирожденных прав человека призвана была поставить заслон всевластию государства, препятствующего развитию свободы, индивидуализма и автономии личности, и заложила основы правового государства.

Ценность естественно-правового учения состояла в опоре на нравственные принципы и категории свободы, справедливости, человеческого достоинства и счастья.

Высоко оценивая роль естественно-правовой доктрины в идеологическом обосновании буржуазных революции, становлении прав человека, нельзя сказать, что она была единственной и преобладающей в определении взаимосвязей

¹ Права человека накануне XXI века. М., 1994. С. 245.

личности и государства, взаимодействии прав человека и государственной власти. Ей противостоял и в значительной мере продолжает противостоять позитивистский подход к природе прав человека и взаимоотношениям государства и личности. Согласно этому подходу, права человека, их объем, и содержание определяются государством, которое "дарует" их человеку, осуществляя по отношению к нему патерналистские функции.

С таких противоположных позиции оценивались и оцениваются природа и сущность прав человека и взаимоотношения индивида и государства. Противостояние этих позиции насчитывает столетия; они были характерны и для науки XIX в. Н.М. Коркунов, критически оценивая некоторые позиции школы естественного права¹, вместе с тем резко критиковал позитивистским подход, отмечая, что для этого учения личность сама по себе — ничто. Согласно данной теории, "прочный и твердый общественный строй установится лишь тогда, когда будет подчинять себе стремление отдельных личностей с такой же безусловностью и беспощадностью, как законы природы"².

Различные подходы к взаимодействию права и государства, человека и государства сохранились и в современном мире. Они не замыкаются в сфере научных дискуссий и находят свое отражение в конституциях современных государств.

Вместе с тем различия естественно-правового и позитивистского подходов к природе прав человека требуют внесения определенной ясности. Прежде всего, ограничение власти государства правами человека не должно вести к предельному умалению его роли, которая весома не только в охране прав и свобод человека, но и в придании им законодательной, т. е. общеобязательной, формы. Резкая поляризация этих учений (естественно-правовой школы и позитивизма) обуславливалась различными путями осуществления буржуазных революций в различных странах. Цель естественно-правовой доктрины — ограничить притязания государства по своему усмотрению определять объем прав и свобод человека, не считаясь с необходимым для нормальной жизнедеятельности индивида набором прав, которые объективно присущи ему от рождения и поэтому являются неотъемлемыми, неотчуждаемыми, независимыми от воли государства. Государство не может не признать права человека на жизнь, достоинство, неприкосновенность личности, жилища. И хотя эти права принадлежат человеку от рождения, но "защищенность" им придает юридическая форма, т. е. закон. Поэтому такие права не могут быть противопоставлены государству, которое должно брать на себя их законодательное формулирование, функцию их защиты и обеспечения. Особое значение имеет запись этих прав в Конституции. Значение позитивного выражения естественных прав подтверждается опытом конституционного развития США. Как отмечалось выше, Конституция США 1787

¹ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 9-е изд. СПб., 1914. С. 98 – 101.

² Коркунов Н.М. Общественное значение права. СПб., 1892. С. 69.

г. не содержала перечня неотчуждаемых прав, поскольку основатели исходили из того, что естественно принадлежащие человеку права не нуждаются в позитивном подтверждении текстом Основного закона. Их перечисление могло быть воспринято как исчерпывающий перечень прав и свобод, что привело бы к ущемлению тех прав, которые не вошли в список. Однако отсутствие в Основном законе США перечня федерально закрепленных прав и свобод вызвало критику этого документа. Под давлением общественного мнения вновь избранному Конгрессу США 1789 г. были предложены проекты поправок, содержащих положения о политических и личных правах. Десять первых поправок к Конституции, составивших федеральный Билль о правах, были ратифицированы к концу 1791 г.¹ Непосредственно к правам человека относилось 7 поправок, предусматривавших свободу вероисповеданий, свободу слова и печати, право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями, неприкосновенность личности, жилища, бумаг и имущества и другие права.

Практика государств, признающих естественно-правовую доктрину происхождения прав человека, отнюдь не отвергает их позитивного оформления. И естественно-правовая доктрина, и позитивистский подход в современном мире не выступают как антиподы. Естественно-правовая доктрина акцентирует истоки происхождения прав человека как условий его свободы, его неотъемлемых, неотчуждаемых свойств. Она ставит права человека выше государства, пафос ее направлен на ограничение правами человека тоталитарных притязаний власти. Вместе с тем, не находя закрепления в позитивном законодательстве, права человека выступают весьма неопределенно, размыто и это затрудняет осуществление государством функции их обеспечения и защиты. Позитивизм в период своего возникновения (вторая половина XIX в.) резко выступал против доктрины естественного права (А. Меркель, Д. Остин, К. Бергбом и др.).

Следствием позитивистского подхода к соотношению права и государства, трактовки права как продукта суверенной государственной власти явилось рассмотрение прав человека не как его естественных неотъемлемых свойств, а как "дара" государства. А поскольку содержание права трактовалось формалистично, в отрыве от социальных условий, категорий нравственности, человеческого достоинства, идеи естественно-правовой доктрины, а главный постулат состоял в подчинении индивида праву и обязанности беспрекословно его соблюдать, постольку права человека также служили цели подчинения индивида государству, а не утверждения приоритета прав человека по отношению к последнему.

В современном мире позитивистский подход в области прав человека не должен дистанцироваться от нравственных категорий свободы, справедливости, самоценности индивида для того, чтобы законодательно выразить их в определенном каталоге прав человека. Обретая законодательную силу, права

¹ Права человека накануне XXI века. М., 1994. С. 224 – 245.

человека получают дополнительную "энергию", а государство обязывает себя гарантировать и обеспечивать права и свободы. Конституционная практика развитых государств в известной мере сняла противостояние естественноправового и позитивистского подходов к правам человека путем закрепления основных прав и свобод, которое исключает подавление и насилие государства по отношению к личности, отстаивая ее автономию и приоритет прав человека по отношению к государству. Артур Хефлигер (Швейцария) в статье "Иерархия конституционных норм и ее функция в защите прав человека" различает естественные права человека, основные права и права, соответствующие Конституции.

По мнению Хефлигера, согласно теории естественного права имеются права, которые принадлежат индивиду в целях обеспечения его человеческого достоинства и которые обладают вневременным действием. Эта идея воплощена в преамбуле Всеобщей декларации прав человека.

Западногерманский ученый К. Штерн пишет: "Основные права, закрепленные в конституциях государств, базируются на правах человека: они вбирают в себя содержащиеся в них личностное и естественно-правовое начало. В качестве существенно нового элемента выступает позитивно-правовая институализация. Государственно-правовое признание и гарантированность означают большой прорыв в идее прав человека. Заимствованные из постулатов и деклараций как права естественные, они становятся правами в юридическом смысле"¹.

Таким образом, мы наблюдаем, как конституционная и судебная практика зарубежных государств смягчает противостояние естественно-правовых и позитивистских подходов. Причем практика идет по пути позитивного закрепления естественных прав и принципов. Это благоприятная тенденция, снимающая крайность указанных доктрин — незащищенность естественных прав человека вне государственного закрепления позитивистского учения от нравственных, личностных, социальных ценностей.

Становление и развитие прав человека имеет длительную историю, сопровождается борьбой доктрин и традиций, характерных для той или иной страны. Несмотря на давность возникновения самой идеи прав человека, подлинный смысл они обретают только на основе принципов демократии, свободы, справедливости, формального равенства, признания самоценности человека. На такой основе стало возможным формирование правовых государств, одним из главных признаков которых является верховенство прав человека.

Права человека являются одной из высших культурных ценностей, поскольку они ставят личность в центр всех процессов общественного развития, определяют его свободу и равноправие. В идее прав человека осуществилась

¹ Государственное право Германии. Т. 2. М., 1994. С. 168.

кристаллизация исторического богатства гуманитарного мышления —
политического, правового, нравственного, религиозного, социокультурного.

1.2 Права человека и цивилизация

Отмечая огромную гуманистическую и нравственную сущность прав человека, нельзя вместе с тем не затронуть вопрос о том, почему права человека в современном мире — явление не универсальное, а большинство государств мира не являются правовыми. Представляется, что ответ на этот вопрос связан не только с чисто правовыми характеристиками; он выходит на более широкую сферу общественных отношений, охватываемую понятием цивилизации.

Если исторически проследить путь становления идей прав человека и правового государства, то его нельзя связывать напрямую с какой-то определенной формацией. Как уже было показано, зародились эти идеи в условиях рабовладельческой формации, однако в тех уникальных регионах мира, в которых была развита демократия и высокая духовная культура. Апофеозом прав человека явились буржуазные революции с принципами равенства, свободы, справедливости. Однако не все буржуазные государства могли удержать высокую планку демократии и прав человека.

В условиях одной и той же формации могут существовать различные отношения к правам человека и правовому государству. Поэтому такие глобальные для человечества проблемы следует рассматривать в контексте цивилизационного подхода. Формация определяет лишь стадию социально-экономического развития и положение классов, социальных групп в обществе. Формационный подход не раскрывает место человека в обществе, его ценность, каталог его естественных и неотчуждаемых прав. Индивид во всех его сложных связях и зависимостях предстает только в рамках цивилизационного подхода. Исходя из этого можно сделать вывод, что идея ценности человека, его права на свободу и формальное равенство, опоры общества на право, обеспечивающего притязания индивида на гуманное отношение к нему со стороны власти, характерны прежде всего, для европейской цивилизации.

Цивилизация характеризуется определенным уровнем культуры как способа человеческой жизнедеятельности, философией, системой ценностей, общественно значимыми идеалами, стилем творчества, обобщенным мировоззрением. Основной принцип жизни цивилизации "представляет собой исходные основы жизни народа, его мораль, убежденность, определяющее отношение к самому себе, поведение, верования и надежды. Основной принцип жизни объединяет людей в народ данной цивилизации, обеспечивает его единство и сохраняемость на протяжении всей собственной истории".

Европейская цивилизация породила высокую гуманистическую культуру, в ней появились представления о ценности индивида, о значимости права и

основанного на нем порядка, обеспечивающего свободу личности. Как уже отмечалось, идея ценности человека была выдвинута в античном обществе. И если вначале точкой отсчета был полис, то уже с эпохи эллинизма ею становится индивид. При феодализме религиозное сознание заслонило человеческую индивидуальность.

Характеризуя наиболее емкие проявления идеологии взаимоотношения личности и власти, А. Оболонский выделил персонцентризм, где индивид является высшей точкой, "мерилом" всех вещей", и системоцентризм, где индивид либо вообще отсутствует, либо рассматривается как нечто вспомогательное, способное принести большую или меньшую пользу лишь для достижения неких надличностных целей¹.

В эту классификацию могут быть включены различные типы цивилизации. Однако персонцентристской, по всей вероятности, остается до настоящего времени только европейская цивилизация. В значительной мере это объясняется неразрывной связью цивилизации и религии. Как справедливо подчеркивает И. Хлебников, основа и фон всякой цивилизации есть, без всякого сомнения, религия, и «все цивилизации покоятся на религиозных началах».

Так, господство индуcской религии определило особый тип индуcской цивилизации. Индуcская религия представляла собой систему педантично разработанных правил, детально регламентировавших всю общественную жизнь, предписывала определенный образ жизни и поведения, исключала возможность разумной оценки обычаев и традиций.

Мусульманская религия породила ближневосточную (арабо-ирано-турецкую) цивилизацию. В странах распространения ислама особенность регламентации поведения индивида определяется тем, что ее цель — обеспечить интересы "правоверных", ислама в целом. Человек, противопоставивший себя этому целому, становился отступником от ислама, подвергался тяжким наказаниям. Мусульманское право носило религиозный характер, и поэтому, осуществление его норм становилось в глазах "правоверных" религиозной обязанностью. Мусульманское право призвано детально регулировать не только внешнее поведение мусульман, но и лежащую в основе его постулатов внутреннюю мотивацию. Это определяет добровольное, сознательное подчинение индивида общности, основанной на предписаниях ислама, который является одновременно и "верой государства". Выдвижение идеи прав человека как его притязаний к власти в контексте исламской культуры означало бы посягательство на незыблемость религиозных установлений.

Европейская цивилизация, основанная на христианской религии, оставляла больше свободы выбора индивиду, носила зачатки персонцентризма. Человеку был дан выбор между добром и злом, открыт путь к совершенствованию своих

¹ Оболонский А.В. Драма российской политической истории: система против личности. М., 1994. С. 9.

качеств, были трансформированы представления о труде как о постыдном занятии, сложившиеся в рабовладельческую эпоху. Христианская религия немало способствовала этой перемене, расценивая труд как необходимый способ существования человека, как проявление добродетели.

Христианство выдвигает идею равенства всех людей перед Богом, равенство всех как грешников. Если в раннем иудаизме — религии в основном общинно-родового скотоводческого общества — проблема отношения с Богом ставилась как "Бог — народ", что отражало господствующие принципы коллективного мышления, то с дифференциацией общественных форм жизни и выделением индивида в этой системе данная идея трансформируется в идею личного вознаграждения праведника, в идею личного воздаяния и спасения.

Христианство преодолевает национальную ограниченность иудаизма, поскольку личное спасение уготовано не избранному народу, а избранной праведной личности независимо от ее принадлежности к какому-либо народу. Разумеется, индивидуализация человека не была признанием богатства его внутреннего мира, он выступал лишь элементарной частицей огромного "христианского мира". Спасалась бессмертная душа, которую Бог вдохнул в каждого индивида.

Идея свободы и относительной индивидуализации человека в христианской религии заложила основы персоноцентристского учения. Однако подлинный духовный смысл христианства в значительной мере был заслонен внешними ритуалами, а религия утрачивала эти ростки персоноцентризма. Тем не менее христианство в своей подлинной сущности обращено было к свободной воле человека, открывало ему пути к совершенствованию, сознанию значимости своего выбора.

Особенности христианской религии подготовили общественное сознание к идее свободы, ответственности за свои действия. Однако теологическое мировоззрение средневековья сковывало инициативу человека, церковь по сути дела сливалась с государством. Поэтому церковные догмы утверждали незыблемость монархической власти, феодального сословного деления. Буржуазные революции произвели коренную ломку сложившихся устоев. Произошел разрыв с теологическим мировоззрением средних веков. Сформировалось "юридическое мировоззрение" буржуазии, где "место догмы, божественного права заняло право человека, а место церкви — государство".

Таким образом, совершился определенный исторический парадокс. Раннее христианство, выдвинув идею равенства всех перед Богом, затем в период средневековья догматизировало и ритуализировало религию, омертвив ее содержание отрицанием индивидуальности человека. И поэтому выдвинуть идею прав человека как его притязаний на свободу можно было путем разрыва с

теологическим мировоззрением и утверждения принципов равенства, братства и справедливости. Это потребовало и отделения церкви от государства. Однако ростки персонистского начала в христианстве явились большим вкладом в развитие европейской цивилизации и создали уникальные явления этой цивилизации — права человека и государство, основанное на праве.

Разумеется, нельзя напрямую связывать христианство с подготовкой предпосылок для развития идеи прав человека. Ведь при всей значимости религии цивилизацию определяет и философия, и культура, и психология, и образ жизни народа. Европейская цивилизация покоится на учениях античности, Возрождения, Реформации, и это наследие неповторимо по своей ценности для утверждения свободы личности, ее индивидуальности, для исторического прогресса в целом.

Н. Бердяев пишет, что в России рецепция идей демократии была оторвана от идеи прав человека и гражданина. "Идея демократии в той прямолинейной и упрощенной форме, которая была у нас принята, породила целый ряд нравственных последствий. Отвлечённо-демократическая общественная идеология сняла ответственность с личности, с духа человеческого, а потому и лишила личность автономии и неотъемлемых прав"¹.

Торжество системоцентристского мировоззрения проявилось в отношении к человеку как "винтику" сложной государственной машины. Идея коллективизма в послереволюционной России была представлена в интерпретации, не совместимой с автономией и самобытностью личности. Права и свободы, официально "дарованные" человеку советскими конституциями, явились декорацией, скрывающей фасад тоталитаризма, а правовое государство объявлялось хитрым измышлением буржуазной идеологии, направленным на обман масс.

Тяжкий исторический груз, ломка глубоко укоренившихся стереотипов мешают современной России войти в русло правовой государственности, преодолеть тоталитарные начала, сделать индивида с его правами и свободами главным ориентиром и целью общественного развития.

¹ Бердяев Н. Судьба России. М., 1990. С. 212.

2 Правовой статус человека и гражданина

2.1 Понятие и структура правового статуса

Сложные связи, возникающие между государством и индивидом, и взаимоотношения людей друг с другом фиксируются государством в юридической форме — в форме прав, свобод и обязанностей, образующих правовой статус человека и гражданина. Это одна из важнейших политико-юридических категорий, которая неразрывно связана с социальной структурой общества, уровнем демократии, состоянием законности.

Правовой статус человека и гражданина может быть охарактеризован как система прав и обязанностей, законодательно закрепляемая государством в конституциях и иных нормативно-юридических актах. Права и обязанности — основной исходный элемент права. Следует согласиться с Г.В. Мальцевым, что ничего более важного в структуре права по существу нет. "Система прав и обязанностей — сердцевина, центр правовой сферы, и здесь лежит ключ к решению основных юридических проблем"¹.

В правах и обязанностях не только фиксируются образцы, стандарты поведения, которые государство считает обязательными, полезными, целесообразными для нормальной жизнедеятельности социальной системы, но и раскрываются основные принципы взаимоотношений государства и личности.

Взаимосвязи государства и индивида требуют четкой урегулированности и упорядоченности. Это обусловлено особой важностью такого рода отношений для поддержания существующего строя, для его нормального функционирования. Правовой статус индивида различается в зависимости от того, выступает ли он в качестве гражданина, иностранца либо лица без гражданства. Для большинства населения, находящегося под юрисдикцией данного государства, предпосылкой обладания правами и обязанностями является гражданство как определенное политико-правовое состояние человека². Гражданство является для индивида юридическим основанием пользоваться правами и свободами и выполнять установленные законом обязанности, т. е. основанием правового статуса гражданина.

Права и обязанности в правовом государстве фиксируют сложную систему взаимосвязей государства и личности, основанную на демократических принципах. Юридические права и обязанности определяют важнейшие параметры поведения личности в структуре общественных связей общества.

Правовой статус, природа прав и обязанностей как ключевые понятия правовой науки привлекают пристальное внимание юристов. Существует несколько подходов и определений правового статуса личности. В структуру

¹ Мальцев Г.В. Права личности: юридическая норма и социальная действительность. М., 1979. С. 50.

² Матузов Н.И. Личность, права, демократия. Саратов, 1972. С. 72.

правового статуса включается различный набор элементов.

Некоторые ученые включают непосредственно в правовой; статус личности гражданство. Однако, по нашему мнению, гражданство — предпосылка, определяющая правовой статус индивида без каких-либо изъятий. Известно, что иностранцы, как и лица без гражданства, проживающие в данном государстве, также обладают правовым статусом, но в ограниченном объеме (такого рода ограничения определяются конституцией либо законодательством той или иной страны).

В структуру правового статуса включают и общую правоспособность, гарантии, законные интересы¹, юридическую ответственность² и др. На наш взгляд, ряд дополнительных элементов следует считать либо предпосылками правового статуса (например, гражданство, общая правоспособность), либо элементами, вторичными по отношению к основным (так, юридическая ответственность вторична по отношению к обязанностям, без обязанности нет ответственности), либо категориями, далеко выходящими за пределы правового статуса (система гарантий). Законные интересы, т. е. интересы, которые прямо не закреплены в юридических правах и обязанностях, едва ли необходимо выделять в качестве самостоятельного элемента правового статуса. Интерес предшествует правам и обязанностям независимо от того, находит ли он прямое закрепление в законодательстве или просто подлежит "правовой защите со стороны государства". Интерес — это категория внеправовая, или "доправовая", и закрепляется не только в конкретных правовых предписаниях, но и в общих принципах права. Поэтому, на наш взгляд, следует ограничить понятие правового статуса категориями прав и обязанностей, которые позволяют четко определить его структуру. По всей вероятности, предстатутные и послестатутные элементы целесообразно включить в понятие "правовое положение личности", как это предлагают Н.В. Витрук и В.А. Кучинский.

Рассмотрим сущность элементов, составляющих правовой статус, — юридических прав и обязанностей.

Как уже отмечалось, права и свободы индивида — это условия его нормальной жизнедеятельности, определенный каталог благ и возможностей, которыми он может свободно пользоваться, в них выражена та мера свободы, которая позволяет совмещать ее со свободой других людей. В этих формально закрепленных пределах осуществляется самоопределение индивида, устанавливаются условия реального пользования социальными благами в различных сферах личной, политической, экономической, социальной и культурной жизни.

Права человека — это субъективные права, выражающие не потенциальные, а реальные возможности индивида, закрепленные в конституциях и законах.

¹ Витрук Н.В. Основы правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 29.

² Кучинский В.А. Личность, свобода, право. М., 1978. С. 115.

Данное положение следует подчеркнуть, поскольку в правоведении нередко встречается понимание субъективного права лишь как элемента конкретного правоотношения, возникающего при наличии юридического факта, который порождает данное отношение.

В юридической литературе такая позиция была подвергнута критике. Справедливо отмечалось, что способ возникновения, форма проявления и реализации тех или иных прав не имеют принципиального значения для их характеристики как субъективных.

Разумеется, права личности чрезвычайно многообразны по содержанию, объему, способам реализации. Однако закрепление того или иного субъективного права в законодательстве должно означать реальную возможность индивида свободно пользоваться определенным благом, совершать определенные действия в границах и в порядке, обозначенных в законе.

Государство закрепляет права личности не произвольно; оно юридически оформляет естественные права человека, а также набор прав, который обусловлен уровнем экономического развития общества. Законодатель может закреплять только такие права, для осуществления которых сформировались социально-экономические и политические предпосылки, вытекающие из реальных общественных отношений. Права личности не "дар" законодателя, а социальные возможности, обеспечивающие человеку определенный стандарт жизни. Законодатель не может искусственно "занижать" или "завышать" объем прав и свобод; он связан принципами и нормами естественного права, условиями социальных взаимосвязей людей, состоянием экономического развития общества.

Разумеется, ни один человек не может реализовать сразу все субъективные права, входящие в его правовой статус. Однако это не дает основания для вывода о различии правового статуса или объема субъективных прав. Формы, способы и стадии реализации каждого субъективного права определяются его сущностью, механизмом перевода в практическое поведение людей, а также теми реальными условиями, которые предусмотрены в законе.

Субъективное право как юридическая категория раскрывается через набор определенных признаков: возможность пользования данным социальным благом; полномочие совершать определенные действия и требовать соответствующих действий от других лиц; свободу поведения, поступков в границах, установленных нормой права; возможность обратиться к государству для защиты нарушенного права.

Права индивида (субъективные права) всегда связаны с удовлетворением его интересов в материальной или духовной сфере. Поэтому интерес выступает движущей силой правовых связей человека, он определяет его отношение к использованию прав. Общество и государство далеко не безразлично относятся к

тому, как человек реализует закрепленные в законодательстве возможности; они заинтересованы в активности индивида, которая является важным условием развития демократического общества.

Рассматривая права и свободы как элемент правового статуса, мы включаем в него не только основные (конституционные) права, но и весь комплекс прав, вытекающих из законов (внутригосударственных и международных). Особо следует подчеркнуть влияние международных норм о правах человека на расширение правового статуса личности в современном мире. Акт ратификации того или иного договора означает для государства необходимость привести свое законодательство в соответствие со взятыми на себя обязательствами. Однако не все нормы международных соглашений, особенно в области прав человека, являются самоисполнимыми. Единственный путь их реализации — издание соответствующего внутригосударственного законодательного акта. Международное право постепенно становится универсальным, а его нормы и принципы обязательными для всех государств — участников международного сообщества¹.

Законодательство испытывает в нынешней России заметно возрастающее влияние международно-правовых актов по правам человека. Пункт 1 ст. 17 Конституции РФ провозглашает: "В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права в соответствии с данной Конституцией". Это положение Конституции дает основания понимать правовой статус человека и гражданина России как единый комплекс внутригосударственных и международных норм, содержащих права и свободы граждан.

2.2 Права человека и права гражданина

Выше отмечалось, что объем прав, входящих в единый правовой статус, в определенной мере зависит от того, выступает индивид в качестве человека или в качестве гражданина. Определяя различия между человеком и гражданином, новая Конституция РФ восстанавливает те общечеловеческие ценности, которые были утверждены в результате буржуазных революций и нашли свое воплощение в законодательных актах, впервые в истории человечества закрепивших равенство, свободу, право на счастье, — Декларации независимости 1776 г., Билле о правах 1789 г. (США), Декларации прав человека и гражданина 1789 г. (Франция). Впервые такое разграничение ввела французская Декларация. Человеку как таковому отводится автономное поле деятельности, где движущей силой выступают его индивидуальные интересы. Реализация таких интересов

¹ Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995. С. 33 – 35.

осуществляется в гражданском обществе, основанном на частной собственности, семье, всей сфере личной жизни, и опирается на естественные права человека, принадлежащие ему от рождения. Государство, воздерживаясь от вмешательства в эти отношения, призвано ограждать их не только от своего, но и от чьего бы то ни было вмешательства. Таким образом, в гражданском обществе на основе прав человека создаются условия для самоопределения, самореализации личности, обеспечения ее автономии и независимости от любого незаконного вмешательства. Права гражданина охватывают сферу отношений индивида с государством, в которой он рассчитывает не только на ограждение своих прав от незаконного вмешательства, но и на активное содействие государства в их реализации. Статус гражданина вытекает из его особой правовой связи с государством — института гражданства (ст. 6 Конституции РФ).

Использование таких формулировок подчеркивает признание указанных прав и свобод за любым человеком, находящимся на территории России, независимо от того, является ли он гражданином РФ, иностранцем или лицом без гражданства. Наряду с этим в ст. 31, 32, 33, 36 сформулированы права принадлежащие только гражданам РФ. Это преимущественно политические права — право собраний, митингов, демонстраций; право участвовать в управлении делами государства; избирать и быть избранным; право равного доступа к государственной службе; право на участие в отправлении правосудия. В Конституции обозначены и обязанности, которые несут только граждане РФ — защита Отечества (ст. 59); возможность осуществления своих прав и обязанностей в полном объеме с 18 лет (ст. 60). Только на граждан РФ распространяется запрет высылки за пределы государства или выдачи другому государству (ст. 61); возможность иметь гражданство иностранного государства — двойное гражданство (ст. 52).

В этой связи следует обратить внимание на формулировки Международного пакта о гражданских и политических правах: "каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность" (ст. 9), "никто не может быть лишен свободы на том основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство" (ст. 11); "все лица равны перед судами и трибуналами" и др. Личные права сформулированы применительно к человеку, который может быть, а может и не быть гражданином того или иного государства. Однако ст. 5, закрепляющая политические права (право на участие в ведении государственных дел, право голосовать и быть избранным, допуск в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе), применяет термин "каждый гражданин". Стало быть, за различием терминов и понятий "человек" и "гражданин" следует различие в правовом статусе индивида. Принимая на себя обязательства по обеспечению прав человека, государство имеет право требовать

от него поведения, которое соответствовало бы эталонам, зафиксированным в юридических нормах. Поэтому государство формулирует свои требования к индивидам в системе обязанностей, устанавливает меры юридической ответственности за их невыполнение. Государство как носитель политической власти располагает специальными механизмами обеспечения прав человека и выполнения им своих обязанностей.

Обязанность — это объективно необходимое, должное поведение человека. Следует вместе с тем подчеркнуть, что такая объективная необходимость определенного поведения не всегда субъективно осознается индивидом, а это может привести к отступлению от требований норм. Государство в системе обязанностей указывает целесообразный, социально полезный и необходимый вариант поведения. Часть обязанностей как элемент правового статуса распространяется на всех лиц, проживающих в государстве. Так, Конституция РФ устанавливает обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57); сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58). Наряду с этим обязанность, закрепленная в ст. 59, четко формулирует, что защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации. Включение обязанностей в правовой статус индивида не умаляет принципов свободы и правового государства, поскольку права одних лиц, не подкрепленные обязанностями других, реализованы быть не могут. Все сферы действия правового статуса в единстве прав и обязанностей — это "пространство свободы", основанное на свободе выбора, самоопределении и ответственности личности перед обществом и своими согражданами. Свобода и ответственность выражают объективную необходимость определенных форм поведения, соответствующих интересам общества и других людей. Руководствуясь этими интересами, государство требует выполнения обязанностей и определяет запреты, связанные с ненадлежащим использованием прав и свобод, с целью защитить интересы общества и государства, права других лиц. Связь свободы и обязанностей раскрывается в ст. 29 Всеобщей декларации.

В связи с вопросом об обязанностях нередко возникает важная для прав человека проблема индивидуализма, его границ, с одной стороны, и коллективизма, солидарности — с другой, которые зачастую рассматривают как категории несовместимые, противостоящие друг другу. Известно, что права человека в период буржуазных революций были неотделимы от идеи индивидуализма, связанных в основном со свободой и автономией личности в экономической сфере. Это определялось требованиями класса буржуазии освободиться от феодальной опеки и свободно распоряжаться своими способностями в сфере производства. Сторонники индивидуализма (А. Смит, С. Милль, Б. Констан, Д. Локк), понимая, что неограниченная индивидуальная

свобода неизбежно приведет к нарушению принципа равенства, тем не менее считали такую свободу приоритетной ценностью. По мере развития буржуазного общества стали обнаруживаться неблагоприятные социальные и моральные последствия безудержного индивидуализма — резкая поляризация общества, нарушений принципа равенства. Стало очевидно, что произошла переоценка принципа либерального индивидуализма и практически все свелось не к выявлению подлинной индивидуальности человека, а к свободе в распоряжении собственностью.

Концепция либерального индивидуализма в правовой сфере нашла выражение в теории "негативных прав", т. е. прав на свободу от власти, "изъятия из-под ее воздействия и вмешательства духовных и материальных интересов личности. Права индивидуальной свободы стали известны под названием прав свободы". Н.М. Коркуиов писал, что "вся новая история представляет собой трагическую борьбу индивидуальности с общественным авторитетом". В своей лекции "Общественное значение права" Коркуиов определяет: главное назначение права — оберегать все частное, индивидуальное, окружать индивида как предохранительной сеткою целой системой юридических норм поскольку личность должна оградить себя от всевозрастающей солидарности и коллективизма. Крайний индивидуализм связан был с отрицанием обязанностей человека перед обществом, поскольку это выглядело посягательством на автономию личности. Дальнейшее развитие индивидуализма показало, что полная независимость человека от общества так же неблагоприятна, как и его полное подчинение коллективу. Начался поиск компромисса между индивидуализмом и принципом солидарности, который необходим для развития общества без катаклизмов и потрясений. В конце XIX в. принцип индивидуализма был потеснен, произошло, по выражению Л. Дюги, "умаление индивидуалистической доктрины"¹.

Это отнюдь не значит, что настало время "авторитарного коллективизма". Речь идет о другом: в современном обществе люди должны осознавать ответственность друг перед другом, вырабатывать чувство солидарности и взаимоподдержки. Проповедь крайнего индивидуализма неплодотворна для прав человека, она ориентирует на эгоистическое, анархическое своеволие и снимает значимость такой большой социальной проблемы, как обязанность и ответственность личности перед обществом. Человек, находясь в обществе, постоянно взаимодействуя с другими людьми, не может не иметь обязанностей и по отношению к обществу, и по отношению к согражданам. Поэтому обязанность — столь же важный и необходимый элемент правового статуса, как права и свободы. Они связаны неразрывно и не могут существовать вне зависимости друг от друга. Такая зависимость создает нравственное взаимодействие людей. Статья

¹ Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право, преобразование государства. М., 1909. С. 72.

1 Всеобщей декларации прав человека провозглашает: "Все люди рождаются свободными и равными в правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства".

Таким образом, правовой статус человека и гражданина, включающий права, свободы и обязанности, целенаправленно влияет на создание сбалансированных способов взаимодействия людей друг с другом и формирование нормальных отношений индивида, общества и государства. Правовой статус охватывает все многообразие прав, относящихся к самым различным сторонам деятельности индивида. В соответствии со сферами его деятельности можно определить структуру и характер прав, составляющих правовой статус. Такая структура вытекает из Всеобщей декларации прав человека, и особенно из международных пактов по правам человека, и включает: гражданские (личные) права, политические права, культурные права, социальные и экономические права.

2.3 Основания ограничения прав и свобод человека и гражданина

Пользование правами сопряжено с ответственностью человека, с возможными ограничениями, определяемыми местом и границами свободы, установленными правом, принципами гуманности, солидарности, нравственности. Этот постулат сформулирован в ст. 29 Всеобщей декларации прав человека: "При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка, общего благосостояния в демократическом обществе".

Правовые ограничения содержатся в ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, предусматривающей право человека беспрепятственно придерживаться своих мнений, выражать эти мнения письменно, устно, в печати или иными способами по своему выбору. В п. 3 ст. 19 отмечается, что пользование этими правами налагает особую обязанность и особую ответственность. "Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены Законом и являются необходимыми:

- а) для уважения прав и репутации других лиц;
- б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения".

В Международном пакте о гражданских и политических правах предусмотрена возможность запрещения антигуманных, аморальных действий — пропаганды войны, всяких выступлений и пользу национальной, расовой или

религиозной ненависти, представляющих собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (ст. 20). Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах допускает ограничения прав постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе (ст. 4).

Часть вторая ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод гласит: "Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, защиты здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц".

В ст. 55 Конституции Российской Федерации также установлены основания ограничений прав и свобод: "Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства".

Конституция РФ конкретизирует эти положения, запрещая пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную ненависть и вражду, пропаганду социального, расового, национального, религиозного или иного превосходства.

Законодательство РФ устанавливает ответственность за нарушение этих запретов (например, ст. 136 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за нарушение национального и расового равноправия; ст. 280 — за публичные призывы к насильственному захвату власти, насильственному удержанию власти или к насильственному изменению конституционного строя; ст. 282 — за возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства; ст. 354 — за публичные призывы к развязыванию агрессивной войны. Запрет на пропаганду религиозной вражды или религиозного превосходства основывается на ст. 14 Конституции РФ, согласно которой никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

Необходимое ограничение свободы слова с целью защиты чести, достоинства и деловой репутации граждан введено ч.1 ст.152 ГК РФ, согласно которой гражданин вправе требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности. Если сведения, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию гражданина,

распространены в средствах массовой информации, они должны быть опровергнуты в тех же средствах массовой информации (ч. 2 ст. 152).

Статья 62 Закона о средствах массовой информации от 27 декабря 1991 г. предусматривает, что моральный (имущественный) вред, причиненный гражданину в результате распространения средствами массовой информации не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина либо причинивших ему иной неимущественный вред, возмещается по решению суда средствами массовой информации, а также виновными должностными лицами и гражданами в размере, определенном судом. Таким образом, существуют основания, предусмотренные законом, для ограничения прав и свобод с целью устранения угрозы важнейшим ценностям — государственной общественной безопасности, здоровью и нравственности населения, интересам других. Следует отметить, что кроме этих универсальных оснований права и свободы могут быть ограничены Законом в условиях чрезвычайного или военного положения. Так, ст. 56 Конституции РФ предусматривает, что в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия.

3 Структура прав человека и гражданина

3.1 Права и свободы человека и гражданина

Права человека имеют сложную структуру: существуют определенные различия в понятиях "права человека" и "права гражданина", и "права" и "свободы" человека, "основные (фундаментальные) и иные права человека", "права индивида" и "коллективные права". Права человека различаются по времени возникновения ("поколения прав человека"), по сферам жизнедеятельности — личные (гражданские), политические, экономические, социальные и культурные права и свободы. Нами будут рассмотрены эти структурные образования, в единстве своем образующие комплекс (каталог) прав и свобод человека и гражданина.

Прежде всего, требуется пояснить различие понятий терминов "права" и "свободы". Так, в тексте ст. 2 и в ряде других статей Конституции РФ речь идет о правах и свобода человека. Может возникнуть вопрос о признаках, отличающих права человека от его свобод. Следует сразу подчеркнуть, что основные и иные права человека и гражданина по своей юридической природе и системе гарантий прав и свобод идентичны. Они очерчивают обеспечиваемые государством социальные возможности человека в различных сферах. Вместе с тем анализ конституционного законодательства показывает, что термин "свобода" призван подчеркнуть более широкие возможности индивидуального выбора, не очерчивая конкретного его результата: "каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания..." (ст. 28); "каждому гарантируется свобода мысли и слова" (ст. 29); "каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию" (ст. 37). В то время как термин "право" определяет конкретные действия человека (например, право участвовать в управлении делами государства, право избирать и быть избранным). Однако разграничение между правами и свободами провести трудно, поскольку зачастую всю сферу политических прав с четко определенными правомочиями также именуют "свободами". Различие в терминологии является скорее традиционным, сложившимся еще в VIII-XIX вв.

3.2 Основные и иные права человека и гражданина

Необходимо внести ясность в понятие "основные", "конституционные" и иные права человека. Отсутствие строгости формулировок в ряде конституций несколько затрудняет ответ на этот вопрос. Однако, на наш взгляд, основные права индивида — это и есть конституционные права. Такая трактовка вытекает,

например, из сопоставления ст. 17 и ст. 55 Конституции РФ, отмечающей, что перечисление в Конституции РФ основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем в п. 2 ст. 17 речь идет только об основных правах человека, что позволяет подчеркнуть их особые свойства — неотчуждаемость и естественный характер (принадлежность каждому от рождения). Основные права являются субъективными. Это истина, которая сегодня очевидна, в ходе исторического развития неоднократно оспаривалась. Лишь в начале XX в. в результате долгих споров о понятии субъективного права вообще и основных прав в особенности выкристаллизовалось новое понимание основных прав как субъективных, и гражданин получил возможность ссылаться на них перед лицом властных структур.

Понимание под "основными" фундаментальными правами конституционных прав получило достаточно широкое распространение с середины XIX в. В специальной литературе стало обычным рассматривать конституционные права как основные.

В современном мире, когда проблема защиты прав человека вышла далеко за пределы каждого отдельного государства и возникла необходимость в создании универсальных международно-правовых стандартов, которые также являются основными правами человека. Эти основные права отражены в ряде важнейших международно-правовых актов, установивших общечеловеческие стандарты прав и интересов личности, определивших ту планку, ниже которой государство не может опускаться. Это означает, что права и свободы человека перестали быть объектом только внутренней компетенции государства, стали делом всего международного сообщества. Сегодня объем прав и свобод личности определяется не только конкретными особенностями того или иного общества, но и развитием общечеловеческих ценностей и культуры, уровнем и степенью интегрированности международного сообщества.

Принятие Билля о правах человека, включающего Всеобщую декларацию прав человека (1948 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (1976 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1976 г.), Факультативный протокол № 1 и Факультативный протокол № 2 к Международному пакту о гражданских и политических правах, внесло коренные изменения в правосубъектность человека, который становится субъектом не только внутригосударственного, но и международного права. Согласно международному законодательству, все лица, проживающие в государстве — участнике пактов или на которых распространяется юрисдикция этого государства, получают возможность пользоваться правами, предусмотренными пактами, без различия по признаку расы, цвета кожи, пола,

языка, религии, политических или иных убеждений, национального либо социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. Это обязывает все присоединившиеся государства привести свое национальное законодательство в соответствие с требованиями пактов. После присоединения создается правовая ситуация, при которой международно-правовые акты получают приоритет над внутренним законодательством. Поэтому гражданин, политические или гражданские права которого нарушены, может обратиться непосредственно в Комитет по правам человека при ООН, если им исчерпаны все имеющиеся внутренние средства правовой защиты (ст. 2 Факультативного протокола № 1 к Международному пакту о гражданских и политических правах).

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. предусматривает возможность человека обратиться в Европейский суд для защиты нарушенного права на тех же условиях — исчерпанности всех внутригосударственных средств защиты прав, предусмотренных национальным законодательством.

Всеобщая декларация прав человека, международные пакты о правах человека, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод определили тот универсальный набор основных прав и свобод, который в единстве призван обеспечить нормальную жизнедеятельность индивида. Этот каталог прав возник не на пустом месте; он формировался на основе тысячелетнего опыта борьбы за свободу и социальный прогресс.

Поэтому в современных условиях под основными правами человека, на наш взгляд, следует понимать права, содержащиеся в конституции государства и международно-правовых документах по правам человека, в частности в Международном Билле о правах человека, а также в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Европейской социальной Хартии 1961. Любое основное право человека должно быть признано каждым государством-участником независимо от его конституционного закрепления. Приоритет международного права по отношению к внутригосударственному в области прав человека становится общепризнанным принципом международного сообщества. Он закреплен и в Конституции Российской Федерации.

Выделение категории основных прав человека отнюдь не означает отнесение иных прав к "второсортным", менее значимым, требующим меньших усилий государства по их обеспечению. Речь идет о другом. Основные права и свободы составляют стержень правового статуса индивида, в них коренятся возможности возникновения других многочисленных прав, необходимых для нормальной жизнедеятельности человека. Эти права очень важны для индивида, его взаимодействия с другими людьми, с обществом и государством. От основного права может почковаться значительное количество других прав. Например, ст. 21

Всеобщей декларации прав человека предусматривает, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно либо через свободно избранных представителей. Это основное право порождает иные права: участие в самоуправлении, право выдвигать своего кандидата во время избирательной кампании, право требовать отчета у избранного депутата о выполнении им своих обязанностей, право обращаться с запросом к депутату по какому-либо вопросу, связанному с деятельностью последнего, и т. д.

Часть 1 ст. 22 Конституции РФ закрепляет свободу и личную неприкосновенность каждого. Это основное право порождает целую систему прав, закрепленных в УК РФ, ГК РФ, Кодексе РСФСР об административных правонарушениях и других нормативных актах. Поэтому основные, фундаментальные права, зафиксированные в конституции государства, важнейших международных правовых актах по правам человека, являются правовой базой для производных, но не менее важных его прав.

3.3 "Поколения" прав человека

Как отмечалось выше, основные, фундаментальные права вытекающие из них иные права и свободы обеспечивают различные сферы жизни человека: личную, политическую, социальную, экономическую, культурную. В соответствии с этим они структурируются по категориям и наименованиям. Однако эти права различаются не только по сферам жизнедеятельности, но и по времени возникновения. Отсюда — появление понятия "поколения прав человека".

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. Речь идет о личных (гражданских) и политических правах — праве на свободу мысли, совести и религии, праве каждого гражданина на ведение государственных дел, праве на равенство перед законом, праве на жизнь, свободу и безопасность личности, праве на свободу от произвольного ареста, задержания или изгнания, праве на гласное и с соблюдением всех требований справедливости рассмотрение дела независимым и беспристрастным судом и ряд других. Эти права выражали так называемую "негативную" свободу: они обязывали государство воздерживаться от вмешательства в сферу личной свободы и создавать условия участия граждан в политической жизни.

Второе поколение прав человека сформировалось в процессе борьбы народов за улучшение своего экономического уровня, повышение культурного

статуса (так называемые "позитивные права"), для реализации которых требуется организационная, планирующая и иные формы деятельности государства по обеспечению указанных прав. В конце XIX — начале XX в. новый либерализм, оценив неблагоприятную ситуацию, связанную с резкой поляризацией буржуазного общества, выдвинул идею социального реформирования общества, которое призвано было смягчить противостояние богатых и бедных. Так были положены начала второго поколения прав человека. Широкий набор таких прав был закреплен в Конституции СССР 1936 г., хотя некоторые из них (например, право на образование) в качестве программы были заявлены еще в Конституции РСФСР 1918 г. Параллельно с социальными преобразованиями в Советском Союзе шла реформация экономических отношений, поскольку реальная жизнь с неизбежностью выдвигала проблемы формирования системы социальной защиты человека, приобретающей большое значение в XX в. в связи с ростом притязаний трудящихся на улучшение экономических условий существования, возрастанием национальных богатств развитых капиталистических стран.

И хотя социальная защищенность гражданина в СССР оказалась минимальной, тем не менее, она существовала и оказывала воздействие на мировое общественное сознание, на формирование прав второго поколения. Немаловажное значение имела и боязнь социальных взрывов и потрясений в буржуазных государствах, которые могли спонтанно возникнуть как под воздействием внутренних кризисных состояний общества, так и на основе опыта Советского Союза¹, а также массивной пропагандистской кампании, которая в течение многих лет велась коммунистическими партиями, ссылавшимися на "великие социальные завоевания" трудящихся Советского Союза.

Нормативное выражение социальных, экономических, культурных прав — права на труд и свободный выбор работы, права на социальное обеспечение, на отдых и досуг, права на защиту материнства и детства, права на образование, права участие в культурной жизни общества и др. — во Всеобщей декларации прав человека и особенно в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах явились огромным шагом вперед в развитии прав человека, в расширении каталога этих прав, их обогащении.

Права первого поколения по своей природе отличаются от прав второго поколения. Это связано с позицией по отношению к ним государства. Права первого поколения в буржуазной, политической и правовой мысли квалифицировались как негативные, т. е. право на защиту от какого-либо вмешательства, в том числе и государственного, в осуществление гражданских прав (прав члена гражданского общества) и политических прав (прав участника осуществления политической власти). Речь шла прежде всего о защите индивидуальной свободы, ограничение которой неизбежно обедняет сферу

¹ Права человека накануне XXI века. М., 1994. С. 201.

общественной жизни и культуры. Очень образно эта идея была выражена П.М. Коркуновым: "Для того, чтобы исторически вырабатываемая общественная культура не утратила своей жизненности, чтобы она не замерла в неподвижном застое, необходимо, чтобы цивилизация включала в себя и право, обособляющее и оберегающее индивидуальное".

Иная природа у социальных прав. Для их осуществления недостаточно воздерживаться от вмешательства в данную сферу. Задача состоит в том, чтобы создавать социальные программы и вести всестороннюю организационную и хозяйственную деятельность, которая позволила бы гарантировать провозглашенные права. Ряд современных буржуазных государств не присоединились к Международному пакту о социальных, экономических и культурных правах, мотивируя свою позицию тем, что обозначенные в Пакте права не являются субъективными, поскольку не могут быть защищены в суде. Хотя такого рода позиция не лишена оснований, тем не менее, присоединение к Пакту создает обязательства для государства совершенствовать свое внутреннее законодательство и организовывать в соответствии с ним свою деятельность.

В период после второй мировой войны стало формироваться третье поколение прав человека. Их природа составляет предмет дискуссий. На наш взгляд, особенность этих прав состоит в том, что они являются коллективными и могут осуществляться общностью, ассоциацией. Такая точка зрения выказана К. Васаком, который к третьему поколению относит только коллективные права, основанные на солидарности, так называемые "права солидарности" — право на развитие, на мир, здоровую окружающую среду, на общее наследие человечества, а также право на коммуникацию, связанное с концепцией нового международного информационного порядка.

Права третьего поколения — это коллективные права, а не какие-либо "новые" права индивида. Разумеется, отдельный человек принимает участие в реализации таких прав, но это участие связано не с его личным статусом, а с его положением как члена каком-либо общности.

3.4 Права индивида и коллективные права

Между индивидуальными и коллективными правами существует взаимозависимость, в основе которой должен лежать принцип: осуществление коллективных прав не может ущемлять прав и свобод индивида.

Индивидуальные и коллективные права неразрывно связаны, хотя и различны по своей природе. Право индивида - это естественное право, присущее ему от рождения, одна из главных ценностей человеческого бытия, и в качестве таковой она должна выступать измерителем всех процессов, происходящих в

обществе, ибо нарушение естественных прирожденных прав человека деформирует нормальное развитие общества, дегуманизирует его. Вот почему трудно переоценить значимость принципа "человеческое измерение", выработанного международным сообществом в последней четверти XX в. и являющегося ориентиром в тех сложных противоречивых процессах, которые происходят сегодня в мире.

Коллективные права (право народа, право нации, право общности, ассоциации) не являются естественными, поскольку формулируются и кристаллизуются по мере становления интересов той или иной общности или коллектива. Их нельзя рассматривать как сумму индивидуальных прав лиц, входящих в ту или иную общность или коллектив. Однако как бы ни были многообразны эти права, их правомерность должна неизменно проходить проверку "человеческим измерением" — правами индивида. Коллективные права никогда не должны игнорировать прав человека, противоречить им либо подавлять их (исключением являются чрезвычайные ситуации, представляющие угрозу жизни народа, нации). Если коллективные права ведут к ущемлению прав отдельного человека, значит, цели, объединяющие такую общность, антигуманны и противоправны. Это не следует трактовать как утверждение примата эгоистического интереса индивида над интересами общности. Ценностный смысл выработанного тысячелетним опытом цивилизации набора универсальных прав человека состоит в том, что в них заложен потенциал тех естественных и неперенных свойств, которые необходимы для нормальной жизнедеятельности человека и человечества в целом. Поэтому коллективные права не могут ранжироваться выше индивидуальных прав, а должны находиться с ними в гармонии, проверяться ими на "качество". Такой подход является единственно правильным, однако его далеко не просто реализовать в жизни. Так, противоречия, возникающие между правами человека, правами государства, народа, нации, национальных меньшинств, народностей, малых народов, являются одной из причин межнациональных конфликтов, в которых каждая из сторон выдвигает свои доводы правоты, справедливости, законности, отстаивает свое право на суверенитет, свои притязания на пересмотр границ, используя при этом исторические аргументы, трактуемые в свою пользу, отстаивая свое право на самоопределение. Однако право народа на самоопределение неотделимо от беспрепятственного осуществления всех прав индивида, и легитимность этого коллективного права подтверждается либо опровергается отношением самоопределяющегося народа к праву каждого человека независимо от его национальной принадлежности, религиозных убеждений и т. д. И в этом смысле можно говорить, что права человека выше коллективных прав народа и прав нации. Хотя при нормальном развитии процессов самоопределения народа не

должна возникать проблема ранжирования индивидуальных и коллективных прав, ибо цивилизованное понимание самоопределения неотделимо от принципа нерушимости прав человека. Поэтому международно-правовые нормы выражают неделимость коллективного права народа на самоопределение и прав отдельного индивида, их равнозначность, дают правовую основу для их сбалансированного развития.

Такова природа и других коллективных прав, например права на развитие, осуществление которого народами, освободившимися от колониальной зависимости, не должно ущемлять прав индивидов, принадлежащих к иной национальности и расе. Коллективные права какой-либо общественной организации (ассоциации) не могут основываться на подавлении и ограничении индивидуальных интересов. Завершая вопрос о третьем поколении прав человека, мы хотим отметить, что в современных теориях наблюдается тенденция относить сюда такие из них, которые конкретизируют индивидуальные права первых двух поколений (например, право на отличие, право на тишину и покой и др.). Такие права не являются коллективными, и их едва ли правильно относить к третьему поколению. Наряду с этим можно признать правомерным включение в эту категорию таких коллективных прав, как право на солидарность и на международное общение.

3.5 Личные (гражданские) права и свободы

Личные (гражданские) права (права первого поколения) призваны обеспечивать свободу и автономию индивида как члена гражданского общества, его юридическую защищенность от какого-либо незаконного внешнего вмешательства.

Эта категория прав характеризуется тем, что государство признает свободу личности в определенной сфере отношений, которая отдана на усмотрение индивида и не может быть объектом притязаний государства. Она обеспечивает, напомним, так называемую негативную свободу. Эти права, являясь атрибутом каждого индивида, призваны юридически защитить пространство действия частных интересов, гарантировать возможности индивидуального самоопределения и самореализации личности. На различных этапах возникновения этих прав они призваны были ограждать человека от незаконного вторжения государства в сферу личной свободы. Однако в дальнейшем для осуществления гражданских прав недостаточно было пассивной обязанности государства воздерживаться от вмешательств в сферу свободы личности. Выявилась потребность содействовать в осуществлении прав и свобод индивида. Это значит, что мало установить прямые запреты, оберегающие сферу личной

свободы и частной жизни от противоправных и произвольных попыток ее ущемления, в том числе со стороны государства. Необходимы его активные действия для реализации прав и свобод человека. Такая позиция, распространенная во второй половине XX в., нашла выражение, в частности, в решениях Европейского суда по правам человека.

К личным, (гражданским) правам и свободам человека относят: право на жизнь и достоинство личности; право на свободу и личную неприкосновенность, а также неприкосновенность частной жизни, жилища; свободу передвижения и выбора места жительства; свободу совести; свободу выбора национальности и выбора языка общения. По существу, этот блок прав охватывает фундаментальные аспекты свободы личности, выражая гуманистические принципы всякого демократически организованного общества¹.

Право на жизнь образует первооснову всех других прав и свобод, складывающихся в этой сфере. Оно представляет собой абсолютную ценность мировой цивилизации, ибо все остальные права утрачивают смысл и значение в случае гибели человека. Это фундаментальное право вполне допустимо рассматривать в двух аспектах: во-первых, как право личности на свободу от любых незаконных посягательств на ее жизнь со стороны государства, его представителей либо частных лиц; во-вторых, как право личности на свободное распоряжение своей жизнью.

По сути дела все остальные права так или иначе объединяются вокруг этого стержневого права. Например, такие права, как право на социальное обеспечение, на охрану здоровья, на благоприятную окружающую среду, равно как право на свободу от жестоких видов обращения и наказания, выступают в качестве дополнительных инструментов, обеспечивающих его эффективную реализацию. Государство обязано признать эти права и создавать благоприятные для жизни человека условия всеми имеющимися средствами. Не случайно преступления против жизни и здоровья личности составляют категорию особо тяжких уголовно наказуемых деяний.

Отдельная проблема в этой области — право государства на применение смертной казни в качестве исключительной меры наказания. Право на жизнь выступает и как ограничитель смертной казни; в связи с вступлением в Совет Европы Россия должна будет подписать в течение одного и ратифицировать не позднее чем через три года с момента вступления Протокол № 6 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, касающийся отмены смертной казни в мирное время, и установить со дня вступления мораторий на исполнение смертных приговоров. В настоящее время в РФ смертная казнь как исключительная мера наказания не применяется впредь до принятия федерального закона, реально обеспечивающего каждому обвиняемому в преступлении, за

¹ Лукашева Е.А. Права человека. М., 2000. С. 143.

совершение которого установлена смертная казнь, право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей (постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г.). Указанное право должно быть обеспечено в равной степени всем обвиняемым на всей территории РФ, ибо оно выступает в качестве особой уголовно-процессуальной гарантии судебной защиты права каждого на жизнь.

Право на достоинство является, по существу, основной целью всех остальных прав человека. В этом смысле достоинство человека — источник его прав и свобод. Разделы о правах и свободах человека во многих современных конституциях открываются понятием "достоинство человека". Достоинство - это признание обществом социальной ценности, уникальности конкретного человека, значимости каждой личности как частицы человеческого сообщества.

Посягательство на достоинство человека может быть средством как физического, так и психического воздействия. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению и наказанию, а также без добровольного согласия — медицинским, научным или иным опытам. Достоинство как субъективное право человека включает в себя и охрану чести, репутации и доброго имени. Защита достоинства личности безусловна и осуществляется государством: никакие обстоятельства не могут служить основанием для его умаления. Поэтому защите подлежит достоинство любой личности — не только взрослого и дееспособного человека, но и несовершеннолетних и душевнобольных.

Достоинство гарантируется и защищается личными правами. Реальная правовая защита достоинства человека обеспечивается и рядом социально-экономических прав, например правом на свободный труд при запрещении принудительного труда, правом на социальное обеспечение, гарантирующим достойный уровень жизни. В развитие конституционных норм, достоинство личности охраняется нормами ряда отраслей права, вплоть до уголовного, предусматривающего такие составы преступлений, как против чести и достоинства, клевета и оскорбление.

Право на свободу и личную неприкосновенность означает свободу человека, право самостоятельно определять свои поступки, располагать собой, своим временем. Указанное право складывается из следующих компонентов: 1) индивидуальной свободы личности располагать собой по своему усмотрению; 2) физической, нравственной и психической неприкосновенности личности. Незаконное лишение свободы квалифицируется в уголовном законодательстве как акт насилия — физического или психического. Однако существуют ситуации, требующие принудительного ограничения свободы или неприкосновенности. Такого рода действия должны основываться на законе.

К основным принудительным способам ограничения свободы гражданина относятся: арест, заключение под стражу и содержание под стражей лиц, подозреваемых в совершении преступления; принудительное лечение психически больных, представляющих опасность для себя и окружающих; временная "изоляция и лечение больных, страдающих тяжелыми инфекционными заболеваниями; направление несовершеннолетних в интернаты, спецшколы и т. п. В демократическом государстве ограничение свободы во всех этих случаях допускается, как уже отмечалось, на основе закона и только по судебному решению. Гарантии от незаконного ограничения свободы личности подробно регламентируются административным, уголовно-процессуальным, уголовным правом.

Следует остановиться и на праве на неприкосновенность частной и семейной жизни и сохранение ее тайны. Уважение к частной жизни есть один из аспектов индивидуальной свободы. Это право означает предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений частного, интимного характера.

В содержание рассматриваемого права входит также охрана тайны всех тех сторон личной жизни частного лица, оглашение которых оно по тем или иным причинам считает нежелательным (тайна завещания, усыновление, врачебные диагнозы, дневниковых записей и пр. Личные тайны, доверенные представителям ряда профессий для защиты прав и законных интересов граждан, следует рассматривать как тайны профессиональные. К ним относят медицинская, адвокатская тайны, тайна предварительного следствия, нотариальных действий, тайна исповеди и др. Субъекты профессиональных тайн несут юридическую ответственность за их разглашение.

Большую роль в уяснении природы рассматриваемого права играет защита чести и доброго имени гражданина. Конституционное право на защиту чести и доброго имени конкретизируется в гражданско-процессуальном и уголовно-процессуальном законодательстве. Это возлагает на всех граждан и должностных лиц обязанность воздерживаться от вмешательства против воли человека в его частную жизнь, в случае необходимости требовать от компетентных органов ограждения его чести и доброго имени от незаконных посягательств. Поэтому гражданин вправе требовать по суду наряду с опровержением порочащих сведений возмещения убытков и морального вреда, причиненных их распространением. Тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений является развитием и одной из основных гарантий права на охрану частной и деловой жизни. Это право предусмотрено международными нормами, закреплено почти во всех современных конституциях,

включая Конституцию РФ (и. 2 ст. 23). Ограничение этого права допускается только на основании закона и судебного решения. Как правило, наложение ареста на корреспонденцию и выемка ее в почтово-телеграфных учреждениях могут производиться в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, а также Федеральным законом РФ от 5 июля 1995 г. "Об оперативно-розыскной деятельности". За нарушение тайны переписки устанавливается уголовная ответственность, которой подлежат не только должностные лица, но и граждане. Принцип невмешательства в личную и семейную жизнь человека предполагает предоставление каждому члену общества гарантированной государством возможности контролировать сбор и обработку информации о его частной жизни. Очевидно, что соответствующее законодательство требует достаточно детальной регламентации. В частности, к органам, занятым сбором и обработкой информации о гражданах, должны предъявляться четкие требования, закрепленные в Законе. По общему правилу нельзя ограничить права граждан на основе использования информации об их социальном происхождении, о расовой, национальной, языковой, религиозной и пр. принадлежности. Гарантируется это субъективное право судебной защитой.

Право на неприкосновенность жилища означает, что никто не может без законного основания войти в жилище против воли проживающих в нем лиц. Таким образом, неприкосновенность жилища фигурирует в качестве одного из аспектов свободы личности. По закону нарушение неприкосновенности жилища (незаконный обыск, незаконное выселение, вселение и переселение и др.) влечет уголовную или административную ответственность. В РФ указанное право принадлежит всем гражданам, проживающим на любой жилой площади независимо от ее правового режима.

Неприкосновенность жилища нельзя считать абсолютной и беспредельной: во всех странах этот принцип сопровождается ограничительными оговорками. В отдельных случаях, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством, Законом об оперативно-розыскной деятельности допускается вторжение в жилище без согласия проживающих в нем лиц, например в целях раскрытия преступления и установления истины по уголовному делу, пресечения правонарушений, борьбы со стихийными бедствиями и т. п.

Каждому человеку предоставляется право определять и указывать свою национальную принадлежность. Фактически это право личности на свободное этническое самоопределение, реализуемое как возможность выбора собственной культурной идентичности и право удовлетворять интересы и запросы, связанные с этнической принадлежностью. В этом праве объективно обосновывается понимание нации как "согражданства", поэтому указание своей национальной принадлежности — это не обязанность, а право человека. Определение

национальной принадлежности не влечет никаких правовых последствий и не может явиться основанием для дискриминации лица либо, напротив, предоставления ему каких-либо особых привилегий.

Сюда же примыкает право на пользование родным языком, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения, творчества. Право на сохранение и развитие национальных особенностей входит в состав основных, неотъемлемых прав народа и личности, провозглашенных в международно-правовых актах.

Право на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства в пределах каждого государства, как и право на выезд и беспрепятственное возвращение в свою страну, признается международным сообществом и зафиксировано во всех основополагающих международно-правовых актах о правах человека. Указанное право является существенным элементом свободы самоопределения личности, условием профессионального и духовного развития человека, его достойной жизни. В соответствии с международными стандартами Конституция РФ (ст. 27) гарантирует это право.

Понятие места жительства раскрывается, например, в ст. 20 ГК РФ: это место постоянного или преимущественного проживания гражданина. Как известно, действовавшая в советский период система паспортной прописки по существу ограничивала свободу передвижения, ставила каждого гражданина под гласный надзор государственных органов. В настоящее время в РФ, как и в большинстве европейских стран, существует процедура регистрации по месту жительства, которая носит не разрешительный, а уведомительный характер. Дееспособные граждане по своему усмотрению избирают место жительства, а компетентные органы власти уполномочены зарегистрировать этот факт.

Вместе с этим данное право не носит абсолютного характера; свобода передвижения может стать объектом предусмотренных законом ограничений, необходимых для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения либо прав и свобод других лиц. Это может касаться пограничной полосы, зон экологического бедствия, территорий, где введено чрезвычайное или военное положение.

Одной из фундаментальных духовных свобод является свобода совести. Свобода совести в этическом плане — это право человека мыслить и поступать в соответствии со своими убеждениями, его независимость в моральной самооценке и самоконтроле своих поступков и мыслей. В то же время исторически свобода совести приобрела более узкое понимание — свобода в области религии. Она стала рассматриваться в плане взаимоотношений церкви и государства, а не только свободы мысли. Достижение свободы совести — обязательная предпосылка создания демократического общественного строя, ибо демократия предполагает защиту гражданина от идеологического господства любых учений

как материалистического, так и идеалистического толка.

Свобода совести означает право человека исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, отправлять религиозные культы и осуществлять атеистическую пропаганду. Государство устанавливает систему специальных гарантий, обеспечивающих это право.

Свобода совести признается во всех демократических конституциях. Гарантии свободы совести и религии включают 1) равноправие граждан независимо от их отношения к религии не допускающее ограничений прав граждан по мотиву конфессиональной принадлежности, разжигания вражды и ненависти на религиозной почве; 2) отделение религиозных, атеистических объединений от государства; 3) светский характер системы государственного образования; 4) равенство религии, религиозных объединений перед законом.

Государство, его органы и должностные лица не вправе вмешиваться в вопросы определения гражданами своего отношения к религии, в законную деятельность религиозных объединений. Каждый гражданин может свободно высказывать; распространять религиозные взгляды и убеждения в устной, печатной или любой другой форме. Граждане, пожелав сообща проповедовать определенную религию, объединяются в религиозные общества на основе разработанных уставов осуществляют свою деятельность, не спрашивая на это санкции властей, а лишь зарегистрировав свое объединение.

В соответствии с общепризнанными международными стандартами право на свободу совести связано с обязанностью уважать права и свободы других лиц, законы государства, требования морали и общественного порядка. Например, в РФ воспрепятствование принятию религиозных убеждений или отказу от них, вступлению в религиозное сообщество или выходу из него, равно как и применение в этих целях мер принуждения, наказывается по закону. В уголовно-правовом порядке наказуемо возбуждение вражды и ненависти вследствие религиозных или атеистических убеждений, причинение вреда здоровью людей под видом исполнения религиозных обрядов.

Гражданским правам в посттоталитарном обществе должен быть возвращен их подлинный первоначальный смысл, состоящий в ограждении индивидуальных интересов личности, обособлении их от государственного вмешательства и подавления. Поскольку личные права и свободы выступают в качестве эффективных инструментов самозащиты человека от давления и вмешательства извне в его частную жизнь и внутренний мир, в их развитии и укреплении объективно заинтересовано все общество.

3.6 Политические права и свободы

Политические права и свободы — важная категория субъективных прав и свобод гражданина. Их вполне правомерно рассматривать как обеспеченную человеку законом и публичной властью возможность участия (как индивидуально, так и коллективно) в общественно-политической жизни государства и осуществлении государственной власти. Тем самым преодолевается отчуждение гражданина от государства. Политические права граждан являются неременным условием функционирования всех других видов прав, поскольку они составляют органическую основу системы демократии и выступают как ценности, которыми власть должна ограничивать себя и на которые должна ориентироваться. Выступая в качестве фактора, маркирующего природу государства, средства контроля над властью, оценочного критерия демократического режима, политические права и свободы — неотъемлемый атрибут цивилизованного общества. В юридической литературе встречается их деление на: 1) правомочия по участию в организации и деятельности государства и его органов посредством различных форм представительной и непосредственной демократии; 2) правомочия по активному участию в жизни общества (свобода слова и печати, свобода собрания и манифестации, право на объединение).

Ценность этой категории прав состоит в том, что они создают условия для укрепления связей между гражданином, обществом, государством. Политическая свобода, по существу является одной из граней личной свободы: человек как разумное существо, носитель политического сознания и политической воли вправе действовать в качестве самостоятельного свободного участника политического процесса.

Следует особо подчеркнуть, что политические права обычно признаются лишь за гражданами, т. е. обладание политическими правами связывается с принадлежностью к гражданству конкретного государства. В отличие от прав человека права гражданина охватывают сферу отношений индивида с государством (сферу публичных интересов).

Одна из главных особенностей тоталитарных государств - стремление к ограничению, а то и полной ликвидации политических прав и свобод — носит отнюдь не случайный характер. Чем в большей мере удастся тоталитарному режиму ограничить политическую свободу человека, освободить себя от демократических форм контроля, тем большее место занимает фактическое всевластие государства и применяемые им насильственные методы, направленные на отчуждение гражданина от реальной политической власти.

Политические права и свободы, провозглашенные изначально в рамках буржуазного конституционализма, впоследствии получили развернутый конституционно-правовой статус и утвердились сначала в качестве важнейшего института национального, а позднее и международного права. Многие

современные международно-правовые документы о правах человека универсального и регионального характера содержат такие политические права, как свобода слова и убеждений, свобода мирных собраний и ассоциаций, право принимать участие в управлении государством.

Важно подчеркнуть, что фактическое осуществление основных политических прав и свобод человека и гражданина возможно лишь при помощи и посредством норм национального права, которые должны предусматривать эффективные механизмы и процедуры их реализации. Существование демократического общества немислимо без формирования политического плюрализма и его ценностей, активного и сознательного участия граждан в общественно-политической жизни. Поэтому в демократическом государстве политические права и свободы воспринимаются массовым общественным сознанием не как нечто второстепенное, а как одна из базовых гуманистических ценностей.

Краткий анализ института политических прав и свобод естественно начать с права граждан участвовать в управлении делами государства, которое юридически обеспечивает включение граждан в сферу принятия и осуществления государственных решений, в сферу политики. Это право, по логике классических концепций просветительской традиции, обусловлено естественным равенством и прирожденной свободой людей. Оно гарантируется демократической организацией всей политической системы общества, вовлекающей граждан в активную политическую деятельность.

Непосредственное участие граждан в управлении делами государства осуществляется путем их волеизъявления на выборах, референдумах, а также личного участия в работе органов законодательной, исполнительной или судебной власти. Не случайно гарантиями и одновременно конкретными формами реализации этого стержневого политического права является целый ряд других прав: право избирать и быть избранным, право участвовать в референдуме, право на равный доступ к публичным функциям и должностям, а также на участие в отправлении правосудия. Отсюда вполне справедлив вывод о том, что право на участие в управлении государственными и общественными делами является не только основополагающим принципом взаимоотношений между государством и его гражданами, но и одним из важнейших прав гражданина.

В большинстве демократических конституций право граждан участвовать в управлении делами государства закрепляется в виде совокупности указанных выше прав. Не исключение и Конституция РФ (ст. 32).

Избирательное право — важнейший демократический институт, одна из главных форм свободного выражения воли народа и его участия в политическом процессе. Личное участие граждан в деятельности органов государственной

власти и местного самоуправления, равно как и через избираемых ими представителей, является выражением суверенитета народа и формой осуществления принципа, народовластия. Избирательное право - необходимый элемент повышения эффективности государственной власти и местного самоуправления, правовой системы в целом.

Стремясь максимально гарантировать избирательное право, современные демократические государства отказались от существовавших ранее цензов (имущественного, оседлости, и др.). Как известно, в советском обществе в условиях тоталитарного режима имело место ограничение избирательных прав по классовому и национальному признаку. Жесткий классовый подход к пользованию политическими правами непосредственно вытекал из стремления авторитарной власти освободиться от любых форм контроля со стороны членов общества, имевших опыт политического участия в решении государственных дел.

В качестве элементов избирательного права выступают: 1) право избирать (свободное и ответственное волеизъявление на выборах и на референдуме); 2) право быть избранным в органы государственной власти; 3) право отзыва избирателями избранных лиц, не оправдавших их доверия. К этому следует добавить, что современные конституции и избирательные законы устанавливают минимальные требования, необходимые для обладания правом избирать и быть избранным.

Среди политических прав и свобод граждан свобода слова занимает особое место, являясь одним из важнейших конституционных прав человека. Отстаивая идею примата этой фундаментальной свободы, идеолог французского Просвещения Вольтер писал: "...нет у людей никакой свободы без свободы высказывать свои мысли".

Идейный плюрализм, т. е. богатство и разнообразие политических, экономических, нравственных и иных идей и ценностей, способствует внедрению в политическую жизнь общества фундаментальных демократических принципов. Следовательно, свобода мысли и слова, равно как и свобода публичных дискуссий по граждански значимым проблемам, есть форма существования демократического общества. Не случайно русский дореволюционный юрист Е.Н. Тарновский указывал, что "свобода личности более всего утверждается и подтверждается свободой печати и слова".

Поскольку общество никогда не образует интеллектуального единства и не может выразить себя в какой-то одной идее, каждый из его членов сохраняет свою индивидуальность, свое собственное понимание тех или иных проблем. Свобода мысли и слова является по существу дела существенным фактором раскрытия человеческой индивидуальности, утверждения своеобразия и уникальности каждой личности. Какое-либо насильственное воздействие на человека с целью

принудить его к выражению своей позиции или отказу от нее недопустимо.

Следовательно, к числу важнейших юридических следствий свободы слова относится неправомерность любого преследования гражданина за выраженные им мысли при условии соблюдения действующего законодательства, а также недопустимость дискриминации граждан по мотивам высказанных ими мнений.

Свобода слова включает несколько структурных элементов, которые тесно взаимосвязаны и существуют в неразрывном единстве. Во-первых, это свобода каждого человека публично отражать свои мысли, идеи и суждения и распространять их любыми законными способами. Во-вторых, это собственно свобода печати и других средств массовой информации как свобода от цензуры и право создавать и использовать органы информации, позволяющее материализовать свободу выражения мнения. В-третьих, это право на получение информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей права граждан, т. е. на свободу доступа к источникам информации.

Хотя в большинстве современных конституций содержится запрет цензуры, это не означает, что свобода выражать мнения является безграничной и абсолютной. Как правило, запрещается использовать свободу слова для призывов к насильственному свержению легитимной государственной власти, разглашения государственной и иной охраняемой законом тайны, подстрекательства к преступлениям, разжигания национальной, расовой, религиозной и иной розни, оскорбления и клеветы на других лиц, посягательства на общественную мораль и нравственность. Иными словами, использование свободы мнений налагает особые обязанности и ответственность и сопряжено с определенными законными ограничениями, призванными исключить злоупотребление рассматриваемым правом.

Большинство современных конституций закрепляют такие формы политической активности граждан, как свобода собраний, митингов, демонстраций и пр. Эти демократические институты являются формами публичного выражения коллективного или индивидуального мнения по любому вопросу общественной или государственной жизни. Указанными политическими свободами граждане пользуются как в интересах развития своей личности, самовыражения и самоутверждения, так и для своего активного участия в общественно-политической жизни.

Правовое содержание рассматриваемых свобод включает наличие правомочий трех видов: право на личные положительные действия (организация публичного мероприятия и участие в нем); право требования (предоставление общественных зданий, улиц и пр. как необходимых материальных предпосылок проведения массовых публичных мероприятий); право притязания (юридическая возможность в случае необходимости прибегнуть к помощи государственного

принуждения и государственной защиты). Очевидно, что это право должно выступать в форме реализации общеправового принципа — разрешено все, что не запрещено законом (разумеется, применительно к данной сфере общественных отношений).

Для осуществления свободы собраний, митингов, демонстраций, как правило, вводится уведомительный порядок проведения публичных мероприятий, при котором их организаторы ставят в известность органы государственной власти о предстоящем мероприятии. Причем последние вправе воспрепятствовать проведению публичного мероприятия лишь в тех случаях, когда цели и условия его проведения представляют угрозу общественному порядку.

В связи с тем, что возможность ограничить основные права и свободы личности по соображениям обеспечения интересов общества в целом или прав и свобод других лиц нередко таит в себе угрозу, если и не злоупотреблений, то принятие несоразмерных охраняемому общественному интересу ограничительных мер, в законе закрепляется строго ограниченный перечень оснований, по которым публичное мероприятие может быть признано незаконным.

Цель проведения публичных мероприятий не должна противоречить Конституции и текущему законодательству. Например, по российскому законодательству публичное мероприятие может быть запрещено по требованию представителей органов власти в следующих случаях: 1) если не было подано заявление о его проведении; 2) если состоялось решение о его запрете; 3) если нарушен порядок его проведения; 4) если возникла опасность для жизни и здоровья граждан; 5) если нарушен общественный порядок. Во многих странах проведение публичных мероприятий не допускается "на общественном пути", т. е. в местах функционирования городского транспорта. Российское законодательство предусматривает уголовные и административные санкции за нарушение установленного порядка организации и проведения публичных мероприятий.

Право на объединение в общественные организации в числе других политических прав и свобод обеспечивает участие индивида в общественно-политической жизни. Это право, известное также под названием свобода союзов и ассоциаций, представляет собой право образовывать любой союз в рамках требования закона. Общественные объединения создаются в результате свободного волеизъявления граждан, объединившихся на основе общности интересов для достижения общих целей. Обычно это право предполагает принцип свободы деятельности общественных объединений и их равноправие. По общему правилу закон определяет виды объединений, подлежащих регистрации, порядок этой регистрации, а также формы надзора за общественными объединениями.

Объединения граждан призваны удовлетворять и защищать их интересы. Основные принципы образования и деятельности общественных объединений

нередко закрепляются в конституциях. Например, Конституция РФ (ст. 30) к их числу относит добровольность, свободу образования и деятельности. Законодательство РФ закрепляет право создавать общественные объединения в таких организационно-правовых формах, как общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности. В качестве основных каналов, фокусирующих политическую активность граждан, выступают политические партии, профсоюзы, женские и молодежные организации, творческие, предпринимательские и прочие союзы.

Право на объединение ограничивается лишь в четко установленных законом случаях. Наиболее часто в конституциях и законах встречаются ограничения этого права в виде запрета создавать тайные общества, военизированные организации и объединения с антиобщественными целями.

В числе политических прав следует указать и право на обращение, именуемое еще правом петиции. Посылаемые в государственные органы и органы местного самоуправления петиции граждан представляют собой не только способ восстановления нарушенного права, но и форму политического участия в решении публичных дел. Реализация этого права предполагает развитие личной инициативы и личной заинтересованности граждан при решении вопросов государственного и общественного характера. Как правило, порядок подачи и рассмотрения письменных обращений, как и принятия по ним решений, определяет закон.

Суть этого права усматривается в возможности граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения в компетентные государственные органы. Обращения, имеющие форму жалобы, чаще всего сводятся к требованию устранить нарушение субъективного права гражданина, допущенное в результате неправомерного действия (или бездействия) властей. Поэтому анализируемому праву соответствует обязанность должностных лиц в установленном порядке и в установленные сроки принять по ним обоснованные и законные решения. В отличие от жалобы предметом предложения или заявления может быть общественный интерес, требование оценки государственным органом какого-либо политического или иного события.

3.7 Экономические и социальные права

Социально-экономические права (наряду с культурными) относятся к правам человека второго поколения. Они касаются поддержания и нормативного закрепления социально-экономических условий жизни индивида, определяют положение человека в сфере труда и быта, занятости, благосостояния, социальной

защищенности с целью создания условий, при которых люди могут быть свободны от страха и нужды. Их объем и степень реализованности во многом зависят от состояния экономики и ресурсов, и поэтому гарантии их реализации по сравнению с гражданскими и политическими правами первого поколения, менее развиты.

В отличие от других видов прав человека особенностями социально-экономических прав являются¹:

распространенность на определенную — социально-экономическую — область жизни человека;

допустимость рекомендательных, "нестрогих" формулировок базовых положений (например, "достойная жизнь", "справедливые и благоприятные условия труда", "удовлетворительное существование");

зависимость реализации социально-экономических прав от состояния экономики и ресурсов. Статья 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах специально говорит о том, что эти права должны обеспечиваться постепенно и "в максимальных пределах имеющихся ресурсов".

Длительное время правам человека второго поколения отводилась второстепенная роль, возможности регулирования таких прав оценивались негативно. Причина этого заключалась в господствовавшем представлении о невозможности точно определить и юридически квалифицировать эти права, поскольку они не могут порождать непосредственных обязанностей государства по их обеспечению и правовой защите. Позже эта тенденция сменилась отрицанием равноценности социально-экономических и политических прав.

Международно-правовая регламентация и защита социально-экономических прав начались в 1948 г., когда самые важные из них были закреплены во Всеобщей декларации прав человека. До этого времени права на собственность и на труд объединялись с правами гражданскими. Но определенные трудности в их признании существуют и сегодня. Так, Европейская социальная Хартия, принятая Советом Европы в 1961 г., до сих пор ратифицирована не всеми государствами.

Сегодня значение социально-экономических прав для обеспечения правового статуса личности бесспорно. Как, отмечено в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, "идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами так же, как и своими гражданскими и политическими правами". Эту точку зрения подтвердила Генеральная Ассамблея ООН (резолюция от 4 декабря 1986 г.), провозгласив "неделимость и взаимозависимость экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав".

¹ Гордон Л.А. Социально – экономические права человека: своеобразие, особенности, значение для России // Общественные науки и современность. М., 1997. № 3.

Обязанность государств в сфере защиты социально-экономических прав состоит в том, чтобы осуществлять прогрессивные экономические и социальные реформы, обеспечивать полное участие своего народа в процессе и выгодах экономического развития, использовать свои ресурсы для предоставления всем возможностей пользования данными правами. Как отмечается в ст. 7 Хартии экономических прав и обязанностей государств от 12 декабря 1974 г., каждое государство несет ответственность за содействие экономическому, социальному и культурному развитию своего народа.

Среди источников правового регулирования социально-экономических прав и свобод базовую роль играют международно-правовые нормы. Универсальные нормы содержатся в общих принципах Устава ООН (ст. 1, 13, 55, 56, 62 и 68), в положениях Всеобщей декларации прав человека (ст. 22—27), в нормах Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в конвенциональных стандартах Международной организации труда (МОТ). В данной области МОТ принято больше 170 конвенций. Важное значение имеют следующие: "О принудительном труде" (1930 г.), "О справедливом вознаграждении" (1951 г.), "О дискриминации в области труда и занятости" (1958 г.), "О политике в области занятости (1964 г.), "О содействии занятости и защите от безработицы" (1988 г.) и др.

Другую группу источников регулирования социально-экономических прав составляют нормы, которые содержатся в региональных соглашениях (таких, как Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейская социальная Хартия и др.). Третья значительная группа связана с гарантиями соблюдения и защиты социально-экономических прав, закрепленными в национальных законодательствах государств.

Экономические права обеспечивают человеку свободное распоряжение основными факторами хозяйственной деятельности. К ним относятся: право на труд; право на собственность; право на предпринимательство; право на забастовки и др. Кроме того, трудящиеся и работодатели имеют право на свободное объединение в национальные или международные организации для защиты своих интересов.

Ведущее место в каталоге экономических прав занимает право на труд, включающее право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который свободно соглашается (ст. 6 Пакта об экономических, социальных и культурных правах). Это право выражает постоянно действующую потребность человека, необходимую для создания элементарных материальных предпосылок человеческого существования, а также обеспечения условий всестороннего развития личности. Право на труд и защиту от безработицы зафиксировано и в

ст.23 Всеобщей декларации прав человека.

В Конституции РФ (ст. 37) гарантируется право каждого в Российской Федерации свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, фиксируется право на справедливые и благоприятные условия труда: "Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы". Законодательство РФ обязывает работодателя обеспечить своим работникам соответствующие условия труда. В случае невыполнения этой обязанности, повлекшей за собой повреждение здоровья работника, работодатель обязан возместить причиненный этим материальный и моральный ущерб.

Конституционное право на свободный труд для гражданина Российской Федерации означает: 1) возможность свободного и самостоятельного выбора — работать или не работать, 2) свободный выбор рода деятельности или профессии, что с юридическим точки зрения выражается в договорном характере трудовых обязанностей, праве менять место работы после соответствующего уведомления администрации, праве трудиться после достижения установленного пенсионного возраста и т.п., 3) запрещение принудительного труда. Принудительным, согласно ст. 8 Пакта о гражданских и политических правах, признается труд, который гражданин не избрал добровольно. Принудительный (недобровольный) труд допускается только в силу выполнения обязанностей воинской службы, приговора суда или в условиях чрезвычайных обстоятельств (Конвенция МОТ 1930 г. № 29 "О принудительном или обязательном труде").

Практическое осуществление права на труд воплощается в задаче обеспечения работой всех желающих, решении проблемы полной занятости населения. Таким образом, право на труд предполагает право на защиту от безработицы, предоставляемую государством любому лицу (ст. 23 Всеобщей декларации прав человека). В Конвенции МОТ № 122 "О политике в области занятости" отмечается, что в целях "ликвидации безработицы и неполной занятости каждый Член Организации провозглашает и осуществляет в качестве главной цели активную политику, направленную на содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости" (ст. 1).

Этот принцип получил закрепление и дальнейшее развитие в Конвенции МОТ 1991 г. № 168 "О содействии занятости и защите от безработицы". Согласно этой Конвенции отказ в приеме на работу может быть оправдан только в случае отсутствия свободных мест или недостаточной квалификации претендента. Необоснованные увольнения являются незаконными, и в необходимых случаях трудящиеся могут быть восстановлены в прежней должности по решению суда. В

РФ право на защиту от безработицы регламентируется Законом "О занятости населения в Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 20 апреля 1996 г.).

Кроме того, для повышения защищенности своих граждан государство обязано принимать надлежащие меры по развитию профессионально-технического обучения, экономическому росту и полной производительной занятости (ст. 6 Пакта об экономических, социальных и культурных правах).

Свобода труда включает в себя и право каждого лица на справедливые и благоприятные условия труда. Это право, гарантированное в ст. 7 Пакта об экономических, социальных и культурных правах, состоит из следующих аспектов: а) вознаграждение за труд должно обеспечивать всем трудящимся как минимум справедливую заработную плату и удовлетворительное существование для них и для их семей; равное вознаграждение за труд равной ценности без какого бы то ни было различия; б) условия работы должны отвечать требованиям безопасности и гигиены; в) все лица должны иметь одинаковую возможность продвижения по работе на соответствующие более высокие ступени только на основании трудового стажа и квалификации; г) все трудящиеся имеют право на отдых, досуг, разумное ограничение рабочего времени и оплачиваемый периодический отпуск, вознаграждение за праздничные дни.

В Конституции Российской Федерации (ч. 3 ст. 37) принцип справедливой оплаты труда воплощается в запрете дискриминации и оплате труда, т. е. любого ограничения в правах либо установления преимуществ в зависимости от пола, возраста, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника и результатами его труда; в установлении федеральным законом в качестве исходной базы минимального размера оплаты труда, обязательного для всех работодателей.

Труд является одним из условий возникновения первоначального права на собственность.

Право частной собственности на имущество, в том числе и на землю, гарантируемое ст. 35, 36 Конституции РФ, является важной разновидностью прав и свобод человека и охраняется всей системой российского законодательства. Изменения и дополнения в этой области могут быть введены только законом. Гражданин вправе иметь в собственности любое имущество производственного, культурного и иного назначения, за исключением того, которое в соответствии с законом или международными договорами РФ не может ему принадлежать по соображениям государственной и общественной безопасности.

В Российской Федерации гарантирована свобода экономической

деятельности как проявление личной свободы граждан в сфере предпринимательства (ст. 8 Конституции РФ). Она осуществляется путем реализации прав: свободного использования своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности; частной собственности, свободы договора, права на доброе имя (деловую репутацию), на возмещение вреда, на свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств и др.

Социальные права обеспечивают человеку достойный уровень жизни и социальную защищенность. Одним из главных является право на социальное обеспечение, включая социальное страхование, пенсионное обеспечение и медицинское обслуживание.

Сущность права на социальное обеспечение (по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом) состоит в том, что государство гарантирует предоставление достаточных средств гражданам, в силу объективных обстоятельств лишенным (полностью или частично) способности или возможности трудиться и получать доходы от труда, а также помощь семье в связи с рождением и воспитанием детей. Данный комплекс прав закреплен в ст. 22 и 25 Всеобщей декларации прав человека, ст. 9—12 Пакта об экономических, социальных и культурных правах, ст. 26 Конвенции о правах ребенка.

Осуществление этого права связано с реализацией других прав, в том числе на удовлетворительный жизненный уровень, на охрану и помощь семье, материнству и детству, права на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья. Всеобщая декларация прав человека указывает: "Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам" (ст. 25).

Гарантии обеспечения права на социальную защиту являются предметом ряда международных конвенций и рекомендаций, принятых МОТ. Конвенция № 102 "О минимальных нормах социального обеспечения" устанавливает обязанность государств выплачивать девять видов пособий, в частности на медицинскую помощь профилактического и лечебного характера, по болезни с целью восстановления временно утраченной трудоспособности, по безработице, по старости, по беременности, по инвалидности или в случае потери кормильца. Конвенция № 118 "О равноправии в области социального обеспечения" закрепляет принцип равных с гражданами прав иностранцев и лиц без гражданства.

Право на охрану и помощь семье, матерям и детям предусматривает разнообразные формы социальной поддержки семьи. Предоставление охраны и помощи семьям, специальные меры защиты материнства, особая охрана и помощь детям и подросткам, запрет применения детского труда в случае, если он может повредить физическому или нравственному здоровью ребенка или его развитию. Согласно ст. 25 Всеобщей декларации прав человека, все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой.

Российская Федерация, провозгласив себя социальным государством, политика которого направлена на создание условий достойной жизни и свободного развития человека (ст. 7 Конституции РФ), обязуется проводить в жизнь определенную социальную политику, направленную на обеспечение защиты достойной и свободной жизни людей. В связи с этим законодательство РФ регулирует реализацию социальных прав, устанавливает дополнительные гарантии по социальной защите отдельных категорий граждан. В РФ действуют Федеральные законы: от 10 декабря 1995 г. "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации", от 2 августа 1995 г. "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов", от 21 декабря 1996 г. "О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся на попечение родителей", от 14 января 1997 г. "О государственных пенсиях в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями), другие законы и иные нормативно-правовые акты.

Условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека, зафиксированы в праве на достаточный уровень жизни, психического и физического здоровья. Согласно ст. 11 Пакта об экономических, социальных и культурных правах, любому человеку должны быть обеспечены достаточное питание, одежда и жилище, условия его жизни должны непрерывно улучшаться. Утверждая "основное право каждого человека на свободу от голода", Пакт обязывает государство принимать необходимые меры для улучшения методов производства и распределения продуктов питания, более эффективного использования природных ресурсов. Конвенция МОТ № 117 "Об основных целях и нормах социальной политики" устанавливает, что при определении прожиточного минимума принимаются во внимание такие основные потребности семей трудящихся, как продукты питания и их калорийность, жилище, одежда, медицинское обслуживание и образование.

Право на обеспечение достаточного уровня жизни и улучшение условий жизни включает в себя также право на наивысший достижимый, уровень психического и физического здоровья, которое, согласно ст. 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, государства должны обеспечивать путем: сокращения мертворождаемости и детской смертности;

улучшения всех аспектов гигиены и лечения эпидемических, профессиональных и иных болезней и борьбы с ними; создания условий, которые бы обеспечивали всем медицинскую помощь и медицинский уход в случае болезни.

Одним из аспектов обеспечения достаточного уровня жизни является предоставление каждому права на жилище. Конституция РФ в ст. 40 определяет право на жилище как гарантированную возможность быть обеспеченным постоянным жилищем, включая юридическую возможность стабильного пользования имеющимся у граждан жилым помещением, его неприкосновенность, недопустимость произвольного лишения жилища, а также возможность улучшить жилищные условия путем приобретения другого жилья. Жилищное законодательство, обеспечивающее реализацию права на жилище, в настоящее время представлено федеральными законами "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" с изменениями и Дополнениями 1996 г., "Об основах федеральной жилищной политики" (1996 г.), "О товариществах собственников жилья (1996 г.) и др.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь в Российской Федерации гарантировано ст. 41 Конституции РФ (предоставляющей возможность бесплатного получения медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения), Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (приняты 22 июля 1993 г.), Федеральным законом "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями от 2 апреля 1993 г.), другими нормативно-правовыми актами и федеральными программами.

Законодательство устанавливает основные принципы охраны здоровья граждан в Российской Федерации. Ими являются: 1) соблюдение прав человека и гражданина в области охраны здоровья; 2) приоритет профилактических мер; 3) доступность медико-социальной помощи; 4) социальная защищенность граждан в случае утраты здоровья; 5) ответственность органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, должностных лиц за необеспечение прав граждан в области охраны здоровья, сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей. Государство предоставляет гражданам защиту от любых форм дискриминации, обусловленной наличием у них каких-либо заболеваний.

Для международной защиты социально-экономических прав человека и для исполнения целей и задач Организации Объединенных Наций (среди которых — оказание содействия повышению уровня жизни, полной занятости населения, условиям экономического и социального прогресса и развития, разрешению международных проблем в экономической, социальной области, в сфере здравоохранения, всеобщему уважению и соблюдению прав человека) создан и

действует Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) - ведущая контрольная инстанция в области защиты социально-экономических прав и основной координатор экономической и социальной деятельности ООН и ее специализированных учреждений.

Однако международный контроль в области защиты этой группы прав по сравнению с защитой гражданских и политических прав менее значителен. Он не включает в себя возможность подачи жалобы частными лицами. Согласно положениям Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (ст. 16—25), государства обязаны представлять доклады о мерах, принятых ими в целях реализации положений Пакта, и о прогрессе, достигнутом в социально-экономической области, Генеральному секретарю ООН, который, в свою очередь, направляет их на рассмотрение в ЭКОСОС и специализированным в данной области учреждениям.

Такая процедура является практически единственной формой контроля за соблюдением социально-экономических прав граждан. Кроме того, контроль за исполнением социально-экономических прав и свобод сталкивается с особыми трудностями, связанными со сравнительно недавним развитием этой группы прав, с некоторой неопределенностью основополагающих дефиниций и гарантий, содержащихся в международно-правовых нормах по данным вопросам, с неконкретностью взятых на себя государствами международных обязательств в данной сфере.

В последнее время деятельность международных органов по контролю за соблюдением государствами своих обязательств в сфере основных экономических и социальных прав человека активизировалась. В рамках подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств была организована подготовка специальных докладов по таким вопросам, как право на питание, вопросы борьбы с бедностью, содействие реализации права на жилище и т. д. В 1985 г. создан Комитет ЭКОСОС по экономическим, социальным и культурным правам. Его реальная деятельность началась в 1987 г. Комитет является самостоятельным контрольным органом и уполномочен рассматривать доклады государств, принимать по ним общие заключения и сообщать об этом в ЭКОСОС.

Социально-экономические права, с одной стороны, обеспечивают соответствующую активность населения, его рыночную свободу, а с другой — предоставляют защиту от возможных рисков. И между этими аспектами нормативного регулирования нет противоречия. Ценности экономической свободы и равенства получают общественное признание и закрепление в единой системе неотъемлемых прав и свобод человека наряду с ценностями социальной справедливости, интеграции, взаимной ответственности государства и гражданина. Гарантии реализации социально-экономических прав являются

важной предпосылкой стабильного существования правового государства в демократической и социальной форме.

3.8 Культурные права

Культурные права гарантируют духовное развитие человека, помогают каждому индивиду стать полезным участником политического, духовного, социального и культурного прогресса. К ним относятся: право на образование, право на доступ к культурным ценностям, право свободно участвовать в культурной жизни общества, право на творчество, право на пользование результатами научного прогресса и их практического применения и др.

Основы международных стандартов права на образование сформулированы в ст. 26 Всеобщей декларации прав человека и ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. В этих документах оговариваются условия полного осуществления права на образование, обязательное и бесплатное начальное образование для всех; доступность среднего, профессионально-технического и высшего образования; свобода родителей выбирать школы для своих детей и обеспечивать религиозное и нравственное воспитание детей в соответствии с собственными убеждениями. Отдельные лица и учреждения имеют право создавать частные учебные заведения и руководить ими только при условии соответствия образования в них минимуму требований, установленных государством.

Международно-правовые нормы устанавливают также приоритетные цели образования: полное развитие человеческой личности и ее достоинства, уважение к правам и свободам человека, необходимость образования, создание возможностей быть полезными участниками свободного общества, способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми нациями, этническими и религиозными группами.

Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования направлена на предоставление всем равенства возможностей в получении образования без всякого различия, исключения, ограничения или предпочтения по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, экономического положения или рождения". Для этого государства обязуются: а) сделать начальное образование обязательным и бесплатным; среднее — общедоступным, а высшее — доступным на основе полного равенства и в зависимости от способностей каждого; б) обеспечить во всех государственных заведениях в равной степени одинаковый уровень образования и качества обучения; в) поощрять получение и повышение образования; обеспечить подготовку к преподавательской профессии.

Международным стандартам в сфере образования соответствуют положения ст. 43 Конституции РФ, которая гарантирует получение бесплатного основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и предприятиях. Принципы государственной политики Российской Федерации и государственные гарантии права граждан на образование определены также Федеральным законом от 10 июля 1992 г. "Об образовании" (в редакции Закона от 13 января 1996 г.), Федеральным законом от 22 августа 1996 г. "О высшем и послевузовском профессиональном образовании".

Важной составляющей правового статуса личности является право на участие в культурной жизни и связанная с ним свобода литературного, художественного, научного и других видов творчества, гарантированная ст. 44 Конституции РФ. Свобода творчества включает в себя возможность защиты моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, интеллектуальной собственностью. Статья 15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах провозглашает уважение свободы, "безусловно необходимой для научных исследований и творческой деятельности".

Важнейшими правовыми актами, устанавливающими реальные правовые гарантии провозглашенных Конституцией свобод, являются Основы законодательства Российской Федерации о культуре (1992 г.), федеральные законы от 9 июля 1993 г. "Об авторском праве и смежных правах", Патентный закон РФ от 23 сентября 1992 г., от 26 мая 1996 г. "О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации".

Содержание и гарантии осуществления культурных прав были развиты и дополнены в ряде рекомендаций, принятых ЮНЕСКО (1968, 1980, 1982). В них, в частности, отмечено, что развитие собственной культуры является правом и долгом каждого народа; одинаковое право на сохранение и развитие традиций культуры имеют все нации, национальные меньшинства, этнические группы; каждому человеку должны быть обеспечены доступ к знаниям и возможность наслаждаться искусством и литературой всех народов, участвовать в прогрессе науки во всех частях земного шара, пользоваться его благами и содействовать обогащению культурной жизни; государства должны принимать меры по демократизации культуры, обеспечению прав на культуру и гарантиям участия в ее результатах без каких-нибудь ограничений; государства должны защищать свободу творчества, оказывать содействие творческим работникам, обеспечивать их право создавать профсоюзы и профессиональные организации по своему выбору.

Поощрение и защита культурных прав человека непосредственно входят в

круг задач международной специализированной организации — ЮНЕСКО. Здесь главной действующей структурой, принимающей жалобы, является Комитет по конвенциям и рекомендациям. Комитет на каждой сессии представляет Исполнительному совету ЮНЕСКО доклады, содержащие информацию о рассмотренных жалобах и сделанных рекомендациях. Под компетенцию ЮНЕСКО подпадает защита права на образование, права на использование научных достижений, права на беспрепятственное участие в культурной жизни, права на информацию, в том числе права иметь свое мнение и выразить его, и др.

4 Судебная защита прав и свобод человека и гражданина

4.1 Суд как гарант прав личности

Конституция Российской Федерации, предписав, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, одновременно установила способ обеспечения этих прав и свобод — правосудие (ст. 18).

Правосудие — это деятельность суда, осуществляемая в предусмотренном процессуальным законом порядке и заключающаяся в рассмотрении и разрешении конфликтов, связанных с действительным или предполагаемым нарушением норм гражданского, уголовного, административного и иных отраслей права. Исторический опыт свидетельствует, что судебное разбирательство, облаченное в детально урегулированную процессуальную форму, — наилучший способ разрешения споров, установления истины, отыскания правды. Но применение этого способа возможно лишь тогда, когда суду обеспечена реальная независимость, когда он принимает решения только на основе рассмотренных доказательств, по убеждению, по совести и полностью огражден от всякого давления извне, особенно со стороны властных структур. В таких условиях суд становится надежным гарантом прав и свобод личности в конфликтных отношениях, возникающих между гражданином и государством.

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 граждан.

В государстве, стремящемся стать правовым, суд обязан быть именно Судом — авторитетным, властным, самостоятельным, подлинно независимым. Люди хотят видеть в нем не бюрократическое учреждение, долгое на разбирательство и скорое на расправу, а реального гаранта их прав, надежного защитника их интересов, какое бы важное кресло ни занимал нарушитель, какие бы влиятельные связи ни пускал он в ход.

"Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод", — провозглашает ст. 63 Конституции Российской Федерации. К сожалению, одной этой декларации недостаточно. Нужна всесторонняя судебная защита. Слабая защита лишь сеет иллюзии, рождает недоумение и озлобленность, дискредитирует

саму идею обращения к суду за помощью. Создать сильный суд — центральная задача судебной реформы, концепцию которой, представленную Президентом РФ, одобрил Верховный Совет Российской Федерации 24 октября 1991 г.

Чтобы выполнить эту задачу, необходим комплекс мер - политических, правовых, организационных, материальных. К успеху могут привести лишь радикальные меры, осуществляемые совокупно и одновременно. Такие меры предусмотрены принятым 26 июня 1992 г. Законом РФ "О статусе судей в Российской Федерации" (в 1993 и 1995 гг. в него был внесен ряд поправок). И хотя нельзя безоговорочно сказать, что это первый акт на такую тему, ибо хронологически ему предшествовал союзный Закон от 4 августа 1989 г. о статусе судей, но по своему содержанию российский закон столь значительно отличается от союзного, так кардинально меняет прежнее положение судей, что его по праву можно считать и первым, и основополагающим для практической реализации судебной реформы в Российской Федерации. Позднее многие положения этого закона были уточнены и дополнены нормативными предписаниями Конституции РФ 1993 г. и Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", принятого 31 декабря 1996 г. Конституция и указанные законы остаются основными, базовыми актами для организационного и функционального построения судебной власти в обновляющейся России.

Судьей может быть гражданин Российской Федерации, достигший 25 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. Для вступления в должность судьи ему необходимо успешно сдать квалификационный экзамен. Судья не может быть одновременно депутатом любого представительного органа. Ему запрещено заниматься предпринимательской деятельностью или совмещать работу в должности судьи с какой-либо другой оплачиваемой службой, кроме научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельности. Судья должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности.

К судьям вышестоящих судов предъявляются еще более высокие требования: они должны быть не моложе 30 лет, а судьи Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ — не моложе 35 лет и иметь стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет.

Требуемая Законом о статусе судей (ст. 3) политическая нейтральность судьи не может быть сведена только к запрету формальных его связей с политическими партиями и движениями. В принципе возможны и иные проявления судьей его политических симпатий или антипатий (оказание материальной поддержки определенной партии, участие в уличных шествиях и демонстрациях, агитация за кандидатов в депутаты и т. п.). Все это — акции

политического характера, и судья должен быть от них в стороне. Если же его политическая ангажированность превращается в постоянный фактор, на фоне которого он продолжает выполнять свои профессиональные обязанности, то независимо от отсутствия у судьи формального членства в партии или движении вполне правомерна постановка вопроса о прекращении судебных полномочий.

За всю свою долгую историю человечество не смогло придумать скольконибудь значительного разнообразия способов формирования судебного корпуса. Отвлекаясь от частных случаев, все они, в конечном счете, могут быть сведены к двум: либо назначение, либо выборы. Долгое время у нас господствовал стереотип, что выборы судей непосредственно населением в наибольшей степени олицетворяют социалистическую, а значит, самую демократическую, правовую систему. Но при этом почему-то забывали, что, например, в большинстве штатов США местные судьи тоже избираются населением. Да и опыт бывших социалистических стран Восточной Европы не подтверждал этого стереотипа. Так, в Польше сначала предполагалось судей выбирать, но в 1976 г. были внесены изменения в Конституцию, и они стали назначаться Государственным советом. В Венгрии все суды выбирались Президиумом республики, причем без указания сроков полномочий, т.е. фактически пожизненно. В Чехословакии выборы всех судей сроком на 10 лет были прерогативой парламентов Федерации и составлявших ее тогда республик. В Болгарии от выборов судей населением в 1982 г. перешли к назначению их Народным собранием.

Среди мер, реально укрепляющих статус судей и усиливающих их независимость, надо отметить решительный разрыв с традиционным для советской системы институтом подотчетности судей избирателям или органам, их избравшим.

Давно замечено: сколько существуют в нашей стране суды, столько же испытывают они давление со стороны исполнительной власти, в первую очередь Министерства юстиции, ненавязчиво заботящегося о том, чтобы судьи не свернули в сторону от единственно правильной политической линии. Такая зависимость судебной власти от исполнительной заставляла первую постоянно оглядываться на вторую, выжидать, идти на компромиссы. Некоторое избавление пришло с российским Законом о статусе судей. В нем были обозначены только две точки соприкосновения органов Министерства юстиции с судами: 1) органы юстиции осуществляют меры по созданию условий, необходимых для судебной деятельности, ее кадровому, организационному и ресурсному обеспечению; 2) квалификационный экзамен на должность судьи принимается состоящей при органе юстиции экзаменационной комиссией, персональный состав которой утверждается квалификационной коллегией судей. Однако судьи не могли смириться с тем, что кадровое и ресурсное обеспечение правосудия, все

финансовые рычаги управления судами (выделение судебных зданий, их ремонт, закупка мебели, транспорта, средств связи, оргтехники и т.д.), как и прежде, оставались в руках Минюста. Не проходило ни одного съезда, конференции или собрания судей, чтобы они не требовали освобождения от министерского гнета. Минюст упорно сопротивлялся, но после долгих парламентских слушаний 31 декабря 1996 г. был принят Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации", который предусмотрел создание при Верховном Суде РФ Судебного департамента. 8 января 1998 г. Президент РФ подписал закон о Судебном департаменте, и с тех пор именно эта структура руководитель которой назначается Председателем Верховного Суда с согласия Совета судей РФ, должна принимать меры по кадровому, финансовому и материально-техническому обеспечению деятельности судов.

Новые принципы, на которых в современной России формируется судейский корпус и осуществляется правосудие, несмотря на некоторые выявившиеся на практике недостатки, все же дают основание утверждать, что судебная власть постепенно приобретает все большее влияние, силу и авторитет, становится реальным гарантом прав и свобод человека и гражданина. Основное условие для этого — независимость судей, которая в значительной мере уже достигнута благодаря введению и апробированию на практике института неограниченного срока судейских полномочий. Из всех юридических средств, используемых для осуществления судебно-правовой реформы, назначение судей на неопределенный срок, несомненно, является важнейшим и определяющим.

Необходимо постоянно самым тщательным образом изучать и обобщать опыт применения действующего законодательства и на этой основе совершенствовать механизм подбора кандидатов в судьи и наделения их полномочиями. Кстати, первая поправка такого рода к Закону о статусе судей была сделана парламентом по предложению Президента еще 14 апреля 1993 г. Тогда в отношении районных судей, назначаемых на должность впервые, было установлено, что свои полномочия они получают не бессрочно, а только на 5 лет (позднее, в 1995 г., 5 лет были заменены на 3 года), после чего могут быть назначены уже на неопределенный срок. Иными словами, для впервые назначаемого судьи введен, по сути, трехлетний испытательный срок, позволяющий проверить его на деле.

В своей первоначальной редакции Закон о статусе судей не требовал от кандидата на должность районного судьи какого-либо стажа практической работы. Однако Конституция 1993 г. решила, что для судьи специального образования мало. Необходимо иметь и стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет. В 1995 г. такое дополнение было внесено и в ст. 4 Закона о статусе судей.

Нет сомнений, что надо и дальше максимально ужесточать требования и условия, которым должны отвечать судьи. На это ориентирует ст. 119 Конституции РФ, определившая минимум требований к судьям: "Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации".

Можно предложить в законодательстве конкретные способы более строгого подхода к подбору судей, сконструировать для этого дополнительные тонкие и надежные фильтры.

Только таким путем нам удастся повысить качество и эффективность правосудия, усилить авторитет судебной власти, укрепить доверие к ней населения. Это сейчас — главное. Но и уже достигнутый уровень независимости и самостоятельности судей создает достаточно весомые гарантии вынесения ими справедливых решений. Об этом свидетельствует, в частности, значительное увеличение числа обращений граждан в суд за судебной защитой.

4.2 Право на судебную защиту

Право на судебную защиту провозглашено ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации: "Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод". Это означает, что право на защиту обеспечивается любому лицу: работающему в государственном, общественном, частном, смешанном или ином предприятии, нигде не работающему, пенсионеру, военнослужащему, студенту, школьнику, лицу, находящемуся под следствием или судом либо уже отбывающему наказаний, дееспособному либо находящемуся под опекой или попечительством (в таких случаях действует его представитель) и т. д. Это право гарантируется не только гражданину Российской Федерации, но и иностранцу, а также лицу без гражданства. Причем защите подлежат любые права и свободы, в каком бы документе они ни были закреплены — в Конституции, отраслевых законах, других нормативных или индивидуальных правовых актах. Это следует из смысла ч. 1 ст. 55 Конституции, установившей, что сам факт перечисления в Конституции основных прав и свобод не должен толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, право на судебную защиту имеет универсальный характер, оно не знает никаких исключений. В этом смысле рассматриваемая норма Конституции РФ находится в полной гармонии с требованиями, сформулированными в ст. 8 Всеобщей декларации прав человека: "Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его прав, предоставленных ему Конституцией или законом".

Конституционно гарантированное право на судебную защиту выступает в

виде правоотношения, на одной стороне которого находится лицо, обратившееся за защитой, а на другой — суд, обязанный рассмотреть жалобу этого лица и принять законное и обоснованное решение. Охранительный аспект права на судебную защиту действует изначально и постоянно, он "работает" и до возникновения юридического факта (подачи жалобы), порождающего правоотношение. Всякое заинтересованное лицо является субъектом процессуального права на обращение в суд (ст. 3 ГПК), но участником процессуального отношения оно становится только после того, как в результате его инициативы это правоотношение возникло и сконструировалось в виде определенного набора прав и обязанностей между подавшим жалобу, соответствующим судом и другими лицами, участвующими в деле.

Что касается суда как участника процессуального отношения, то независимо от того, какой именно суд рассматривает и разрешает конкретную жалобу, он действует на общих для всех судов, да и всей системы правосудия конституционных принципах: законности, гласности, состязательности, равноправия сторон, уважения чести и достоинства личности, недопустимости использования доказательств, полученных с нарушением закона, и др.

Обязанность рассматривать обращения граждан возложена на каждый суд, входящий в судебную систему страны. Прежде всего это федеральные суды общей юрисдикции (районные, краевые, областные, городов Москвы и Санкт-Петербурга, верховные суды республик, суды автономной области, автономных округов, Верховный Суд РФ, военные и специализированные суды), федеральные арбитражные суды (субъектов Федерации, округов, Высший Арбитражный Суд РФ), Конституционный Суд РФ, а также суды субъектов Российской Федерации (мировые судьи, конституционные (уставные) суды). Гражданин вправе подать жалобу на нарушение его прав и свобод в любой из перечисленных судов, но с неизменным соблюдением правил о подсудности.

Эти правила предусматривают три вида подсудности: 1) предметную (по роду, характеру дел); 2) территориальную (в зависимости от места совершения преступления, места окончания предварительного расследования, места проживания истца или ответчика); 3) персональную (она зависит от характера деятельности или должностного положения подсудимого). Обращение гражданина в суд регулируется заранее установленными законом и общеизвестными правилами. Эта общеизвестность позволяет каждому рассчитывать на рассмотрение его жалобы не специально подобранным по чьей-то воле судьей, а только тем, который еще до возникновения у данного лица потребности в судебной защите был предопределен законом.

Здесь следует напомнить о чрезвычайно важном принципе, впервые сформулированном в ч. 1 ст. 47 Конституции РФ: "Никто не может быть лишен

права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом". Это право, широко известное на Западе как право на законного судью, на "своего" судью (см., например, ст. 101 Конституции Германии), никогда не фигурировало у нас, даже теоретически, среди прав человека и гражданина. Практика же в необходимых случаях обращалась к нормам УПК и ГПК, в которых предусмотрены различные основания и способы изменения установленной законом подсудности дел. Среди них — изъятие вышестоящим судом любого дела, подсудного нижестоящему, и принятие его к своему производству или передача дела в другой нижестоящий суд. Причем основания изменения подсудности сформулированы беспредельно широко: "...в целях наиболее быстрого, полного и объективного рассмотрения дела, а равно в целях наилучшего обеспечения воспитательной роли судебного разбирательства дела". Это практически исключало возможность проконтролировать действительную надобность в изменении подсудности. Более того, в такой неопределенности были потенциально заложены неограниченные возможности для манипулирования делами и судами в политических, карьеристских и иных далеких от правосудия целях. И уж, конечно, обвиняемый не мог быть уверен, что никакому другому суду, кроме того, который определен законом, не будет позволено распорядиться его достоинством, имуществом, свободой и тем более жизнью. Не было уверенности в законности суда и у сторон в гражданском процессе.

Гражданский кодекс Российской Федерации, введенный в действие с 1 января 1995 г., содержит специальную норму о судебной защите гражданских прав (ст. 11). В ней предусмотрено, что защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляют в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством, суды общей юрисдикции, арбитражные суды или третейские суды. То есть защита гражданских прав по суду — основной способ защиты. Однако, в этой же норме ГК сделана оговорка, что граждане могут искать защиту и в административных органах (милиция, санитарная инспекция, технадзор, городское самоуправление и т. д.). Но, во-первых, такие случаи сравнительно малочисленны и они должны быть четко обозначены в законе. Во-вторых, любое решение, принятое по жалобе в административном порядке, может быть пересмотрено в суде.

Судебная власть в сфере разрешения гражданских споров реализуется в трех видах гражданского судопроизводства — исковом, производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений, и особом производстве. Каждому из них присущи характерные признаки, но главенствующую роль по своим масштабам играет, конечно, исковое производство (примерно 75 процентов всех гражданских дел). В этом порядке, т. е. путем подачи исков, граждане

отстаивают в суде свои субъективные права и охраняемые законом интересы, возникающие из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, пенсионных, земельных и иных правоотношений.

Право на обращение в суд (право на предъявление иска) может быть реализовано только при наличии определенных условий, предусмотренных ГПК. Среди них — подсудность дела данному суду, дееспособность истца, наличие у представителя истца надлежаще оформленных полномочий, должным образом составленное заявление (исковое требование), уплата в указанных законом случаях государственной пошлины. Если перечисленные условия соблюдены, суд обязан принять к рассмотрению иск (заявление) гражданина. Отказ в принятии иска может последовать только при обнаружении ряда процедурных факторов, делающих невозможным искомое производство. Эти правила в своей совокупности устанавливают тот процессуальный порядок, в рамках которого "всякое заинтересованное лицо вправе обратиться в суд за защитой нарушенного или оспариваемого права или охраняемого законом интереса".

Для гражданского процесса в целом и для института обращения за защитой в суд в особенности характерно и специфично применение принципа диспозитивности, который означает возможность лица самостоятельно, по собственному усмотрению располагать своими субъективными правами — как материальными, так и процессуальными. Процессуальная диспозитивность есть продолжение и прямое следствие диспозитивности материальных (регулятивных) правоотношений, поскольку граждане приобретают и осуществляют свои гражданские права "своей волей и в своем интересе" (ст. 1 ГК). Иными словами, гражданин вправе обратиться в суд в поисках защиты, но он может и не делать этого. Заставить его быть истцом, жалобщиком или заявителем не дано никому. Если же иск заявлен, то гражданин вправе изменить основания или предмет иска, увеличить или уменьшить размер исковых требований (если у него появилась дополнительная информация по делу, если стороны в ходе судебного разбирательства согласились по ряду спорных вопросов и т. д.) и даже полностью отказаться от иска. Представляется, что в современных условиях, в контексте новых политических и правовых реалий начало диспозитивности ("распоряжаемости") в гражданском судопроизводстве наиболее рельефно выражает главную идею статуса личности в пока еще очень медленно нарождающемся в России гражданском обществе — ее свободу, самостоятельность, индивидуальность, самобытность, автономность. Право на обращение в суд (правосубъектность) есть у всех и каждого, оно естественно и неотчуждаемо. Но прибегнуть к нему либо, напротив, использовать для защиты своих прав и свобод другие способы, не запрещенные законом (ст. 45 Конституции РФ), в том числе заняться самозащитой своих гражданских прав (ст.

14 ГК), — дело сугубо личное. Решение этого вопроса не подконтрольно ни обществу, ни государству, оно принадлежит только конкретному индивиду — ценнейшей субстанции гражданского общества.

Конституционное право на судебную защиту при определенных условиях может быть реализовано гражданином и в такой специфической форме осуществления судебной власти, как **арбитражное судопроизводство**. Арбитражные суды рассматривают и разрешают экономические споры, в том числе те, одной из сторон которых являются граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющие статус предпринимателя. Естественно, что граждане-предприниматели вправе рассчитывать на защиту своих прав и охраняемых законом интересов в арбитражных судах, куда они могут обратиться с соответствующим иском (ст. 2 Арбитражного процессуального кодекса РФ, принятого 5 апреля 1995 г.). В арбитражном судопроизводстве, как и в гражданском, действует принцип диспозитивности, поэтому обращение в арбитражный суд целиком зависит от воли и усмотрения предпринимателя, это его "свернутое" право, потенциально обеспеченное законом.

Независимо от результатов научной полемики гражданин-предприниматель, чьи права или законные интересы нарушены неправомерными действиями другой стороны, по-прежнему сохраняет оправдавшую себя возможность обращаться за защитой в арбитражный суд. И это — самое существенное.

Конституция Российской Федерации, зафиксировав **административное судопроизводство** в качестве одного из способов осуществления судебной власти (ч. 2 ст. 118), тем самым предопределила, что судебная защита прав и свобод граждан может быть реализована и в этой форме судопроизводства. В принципе это действительно так. Однако возможность для граждан использовать административное судопроизводство практически затруднена несовершенством законов, регулирующих отправление правосудия в административной сфере.

В **уголовном судопроизводстве** право граждан на судебную защиту приобретает специфические черты из-за своеобразия этого вида государственной деятельности. В отличие от гражданского и арбитражного судопроизводства, где доминирует диспозитивное начало, уголовному процессу присущ принцип публичности (официальности), требующий от органов уголовного преследования (прокурора, следователя, дознавателя) "возбудить уголовное дело в каждом случае обнаружения признаков преступления и принять все предусмотренные законом меры к установлению события преступления, изобличению виновных и их наказанию". Иными словами, эти должностные лица обязаны начать процесс в силу своего служебного положения и независимо от того, просит ли потерпевший о поимке и наказании виновного, и даже вопреки его желанию.

Этот диаметрально противоположный диспозитивности принцип определяет природу уголовного судопроизводства. Обращение потерпевшего за защитой в суд может ускорить расследование и наказание виновного, но если обращения нет, это ни в малейшей мере не снимает с органов уголовного преследования обязанности начать процесс, как только им станет известно о совершенном или подготовляемом преступлении. Именно эту обязанность государственных органов имеет в виду ст. 52 Конституции РФ, когда она устанавливает: "Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба". В этой норме ничего не говорится об инициативе граждан, в ней не упоминается об их праве на обращение в суд. Потому что она касается потерпевших от преступлений — наиболее опасных посягательств на интересы личности и переносит всю тяжесть заботы о таких людях на государство. Именно государственная задача обеспечить неотвратимость наказания каждого преступника (что, естественно, совпадает с интересами потерпевшего) составляет одну из главных целей уголовного судопроизводства.

Поскольку речь идет о праве на судебную защиту как субъективном праве потерпевшего, необходимо сказать о некоторых исключениях из принципа публичности, установленных законом тоже в интересах потерпевшего. Это касается дел так называемого частного и частно-публичного обвинения, которые могут быть возбуждены только при поступлении его жалобы. К делам частного обвинения относятся дела об умышленном причинении легкого вреда здоровью, побоях, клевете, оскорблении. Жалоба потерпевшего в таких делах выражает его реакцию на совершенные в отношении него действия, и эту реакцию надо знать суду, когда он решает вопрос, есть ли в таких действиях (обычно имеющих бытовой характер) состав преступления.

Уголовное судопроизводство по делам частно-публичного обвинения, которым относятся главным образом дела об изнасиловании без отягчающих обстоятельств, тоже возбуждаются, в отступление от принципа публичности, лишь при наличии жалобы потерпевшей, но в дальнейшем не могут быть прекращены за примирением сторон. Разумеется, это отступление продиктовано не малой общественной опасностью деяния, как в делах частного обвинения, а необходимостью оградить женщину от неизбежной огласки совершенного над ней насилия, если начнется судебный процесс. Это как раз тот случай, когда потерпевшая сама определяет, что для нее важнее — настаивать на возбуждении уголовного дела и наказания виновного или избавиться себя от дополнительных моральных страданий. Возможность потерпевшей в делах частно-публичного обвинения свободно распоряжаться своим правом на судебную защиту — еще одно проявление начала диспозитивности в уголовном процессе.

Итак, стержневым принципом уголовного судопроизводства является публичность, которая в огромной мере компенсирует часто недостаточные усилия потерпевших и других лиц добиться защиты от преступления по суду. Но этот принцип не всегда срабатывает должным образом из-за неизбежных различий в правоприменительной практике, обусловленных либо совершенством закона, либо невысоким уровнем профессиональной подготовки должностных лиц, от которых зависит начало уголовного процесса. В таких случаях действия лица, заинтересованного в судебной защите, могли бы скорректировать недостатки практики.

Разумеется, право на обращение в суд в сфере уголовного судопроизводства распространяется не только на потерпевшего, но и на обвиняемого. Но все-таки специфика уголовного процесса такова, что возбуждается он либо по инициативе органов уголовного преследования, либо по жалобе потерпевшего. Использование же права на судебную защиту обвиняемым происходит обычно не в стадии возбуждения уголовного дела, а на более поздних этапах уголовного процесса. В частности, обвиняемый может протестовать против прекращения дела следователем или прокурором и требовать направления его в суд для полной реабилитации.

Чтобы закончить изложение вопроса о праве граждан на обращение в суд, следует, руководствуясь перечнем видов судопроизводства, зафиксированным в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, остановиться на порядке и условиях возбуждения гражданином в свою защиту **конституционного судопроизводства**. Здесь же достаточно отметить, что проверка по жалобам граждан конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ), занимает значительное место в деятельности Конституционного Суда РФ, а число поступающих к нему жалоб и обращений граждан увеличивается с каждым годом¹. Такая активизация обращений граждан в Конституционный Суд объясняется несколькими причинами. Во-первых, действующий закон о Конституционном Суде РФ в отличие от прежнего не требует, чтобы жалоба на правоприменительную практику подавалась в Суд лишь после использования жалобщиком всех обычных способов проверки оспариваемого им решения. Во-вторых, о реальных возможностях Суда помочь гражданину в его споре с властью, в том числе с той, которая издала сомнительный закон, регулярно и достаточно подробно стали сообщать средства массовой информации, и эта своеобразная реклама не осталась незамеченной. В-третьих, рассмотренные Конституционным Судом индивидуальные жалобы затрагивали столь острые и болезненные вопросы, что публикация решений, которые, за единичными исключениями, были на стороне граждан, породила у многих дополнительные и очень серьезные надежды на возможность добиться

¹ Лукашева Е.А. Права человека. М., 2000. С. 330.

справедливости с помощью средств конституционного контроля. Линия на всемерное обеспечение права граждан обращаться в суд последовательно проводится во многих постановлениях Конституционного Суда РФ (от 5 февраля 1993 г., 3 мая 1995 г., 29 апреля 1998 г., 2 июля 1998 г., 6 июля 1998 и др.).

4.3 Защита прав обвиняемого и потерпевшего в уголовном суде

Уголовный процесс как особый вид деятельности специальных государственных органов существует и необходим лишь постольку, поскольку продолжает сохраняться преступность — негативное социальное явление, прямым следствием которого являются тяжкие нарушения прав и свобод граждан, посягательства на интересы общества и государства. При расследовании и судебном разбирательстве конкретного дела в сферу уголовного процесса вовлекается, как правило, множество граждан, принимающих участие в этом деле в разных процессуальных статусах — подозреваемые, обвиняемые (подсудимые), потерпевшие, свидетели, эксперты, специалисты, переводчики, понятые и др. Все они в различных формах взаимодействуют с органами дознания, предварительного следствия, прокуратурой и судом, а также друг с другом как участники процесса, т.е. конкретных уголовно-процессуальных отношений, урегулированных нормами закона.

Как и во всяком правоотношении, они обладают определенными правами и несут соответствующие обязанности, что составляет предмет процессуальных отношений. Нет такого участника, который несет только одни обязанности, но бесправен по отношению к своему процессуальному контрагенту, будь то орган государства, должностное лицо или гражданин. И если права участника уголовного процесса ущемлены, ограничены или иным образом умалены, то прямой путь добиться их восстановления — обратиться за защитой к суду. Суд — основной, решающий, ключевой орган во всем уголовном судопроизводстве, и его правоохранительная функция распространяется на всех без исключения лиц, участвующих в уголовном деле. Даже если дело не дошло до стадии судебного разбирательства, если оно было по каким-то причинам прекращено на более ранних процессуальных стадиях следователем или прокурором, все равно каждый участник процессуальных отношений прямо или косвенно находится под защитой суда.

На первый взгляд уголовный процесс есть прежде всего гарантия защиты общества от преступности, из чего легко сделать вывод, что главная задача процесса — защитить права потерпевшего. Но уголовный процесс одновременно и в той же мере есть и гарантия от незаконного привлечения гражданина к уголовной ответственности, гарантия от незаслуженного наказания. В органичном

сочетании двух этих видов гарантий и заключен смысл всего уголовного судопроизводства. Причем защита общества от преступности может быть успешной только при условии, что его охраняют от действительных, а не мнимых преступников. Гарантия точного, безусловного установления виновности — первооснова всех процессуальных гарантий, фундамент правосудия. Именно поэтому действующий УПК начинает перечень участников процесса с обвиняемого, его прав и гарантий их осуществления.

Но есть и противоположный взгляд. Сторонники его считают, что стремление точно выяснить виновность, наделение обвиняемого широким спектром прав на защиту, усиление гарантий этих прав — все это односторонний подход. На первый план, считают они, должен быть поставлен потерпевший, его права и их реализация.

Медленно, шаг за шагом удается искоренять из сознания законодателей и правоприменителей традиционный советский постулат, будто расширение прав обвиняемых ведет к их безнаказанности, плодит преступность, мешает успешной борьбе с нею, сковывает руки органам расследования и поэтому некоторые отступления от этих прав в интересах дела не только возможны, но и в ряде случаев необходимы как высшее благо для общества и государства. Постепенный отказ от этого заблуждения, продиктованного ложно понятыми интересами дела, позволил ввести в наше законодательство ряд норм, обеспечивающих и успешную борьбу с преступностью, и защиту прав лиц, привлекаемых к уголовной ответственности.

Следует отдельно остановиться на характеристике защиты прав в суде присяжных. Суд присяжных создан, а точнее возрожден в России в 1993 г. и уже накоплен определенный опыт его деятельности.

Конкретные процессуальные формы, в которых дело решается судом присяжных, представляют для обвиняемого определенную систему достаточно значимых гарантий. Из этого, однако, не следует, что, обращаясь к суду присяжных, обвиняемый непременно окажется в выигрыше. Бывает и наоборот. Но сама возможность для обвиняемого выбирать состав суда, обсуждать, взвешивать все "за" и "против" — эта идея несомненно в высшей степени гуманная и демократическая. Суд присяжных, появившийся много веков назад в Англии, конечно же, не свободен от разного рода прегрешений, о чем немало пишется в западной печати. Но несмотря на известные минусы высказываемая иногда мысль отказаться от суда присяжных встречает решительное возражение, жесткое неприятие в странах англосаксонской системы права, где не только фактическая реализация этого института, но даже сама лишь потенциальная возможность каждого быть судимым себе равными справедливо считается символом настоящей свободы и подлинной демократии.

Не вдаваясь в детали процедуры рассмотрения дела судом присяжных, в самом общем, контурном виде гарантии можно свести к следующему:

а) обвиняемый, заявивший по окончании предварительного следствия о своем желании предстать перед судом присяжных (а у него по закону есть выбор: либо суд присяжных, либо суд в составе судьи и двух народных заседателей, либо суд из трех профессиональных судей), вправе в дальнейшем, во время предварительного слушания, изменить свое желание и отказаться от суда присяжных, но только до вынесения судьей постановления рассматривать дело с участием присяжных заседателей;

б) обвиняемый (подсудимый) и его защитник участвуют в отборе 12 присяжных заседателей (а их должно быть приглашено в данное судебное заседание не менее 20) путем заявления им мотивированных и безмотивных отводов. Но даже при соблюдении всех правил отбора подсудимый и его защитник в праве заявить, что ввиду особенностей данного дела этот состав присяжных может оказаться не в состоянии вынести объективный вердикт, и просить судью сформировать новую коллегию присяжных;

в) из числа неотведённых заседателей необходимые для рассмотрения дела 12 присяжных отбираются путем случайной выборки (жеребьевки), что исключает возможность искусственного подбора присяжных какой-либо стороной или судьей;

г) процедура исключения из дела доказательств, полученных с нарушением закона, урегулирована в суде присяжных более детально и тщательно, чем в обычном суде, и это позволяет обвиняемому надеяться, что уличающие его доказательства, если они получены, например, в отсутствие понятых или не оформлены надлежащим протоколом, не будут представлены присяжным;

д) если прокурор в ходе судебного разбирательства откажется поддерживать обвинение и против этого не будет возражать потерпевший, то суд присяжных обязан прекратить дело, и это — дополнительный шанс для подсудимого. Такой обязанности нет у суда, когда дело слушается в обычном порядке, и он вправе постановить обвинительный приговор даже при отказе прокурора от обвинения;

е) в совещательной комнате присяжные самостоятельно, в отсутствие судьи решают вопрос о виновности подсудимого и в случае положительного ответа могут в своем вердикте сформулировать мнение, что виновный заслуживает снисхождения или особого снисхождения, и это влечет для судьи безусловную обязанность снизить виновному наказание или даже назначить ему наказание ниже низшего предела, предусмотренного санкцией соответствующей статьи Уголовного кодекса;

ж) для вынесения вердикта "невиновен" достаточно половины голосов присяжных; чтобы поставить обвинительный вердикт, требуется большинство;

з) вердикт присяжных о невиновности подсудимого для судьи обязателен; он должен вынести оправдательный приговор. Если же присяжные признали подсудимого виновным, то судья при наличии указанных в законе условий может с ними не согласиться, распустить коллегию присяжных и направить дело на новое рассмотрение в ином составе присяжных заседателей;

и) при обжаловании осужденным приговора, вынесенного судом присяжных, кассационная инстанция не вправе изменить приговор в худшую для осужденного сторону. Оправдательный приговор не может быть отменен, даже если прокурор ссылается на существенные нарушения прав обвиняемого. И вообще кассационная инстанция не вправе отменить приговор и направить дело на новое расследование для выяснения каких-либо обстоятельств, к чему довольно часто прибегает суд в обычном производстве и что в ряде случаев может повлечь за собой установление новых, отягчающих вину обвиняемого фактических данных.

Таковы в суммарном виде очевидные преимущества, которые приобретает обвиняемый, если обращается в суд присяжных. Беда лишь в том, что такую возможность имеют далеко не все обвиняемые, а только те, кто привлекается к уголовной ответственности за преступления, совершенные на территории некоторых субъектов Российской Федерации (Алтайского, Краснодарского, Ставропольского краев, Московской, Ивановской, Ростовской, Рязанской, Саратовской, Ульяновской областей). В остальных 80 субъектах Федерации суды присяжных из-за разного рода объективных трудностей, прежде всего финансовых, отсутствуют. Так что гуманное положение Конституции: "Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом" (ч. 2 ст. 47), к сожалению, пока не может быть осуществлено полностью. Это нарушает принцип равенства всех перед законом и судом, который предусматривает и право каждого на суд присяжных независимо, в частности от места жительства (ст. 19 Конституции РФ).

Заканчивая на этом рассмотрение вопросов, связанных с обеспечением в уголовном процессе права обвиняемого на защиту, нельзя с сожалением не отметить отсутствие в УПК основополагающего принципа любого цивилизованного процесса — принципа, который в период тоталитаризма постоянно подвергался остракизму, но без которого мы даже близко не подойдем к справедливому, гуманному правосудию. Имеется в виду принцип презумпции невиновности. Он провозглашен в действующей Конституции Российской Федерации (ст. 49).

Потерпевший не только носитель прав. В силу публичного начала, присущего уголовному процессу, он привлекается к участию в деле и как

источник доказательств, с помощью которых исследуются событие преступления, виновность обвиняемого и определяется размер возможного наказания. В этих целях потерпевший обязан являться по вызовам следователя и суда и давать правдивые показания, не разглашать без разрешения следователя данные предварительного следствия, подвергаться экспертному исследованию или освидетельствованию в случаях, указанных в законе, представлять для сравнительного изучения образцы своего почерка или иные образцы, участвовать по указанию следователя в производстве осмотра, следственного эксперимента и выполнять некоторые другие обязанности.

Для потерпевшего чрезвычайно важной, можно даже сказать, знаковой является гарантируемая ему возможность пользоваться услугами представителя. Известно, что институт процессуального представительства может быть реализован лишь при условии, что доверитель имеет в деле самостоятельный интерес и обладает широким кругом прав для отстаивания этого интереса. Только тогда возникает потребность поручить защиту своего интереса представителю, выбранному самим доверителем или назначенному по закону. Признание за потерпевшим права иметь представителя — существенный элемент его характеристики как стороны в процессе.

Процессуальные права представителя производны от соответствующих прав самого потерпевшего. Все то, что по закону вправе предпринимать потерпевший, он может передоверить своему представителю. Лишь в одном последний ограничен: у него нет права давать показания, поскольку сугубо личный характер этого права делает невозможным реализацию его через представителя.

Вопрос о представителе переходит в совершенно иную плоскость, когда рассматривается дело о преступлении, в результате которого наступила смерть потерпевшего. Здесь, понятно, исчезает почва для дискуссии о совместном или взаимоисключающем участии потерпевшего и его представителя в процессе.

Единственная особенность, которая дает формальный повод оспаривать право близких родственников выступать представителями умершего, — отсутствие соглашения о представительстве. Так ведь и случай этот особый, чрезвычайный. Если бы потерпевший не умер, то вопроса вообще не возникло и все оформлялось бы по правилам обычного представительства. Но когда потерпевший умер, сам факт его смерти и прямое указание закона о наделении в этом случае правами потерпевшего его близких родственников компенсируют отсутствие формального соглашения, вводят родственников в ранг представителей потерпевшего, подобно тому как факт недееспособности потерпевшего и правовая норма о представительстве его интересов делают родителей или опекунов недееспособного его законными представителями без всякого на то специального соглашения. Новый ГК РФ предусматривает представительство, основанное не

только на доверенности, но и на указании закона (ч. 1 ст. 182).

Своеобразную точку зрения относительно процессуального положения близких родственников погибшего высказал М.С. Строгович: "Мы думаем, что их положение сложно: они и представители потерпевшего и сами они потерпевшие"¹. То, что близкие родственники не являются потерпевшими, было показано выше. То, что они действуют как представители потерпевшего, несомненно. Но невозможно вообразить одновременное участие лица в деле и в качестве самого потерпевшего, и в качестве его представителя. По мысли М.С. Строговича, близкий родственник представляет, конечно, не себя самого, а умершего, но это дела не меняет. Если допустить, что близкий родственник сам является потерпевшим, то он уже никого представлять не может, потому что потерпевший действует от своего имени и в своих интересах, иначе он не потерпевший. Если же согласиться с тем, что процессуальное положение близкого родственника — представитель потерпевшего, то это исключает его участие в деле в качестве потерпевшего, так как не могут быть в одном и том же деле потерпевшие двух видов: один - просто потерпевший (убитый), а другой — потерпевший с функциями представителя интересов убитого. Такое решение безосновательно.

А.М. Ларин согласен с нашим выводом, что близкие родственники умершего потерпевшего не могут считаться потерпевшими. Он предлагает для них особый процессуальный статус — правопреемники потерпевшего².

Принцип состязательности и равноправия сторон, сформулированный в ч. 3 ст. 123 Конституции РФ, конечно же, относится прежде всего к производству в суде. Тем не менее элементы состязательности (спора) присущи и досудебным стадиям уголовного процесса. Права обвиняемого на предварительном следствии, которые постепенно все более расширяются, — прямой отголосок состязательного начала, которое должно пронизывать весь уголовный процесс, если он претендует быть демократическим способом установления истины в уголовном деле.

И о состязательности, и о сторонах в досудебных стадиях можно говорить лишь условно, для этого на предварительном следствии в его нынешнем виде нет составляющих организационных процессуальных предпосылок.

Но одно обстоятельство, как бы его юридически ни определяли, лежит на поверхности: если на предварительном следствии действуют лица, отстаивающие диаметрально противоположные интересы, — а это, как уже было сказано, обвиняемый и потерпевший, — если они стараются выдвинуть перед следователем свои версии происшедшего события и представить доказательства, эти версии подтверждающие, то у обвиняемого и потерпевшего должны быть равные процессуальные возможности, т.е. они должны обладать если не одинаковыми, то близкими по юридической эффективности правами. Разумеется, тождества здесь быть не может, ибо обвиняемый и потерпевший — совершенно

¹ Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. Т. 1. М., 1998. С. 258.

² Ларин А.М. Защита прав человека и гражданина в уголовном судопроизводстве // Общая теория прав человека. М., 1996. С. 188.

разные процессуальные фигуры, они вводятся в судопроизводство для достижения разных конкретных целей, они процессуальные антиподы. Но без определенного баланса прав обвиняемого и потерпевшего осуществляемое следователем доказывание очень легко может оказаться односторонним.

Чтобы избежать этой опасности, необходима некоторая корректировка прав потерпевшего, их расширение, доведение перечня этих прав до того минимума, которым располагает сейчас обвиняемый. Возьмем, к примеру, назначение и производство экспертизы на предварительном следствии. Экспертиза — очень важное средство получения доказательств, ее выводы могут оказать существенное влияние на предварительное следствие и судебное разбирательство. Законодатель справедливо предусмотрел широкие права обвиняемого при назначении и производстве экспертизы. Обвиняемый вправе ознакомиться с постановлением следователя о назначении экспертизы и заявить отвод эксперту, просить о назначении эксперта из числа указанных им лиц, поставить перед экспертом дополнительные вопросы, присутствовать с разрешения следователя при производстве экспертизы и давать объяснения эксперту, знакомиться с заключением эксперта.

Выступая в прениях, участники судебного разбирательства получают возможность подвести итоги судебному следствию, оценить доказательства, высказать свое мнение относительно доказанности вины подсудимого и меры наказания виновному. Все участники судебного разбирательства пользуются такой возможностью — потерпевший же ее не имеет. Если он хочет сообщить суду свое мнение по всем перечисленным вопросам, он может сделать это в письменных предложениях, подаваемых суду до удаления его в совещательную комнату.

Отсутствие у потерпевшего права выступать в прениях ставит его в неравное положение с другими участниками судебного разбирательства. С его позицией могут спорить, могут доказывать ее несостоятельность, ошибочность и т. п. Но возразить своим процессуальным оппонентам, показать неубедительность доводов другой стороны потерпевший не вправе. А ведь суду важно знать мнение потерпевшего, важно не только для правильного решения дела, хотя это главное, но и потому, что суд видит в нем, равно как и в других участниках процесса, возможного кассатора и, естественно, стремится максимально учесть его доводы при вынесении приговора.

Есть еще один важный аспект защиты прав потерпевшего — не только правовой, но и глубоко нравственный, этический. Известно, что институт гражданского иска в уголовном деле работает плохо. Реальные взыскания сумм, присужденных потерпевшему за причиненный ему преступлением имущественный вред, растягиваются на долгие годы, бывают нерегулярными.

Если отбывающему наказание в исправительной колонии администрация не в состоянии предоставить работу, то у осужденного, естественно, нет заработка и исполнительный лист будет лежать без движения. Многие преступления вообще остаются нераскрытыми, и по этой причине потерпевшие даже не знают, к кому предъявить иск. Не лучше их положение и тогда, когда преступник, личность которого установлена, скрылся, а компетентные органы не в состоянии его разыскать.

Чем больше публичная власть осознавала себя обязанной гарантировать стабильность ею же установленных общественных отношений, в том числе отношений собственности, тем чаще обнаруживались многочисленные пробелы в правовом статусе индивида. Юристы уже давно стали всерьез задумываться над тем, как исключить не имеющую никаких оснований ни в юридических, ни в моральных нормах зависимость имущественного положения потерпевшего от случайных факторов, связанных с личными качествами причинителя вреда или непрофессионализмом должностных лиц. Постепенно сформулировалась безупречная со всех точек зрения идея: обязанность компенсировать потерпевшему причиненный вред должна стать правовой обязанностью самого государства. В конце 60-х годов эта идея в разных формах и с разным числом оговорок получила вполне осязаемое воплощение. К настоящему времени правовые нормы, предусматривающие выплату компенсации жертвам преступлений из специальных государственных или общественных фондов, действуют во многих странах - Австрии, Германии, Франции, Великобритании, Новой Зеландии, США, Финляндии, Австралии, Нидерландах, Норвегии, Мексике и др.

В Советском Союзе этот вопрос был впервые поставлен на обсуждение в 1977 г.¹ В ходе многочисленных дискуссий отмечалось, что для человека, чье здоровье находится под угрозой вследствие тяжких телесных повреждений или чье имущество подверглось разграблению либо уничтожению, мало проку от того, что ущерб будет ему возмещаться (если будет) мизерными долями на протяжении многих лет. Он, конечно же, остро нуждается в незамедлительной компенсации. Такая мера в подавляющем большинстве случаев для него жизненно необходима, ее введение лежит в русле формирования правового государства, в котором упор делается на создание реальных гарантий личных и имущественных прав граждан. Нужно, кроме того, учитывать, что имущественная ответственность государства мыслится только как вспомогательная, субсидиарная, ибо взыскание должно направляться в первую очередь на имущество и заработок самого осужденного. Только если их нет или они недостаточны для полного возмещения вреда, на помощь потерпевшему приходит государство, тотчас приобретая право предъявить к виновному регрессный иск.

¹ Мазалов А.Г., Савицкий В.М. Нерешенная проблема возмещения вреда потерпевшему от преступления // Правоведение. 1977. № 3. С. 47 – 54.

Понесенные при этом государством расходы взыскиваются с виновного в судебном порядке в соответствии с законодательством РСФСР" (и. 3 ст. 30). В октябре 1991 г. произошло и первое применение этой нормы на практике: Ногинский городской народный суд (Московская область) вынес решение, которым обязал финансовый отдел местного Совета предоставить потерпевшему Черкашину вместо украденной у него и не найденной органами милиции автомашины "Жигули" аналогичную машину или выплатить ее рыночную стоимость.

Как нетрудно догадаться, это решение районного суда под формальным, надуманным предлогом было отменено Верховным Судом РФ, так как мог возникнуть нежелательный прецедент, когда государство реально обязывали выплачивать потерпевшим причиненный им преступлением вред.

Так безуспешно закончилась попытка утвердить на территории России стандарты цивилизованного правосудия, касающиеся защиты прав жертв преступлений. Возможно, эта попытка была преждевременной. Возможно, предпосылки возмещения вреда государством следовало бы значительно сузить, например компенсировать вред, наступивший в результате преступлений только против личности (убийство, причинение вреда здоровью и т. п.). Поскольку защита граждан от преступлений — одна из важнейших задач правового государства и учитывая конституционную гарантию: "Государство обеспечивает потерпевшим... компенсацию причиненного ущерба", нам все равно рано или поздно придется вернуться к вопросу о государственной защите имущественных прав потерпевшего. И если финансовое положение страны изменится в лучшую сторону, не останется никаких оснований — правовых, нравственных, фактических или организационных — отказываться от выполнения государством своего прямого долга перед жертвам, преступлений — помочь потерпевшим быстрее вернуться к нормальному имущественному состоянию, разрушенному из-за нерадивости тех должностных лиц, которые не сумели достойно справиться со своими служебными обязанностями.

4.4 Защита прав сторон в гражданском судопроизводстве

Гражданское судопроизводство — одна из форм осуществления судебной власти, правовое средство обеспечения прав, свобод и законных интересов индивидов. Масштабность этой формы судебной защиты общеизвестна. По мере развития рыночных отношений, расширения товарооборота, роста числа сделок потребительских услуг, обращения в суд по поводу конфликтов возникающих между людьми в сфере производства и потребления, будут становиться обычным делом, рутинным способом использования в необходимых случаях властных

возможностей государства для улаживания споров о праве гражданском.

Как правило, инициатором возбуждения дела в гражданском судопроизводстве выступает истец, т. е. лицо, которое считает себя обладателем нарушенного или оспариваемого права и которое ищет у суда защиты в установленном процессуальным законом порядке. Другой стороной в исковом производстве является ответчик, т. е. лицо, предполагаемое нарушителем чьих-либо прав и охраняемых законом интересов. Две эти фигуры — основные в исковом производстве. В некоторых случаях участниками гражданского процесса выступают и так называемые третьи лица, которые либо заявляют самостоятельные требования на предмет спора, либо не заявляют таковых. Чтобы не затруднять изложение рассмотрением прав и обязанностей всех лиц, участвующих в деле, а также тех, кто содействует процессу доказывания (свидетелей, экспертов и др.), мы ограничимся кратким анализом процессуального положения только сторон в гражданском судопроизводстве.

Истец и ответчик — стороны спорного материального правоотношения. Истец считает, что его право или охраняемый законом интерес нарушены или оспорены, и поэтому обращается в суд за их защитой. До разрешения дела судом правоотношение всегда является спорным: не ясна обоснованность иска; нет достоверных данных, что лицо, обратившееся в суд, действительно обладает тем субъективным правом, о защите которого оно просит; остается под вопросом, нарушено ли фактически его право, и если да, то тем ли субъектом, которого истец просит привлечь в качестве ответчика. Следовательно, для признания лица стороной (истцом или ответчиком) суд должен располагать хотя бы достаточно обоснованным предположением, что оно является субъектом спорного материального правоотношения.

Стороны юридически заинтересованы в исходе дела, их интересы, как правило, противоположны, они отстаивают их перед судом в правовом споре. Но когда решение вынесено и вступило в законную силу, оно становится обязательным для сторон со всеми вытекающими из него материально-правовыми и процессуальными последствиями. Для других лиц, участвующих в деле, вступившее в законную силу судебное решение имеет лишь некоторые, как правило, процессуальные последствия.

Общепризнанно, что стороны участвуют в исковом производстве. Однако высказана обоснованная, на наш взгляд, точка зрения, что и в производстве по делам, возникающим и административных правоотношений, их участники являются сторонами. По этим делам заявитель (гражданин) и должностное лицо отстаивают свои интересы, имеют те же права, что истец и ответчик в исковом производстве, поэтому их процессуальное положение равнозначно положению сторон¹.

¹ Защита прав личности в социалистическом гражданском процессе / Под ред. Мельникова А.А. М., 1986. С. 167 – 168.

Эффективное осуществление гражданского судопроизводства, основанного на принципе диспозитивности, во многом зависит от активности сторон. Активность же сторон целиком обусловлена спектром их прав и обязанностей, определенных правилами ГПК. Стороны вправе, в частности, знакомиться, с материалами дела, выписывать из них необходимые сведения, снимать копии; заявлять ходатайства и отводы; участвовать в исследовании доказательств; задавать вопросы другим лицам участвующим в деле, свидетелям и экспертам; давать суду устные и письменные объяснения; представлять свои доводы и соображения по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам; возражать против ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле; обжаловать решения и определения суда и пользоваться другими процессуальными правами, предусмотренными законом.

Как уже отмечалось, гражданское дело чаще всего возбуждается по заявлению истца. Но в некоторых случаях от имени заинтересованного лица в суд может обратиться его представитель. ГПК наделяет гражданина правом вести дела в суде лично или через представителя. Личное участие гражданина не лишает его права иметь по этому делу представителя. Вопросы о лицах, которые могут и которые не могут быть представителями в суде, об их полномочиях регулируются соответствующими нормами ГПК.

В качестве субъектов спорного материального правоотношения стороны могут свободно, по собственному усмотрению распоряжаться своими как материальными, так и процессуальными правами. Истец вправе, в частности, отказаться от иска, изменить предмет и основание иска, увеличить либо уменьшить размер искового требования. Ответчик волен признать иск, возражать против действий истца, предъявить к нему встречный иск. Стороны вправе прекратить спор, заключив мировое соглашение.

Важно отметить, что широкий круг прав и возможность использовать их по своему усмотрению присущи сторонам не только в суде первой инстанции, но и при судебной проверке решения в кассационном порядке. И там стороны могут активно участвовать в заседании суда, и там возможны отказ от иска и мировое соглашение. Диспозитивность, таким образом, пронизывает всю систему гражданского судопроизводства.

Предоставив сторонам широкие права, законодатель возложил на них и определенные процессуальные обязанности.

Прежде всего стороны должны добросовестно пользоваться принадлежащими им правами. Неисполнение этой обязанности влечет за собой применение процессуальных санкций. Так, систематическое противодействие правильному и быстрому рассмотрению и разрешению дела может повлечь за собой взыскание в пользу другой стороны вознаграждения за фактическую потерю

времени.

Каждая из сторон должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основание своих требований и возражений. Стороны обязаны представлять необходимые доказательства, сообщать суду о перемене своего места жительства, являться в суд по вызовам, выполнять другие обязанности, установленные ГПК.

В качестве одного из лиц, участвующих в деле, ГПК называет прокурора. Он не сторона, у него нет личных (субъективных) интересов. Тем не менее закон наделяет его полномочиями возбудить дело или вступить в уже возбужденное дело, если этого требует, в частности, защита прав граждан.

Одобренная российским парламентом Концепция судебной реформы главной целью прокуратуры определяет уголовное преследование, координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, поддержание государственного обвинения в судах, опротестование незаконных приговоров. Лучше прокуратуры никто этого сделать не сможет.

Но фактически непосредственно борьбой с преступностью занята едва ли половина прокурорских работников. Остальные брошены на общий надзор. В итоге нет ни эффективного противодействия местническому и ведомственному нормотворчеству, ни сколько-нибудь результативной борьбы с преступностью.

В свое время, в 20-х годах, спешно создаваемое социалистическое гражданское право использовалось для подавления и полного искоренения рыночных отношений, оживившихся было в период нэпа. Тогда участие прокурора в гражданском процессе имело сугубо прагматическую цель: поскольку "мы ничего "частного" не признаем" и, значит, "необходимо усиление вмешательства государства в "частно-правовые отношения", в гражданские дела" (В.И. Ленин), то процессуальным средством такого вмешательства должно было стать участие в суде прокурора как представителя государства, проводника линии партии и центральной власти. Но сейчас положение совсем иное. Гражданский процесс деполитизируется. В общих и арбитражных судах, как и во всей экономической жизни, утратила почву сакраментальная ленинская директива: "Для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное". В условиях нарождающегося рынка и появления конкуренции предприниматели идут на здоровый хозяйственный риск, который служит самым точным ориентиром для нормальной деловой активности. Экономикой правит не надзор, а интерес. Прокурору нечего делать на рынке, в том числе и при разбирательстве в судах гражданских и арбитражных споров, если, конечно, хозяйственник не совершает преступления.

Поскольку прокурор в суде, рассматривающем гражданское дело, не является стороной, а приходит в суд прежде всего для дачи заключений, то его

участие в исковом производстве может быть объяснено только выполнением функции надзора за соблюдением законов судом. Эта ошибочная официозная концепция, имевшая широкое хождение в прежние времена, давно уже подверглась жесточайшей критике, ибо нет ничего более нелепого и противоестественного, чем надзор за судом со стороны одного из лиц, участвующих в деле и пришедшего в суд за поддержкой своей позиции¹.

Гражданские дела рассматривают судьи, профессионально ничуть не уступающие прокурорам и не нуждающиеся в их "заклЮчениях" (кстати, сам этот применяемый в ГПК термин в отличие от "мнения", высказываемого всеми другими лицами, участвующими в деле, как бы подчеркивает надзорные функции прокурора). В новых условиях гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям для обращения в суд за защитой своих прав и законных интересов вовсе не нужно посредничество прокуратуры. Они могут использовать для этого различные юридические службы, юрисконсульты профсоюзов, разветвленную сеть адвокатских фирм, бюро и коллегий, институт уполномоченного по правам человека.

По действующему закону для прокурора фактически не существует основополагающий для гражданского судопроизводства принцип диспозитивности. Все его акты в гражданском процессе суть исключения из этого принципа, они — акты прокурорского надзора по "устранению всяких нарушений закона, от кого бы эти нарушения ни исходили". Право гражданина самостоятельно распоряжаться своими материальными и процессуальными правами отступает на задний план перед действиями надзирающего прокурора, который уполномочен законом возбудить в суде гражданское дело в защиту любого лица или вступить в возбужденное дело даже вопреки желанию этого лица. Более того, если гражданин (истец) просит прекратить такое дело, то суд при возражении прокурора не может пойти ему навстречу. Но ведь если гражданин не желает предъявлять какие-либо требования к ответчику или возражает против позиции прокурора, суд, по логике вещей, должен считаться все-таки с гражданином (истцом), а не с прокурором. Если лицо, участвующее в деле, согласно с решением суда, то прокурор, оказываясь, вправе, опять же со ссылкой на интересы этого лица, принести кассационный протест на судебное решение, хотя тем самым грубо нарушается воля гражданина.

Конечно, возникают ситуации, когда участие прокурора в гражданском процессе может быть полезным и необходимым. Но не как органа надзора за законностью, а как представителя одного из органов государства, подобно, скажем, представителю органа государственного управления. Прокурор вправе участвовать в процессе только как лицо, возбудившее процесс. При этом он не должен давать никаких заключений в суде первой, кассационной или надзорной

¹ Жуйков В.М. Права человека и власть закона. М., 1995. С. 159 – 166.

инстанции. Прокурор может возбудить гражданское дело по собственной инициативе лишь в защиту государства или общества в целом, либо в защиту прав неопределенной группы населения. И эту инициативу он должен обосновать, мотивировать перед судом.

Но главное, что должно наступить в результате судебной реформы в контексте незыблемости права человека свободно распоряжаться своими материальными и процессуальными возможностями, — минимизация участия прокурора в гражданском судопроизводстве. Если это будет достигнуто, то затем с неизбежностью последуют меры по концентрации высвобождающихся прокурорских сил для защиты граждан, населения от криминальных посягательств, по обеспечению общественного порядка и личной безопасности каждого. А это — первоочередная задача правового государства.

4.5 Защита по суду от произвола чиновников

При всей первостепенной важности задачи обеспечить судьям подлинную независимость нельзя забывать, что независимость сама по себе вовсе не самоцель, а лишь необходимое условие достойного выполнения судом возложенных на него функций.

Судебную власть как одну из основных структур правового государства нельзя сводить к разбирательству конкретных дел, предусмотренных нормами гражданского или уголовного права. Такой подход себя изжил. Настоящая судебная власть может возникнуть в результате приобретения судом качественно новых функций, отнюдь не сводима к тому, что раньше обычно именовалось правосудием. В контексте системы сдержек и противовесов судебную власть характеризует не столько правосудие, сколько юридическая возможность активно влиять на решения и действия законодательной и исполнительной властей, "уравновешивать" их. Вот эти-то полномочия, когда они предоставлены суду и используются судом, превращают его в мощную стабилизирующую силу, способную защищать права и свободы граждан, оберегать общество от разрушительных социальных конфликтов.

Когда в 1977 г. была принята Конституция СССР, то в ней привлекала к себе внимание ст. 58, предусматривавшая для граждан возможность обращаться в суд за защитой своих прав, если они ущемлены действиями должностных лиц, совершенными с нарушением закона, с превышением полномочий. Такая норма появилась в нашем законодательстве впервые, и это было несомненным прогрессом. Правда, ст. 58 предусматривала необходимость соблюдать одно условие: подавать жалобы в суд "в установленном законом порядке". А вот закона такого не было. А когда в 1987 г. закон все же приняли, то он оказался столь

ущербным, что уже спустя три месяца в него пришлось внести существенные коррективы.

Между тем давно известно, что судебное разбирательство имеет огромные преимущества перед решением спора в административном порядке.

Положение коренным образом изменилось с принятием 27 апреля 1993 г. Закона РФ Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. Реализуя предписания Конституции, новый закон создал единый механизм судебной защиты для всех граждан Российской Федерации. Лишь для одной категории граждан — военнослужащих установлены некоторые особенности, обусловленные спецификой их деятельности. Военнослужащие могут обжаловать ущемляющие их права действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц в военный суд (ст. 4). Надо полагать, что жалобы на действия других органов и лиц (т. е. невоенных) военнослужащие вправе подавать в общие суды. Как разъяснил Пленум Верховного Суда РФ в принятом 21 декабря 1993 г. постановлении "О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан", граждане, уволенные с военной службы, вправе обжаловать действия и решения органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушивших их права и свободы во время прохождения ими военной службы, либо в районный, либо в военный суд по своему усмотрению.

К действиям (решениям), которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), если ими: 1) нарушены права и свободы гражданина (например, ему отказывают во въезде в какую-либо местность Российской Федерации); 2) созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод (к примеру, из-за отсутствия в отделении милиции делопроизводителя гражданину не выписывают заграничный паспорт); 3) на него незаконно возложена какая-либо обязанность (например, воинская обязанность, если гражданин в силу своих религиозных убеждений настаивает на альтернативной службе); 4) он незаконно привлечен к какой-либо ответственности (материальной, дисциплинарной и др.). Исходя из разъяснения Пленума Верховного Суда РФ, гражданин вправе подать в суд жалобу на отказ соответствующих органов исправить запись национальности в паспорте; на отказ выдать визу на выезд за границу; на решения государственных органов или органов местного самоуправления об установлении ограничений на вывоз товаров за пределы района, области, об установлении дополнительных пошлин и сборов; на решения о наложении штрафов принятые лицом, не уполномоченным налагать такие взыскания, и т. д.

Решения, которые гражданин вправе обжаловать в суд, могут быть как нормативными, так и правоприменительными актами. В этом смысле суду

подконтрольны указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные акты министерств и ведомств, если ими в конкретной ситуации нарушены гражданские права и свободы. Решения в форме правоприменительных актов — это чаще всего различные приказы, распоряжения и т. п.

Пределы действия рассматриваемого российского закона принципиально иные, чем прежнего союзного. Предметом судебного обжалования могут стать как индивидуальные, так и нормативные акты (по союзному закону — только индивидуальные). Из этого общего правила предусмотрены лишь два исключения: не подлежат обжалованию акты, проверка которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ (на федеральном уровне это касается законов, а также нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ), и акты, для которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного их обжалования (ст. 3 Закона).

Последнее обстоятельство важно подчеркнуть потому, что союзный Закон исключил из сферы судебной защиты все действия государственных органов, ущемляющие права граждан, для которых законодательством был установлен иной, т. е. не судебный, а административный, порядок обжалования. Это касалось множества актов, и с каждым новым законом число их могло увеличиваться, что делало чиновников абсолютно неуязвимыми для суда. Российский же Закон исходит из того, что все без исключения действия и акты могут быть обжалованы в суд, только порядок такого обжалования различен (гражданско-процессуальный, уголовно-процессуальный и т. д.). Например, если у гражданина вызывает тревогу экологически вредная деятельность конкретного предприятия, то жалобу в суд он должен подать не на основании рассматриваемого, нами закона, а со ссылкой на Закон РФ "Об охране окружающей природной среды" от 19 декабря 1991 г., которым предусмотрен исковой порядок рассмотрения заявлений граждан. Исковой порядок установлен и для обжалования в суд актов налоговых органов и действий или бездействий их должностных лиц (ст. 136, 137 Налогового кодекса РФ, принятого 31 июля 1998 г.). Впервые предусмотрена возможность для осужденных и иных лиц обжаловать в суд действия администрации учреждений и органов, исполняющих наказания (ст. 12 Уголовно-исполнительного кодекса РФ от 8 января 1997 г.).

Действующий Закон "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" существенно облегчил гражданину путь к суду. Он определил, что гражданин вправе сам решать, кому направить жалобу — либо сразу в суд, либо сначала вышестоящему в порядке подчиненности органу или должностному лицу.

Путь к суду облегчается и установлением альтернативной подсудности

жалобы: гражданин может подать ее в суд, либо по месту нахождения органа или должностного лица, чьи действия обжалуются, либо по своему месту жительства. В Законе 1989 г. такого выбора не было: гражданин в любом случае должен был искать адрес ответчика, посылать жалобу или сам ехать в соответствующий суд.

Принципиально новой является норма ч. 6 ст. 4 рассматриваемого Закона, позволяющая суду, принявшему жалобу к рассмотрению, по просьбе гражданина или по своей инициативе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения). Реализация такого права в ряде случаев может предотвратить наступление вредных для гражданина последствий.

Наконец, нужно отметить четкую норму о характере решения, принимаемого судом по жалобе: "Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требования гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает нарушенные права и свободы" (ст. 7). Таким образом, исходным пунктом судебного решения является признание обжалуемого действия (решения) незаконным. Вслед за этим суд принимает или предписывает принять меры к восстановлению справедливости. Причем закон не содержит исчерпывающего перечня таких мер, он позволяет суду любым способом ("иным путем") обеспечить восстановление нарушенных прав и свобод гражданина. Разумеется, если суд признает обжалуемое действие (решение) законным, он отказывается в удовлетворении жалобы.

В декабре 1995 г. в Закон "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" были внесены некоторые изменения и дополнения. Эти поправки еще более усиливают судебную защиту прав граждан: теперь можно жаловаться в суд на действия и решения не только должностных лиц, но и любых государственных служащих. Тем самым создан механизм реализации ст. 14 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации", принятого 31 июля 1995 г. Пункт 5 этой статьи гласит: "Государственный служащий несет предусмотренную федеральным законом ответственность за действия или бездействие, ведущие к нарушению прав и законных интересов граждан". Следовательно, такая ответственность наступает по судебному решению.

Важно отметить, что по суду отвечают перед гражданами не только государственные, но и муниципальные служащие, если закон приравнивает их к государственным служащим (ст. 1).

В Законе от 27 апреля 1993 г. ни слова не было сказано об ответственности за бездействие, повлекшее нарушение прав и свобод граждан. И это, конечно, позволяло оставаться безнаказанными многим волокитчикам и бездельникам. Между тем право граждан жаловаться в суд на бездействие органов и

должностных лиц закреплено в ч. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации, а также в уже цитированной ст. 14 Федерального закона об основах государственной службы. В результате поправок, внесенных 14 декабря 1995 г., рассматриваемый нами Закон "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" установил судебную ответственность и за бездействие, если оно привело к нарушению прав и свобод граждан (ст. 2).

Поправки предоставили гражданам дополнительные гарантии реализации их права на получение информации. Они явились ответом на постановление Государственной Думы от 10 февраля 1995 г. "О выполнении в Российской Федерации статьи 29 Конституции Российской Федерации", в котором подчеркнута, что свободы граждан в сфере информации "слабо закреплены правовыми и организационными механизмами.., целые слои общества не имеют возможности выражать в средствах массовой информации свое мнение.., многие средства массовой информации монополизированы органами исполнительной власти, вследствие чего не обеспечивается обратная связь граждан с государственной властью". По мнению Думы, такая ситуация негативно влияет на эффективность государственного управления. В результате поправок в Законе "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" появилась новая норма: "Каждый гражданин имеет право получить, а должностные лица, государственные служащие обязаны ему предоставить возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если нет установленных федеральным законом ограничений на информацию, содержащуюся в этих документах и материалах. Гражданин вправе обжаловать как вышеназванные действия (решения), так и послужившую основанием для совершения действия (принятия решений) информацию либо то и другое одновременно" (ст. 2). В Законе дается также общее определение сведений, относящихся к официальной информации. Это сведения в письменной или устной форме, повлиявшие на осуществление прав и свобод гражданина и представленные в адрес государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), с установленным авторством данной информации, если она признается судом как основание для совершения действий (принятия решений).

Защищая интересы граждан, поправки регулируют распределение обязанности доказывания перед судом. На органы и лица, чьи действия (решения) обжалуются, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений). В то же время гражданин освобождается от необходимости доказывать их незаконность.

На нем лежит только одна обязанность — подтвердить сам факт нарушения его прав и свобод (ст. 6). Такое регулирование обязанности доказывания, вне всяких сомнений, облегчает гражданину его процессуальную задачу в суде.

Выше уже было сказано, что ст. 7 рассматриваемого российского Закона четко регламентирует содержание решения по жалобе. Главное в нем, если суд признает жалобу обоснованной, — возложение на виновного обязанности удовлетворить требование гражданина, восстановить его нарушенные права и свободы. Но пробелом этой нормы было отсутствие в ней указания, должен ли виновный нести ответственность за свои незаконные действия. Поправки к закону, принятые 14 декабря 1995 г., устранили этот пробел. Теперь ст. 7 возлагает на суд обязанность определить в решении также и ответственность государственного органа, органа местного самоуправления, учреждения, предприятия или объединения, общественного объединения, должностного лица, государственного служащего за действия (решения) или бездействие, приведшие к нарушению прав и свобод граждан. В частности, если речь идет о действиях (решениях) государственных служащих, то по представлению суда к ним могут быть применены такие дисциплинарные взыскания, как замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение. Кроме того, по решению суда гражданину должны быть возмещены убытки и моральный вред, причиненные незаконными действиями (решениями), а также представлением искаженной информации.

Как уже отмечалось, в 1992 г. (в последнем году действия союзного Закона, регулировавшего порядок судебного обжалования), в суды поступило лишь 9965 жалоб граждан. Но уже во второй половине 1993 г., когда стал применяться новый российский Закон, число поданных в суд жалоб составило 12526, т.е. их стало больше, чем за весь предыдущий год. В 1994 г. жалоб было 27767, в 1995 г. - 32054, в 1996 г. - 41819, в 1997 г. - 76767, а в 1998 г. - 107000. Таким образом, за последние пять лет число обращений граждан в суд увеличилось в семь с лишним раз, что свидетельствует о неуклонном росте доверия к судебной власти. Этот рост объясняется еще и тем, что в подавляющем большинстве случаев люди действительно находят у суда защиту: в 1995 г. было удовлетворено 74,1 процента поступивших в суд жалоб, в 1996 г. - 74,4, в 1997 г. - 83,5, в 1998 г. - 85 процентов.

Благодаря принятым в последние годы законоположениям судебная власть медленно, но верно обретает силу, становится серьезным фактором политического и правового развития общества. Новые законы о суде и практика их применения подтверждают апробированный мировым опытом вывод, что в механизме юридических гарантий прав человека защита по суду занимает центральное место. Суды сегодня — та последняя инстанция, куда обращаются за защитой, когда считают исчерпанными все возможности добиться правды у чиновников или

справедливо решить иной назревший конфликт. Поэтому движение к правовому государству и гражданскому обществу, в рамках которых только и мыслима подлинная свобода личности, возможно лишь на пути создания в Российской Федерации независимой и авторитетной судебной власти.

5 Административно-правовые формы защиты прав и свобод человека и гражданина

Административно-правовые формы защиты прав человека и гражданина предопределяются прежде всего издаваемыми в соответствии с Конституцией федеральными конституционными законами и федеральными законами, устанавливающими полномочия органов исполнительной власти в конкретных сферах управления и определяющих в этих сферах взаимоотношения органов публичной власти с индивидами, обязанности соответствующих органов и формы защиты граждан от неправомерных действий должностных лиц. Определенную роль в этой сфере играет законодательство субъектов РФ.

Среди административно-правовых форм защиты прав и свобод граждан можно выделить следующие формы:

1. Законодательные гарантии прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти.

2. Административный (внесудебный) порядок обжалования актов органов исполнительной власти, когда жалоба на действие нижестоящего органа (должностного лица) передается на рассмотрение вышестоящего по соподчиненности (субординации) органа.

3. Специфические формы государственного контроля в системе исполнительной власти: контроль Президента за законностью и целесообразностью действий и актов Правительства РФ, федеральных министерств и ведомств, органов исполнительной власти субъектов РФ; государственный надзор как особая форма государственного контроля и отраслях хозяйства и социально-культурной сферы в целях обеспечения законности, охраны социально-экономических прав граждан, охраны и защиты их жизни, здоровья, обеспечения трудовых, жилищных и иных прав человека, создания благоприятных экологических условий и т. п.

4. Прокурорский (общий) надзор за соблюдением законов органами исполнительной власти, начиная с федеральных министерств и ведомств и заканчивая всеми органами исполнительной власти субъектов РФ, органами военного управления, органами контроля, органами местного самоуправления. Особым видом общего надзора прокуратуры в сфере исполнительной власти является надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

5. Значительную роль призван играть Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации¹. Его отношения с органами исполнительной власти урегулированы федеральным конституционным законом.

¹ Азаров А. Защита прав человека. М., 2000. С. 207 - 230.

5.1 Законодательные гарантии прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти

Эффективная защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти, учитывая многообразие правовых отношений в этой сфере, требует четкого правового закрепления не только прав граждан, но и корреспондирующих им обязанностей соответствующих государственных органов. Роль регулятора в данной сфере должен выполнять закон. Главное требование, предъявляемое к любому закону, — его полное соответствие нормам Конституции Российской Федерации. Не меньшее значение имеет и то обстоятельство, что, как правило, установление обязанностей граждан в сфере исполнительной власти должно определяться федеральным законом.

Статья 71 Конституции РФ (пункт "в") указывает, что в ведении Российской Федерации находятся регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина. В ст. 55 Конституции РФ установлено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Законодательное закрепление прав и свобод человека и гражданина требует дальнейшей конкретизации и детализации в нормативных правовых актах органов исполнительной власти. Этими актами, как правило, регламентируется компетенция тех или иных органов управления, определяются их взаимоотношения с гражданами.

Вместе с тем в других федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах определяются обязанности органов исполнительной власти обеспечивать реализацию конституционных прав граждан. Рассмотрим эти обязанности.

1. Статья 32 Конституции РФ провозглашает право граждан Российской Федерации участвовать в управлении государством в том числе право на равный доступ к государственной службе. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. "Об основах государственной службы Российской Федерации" конкретизировал это право, указав на обеспечение равного доступа граждан России к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой, и что при поступлении на государственную службу, при ее прохождении запрещено устанавливать какие бы то ни было прямые или косвенные ограничения или преимущества в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства,

наличия или отсутствия гражданства субъектов Российской Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном Конституцией Российской Федерации и федеральным законом (ст. 21).

Определяя принципы государственной службы и обязанности государственных служащих, данный Закон подчеркивает необходимость признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Далее в Законе указано, что государственный служащий в пределах своих должностных обязанностей должен своевременно рассматривать обращения граждан и общественных объединений и принимать по ним решения в порядке, установленном законами РФ и субъектов РФ (ст. 10).

Государственный служащий обязан также строго соблюдать исполнительную дисциплину, в том числе установленные законом процедуры реализации прав граждан.

2. Конституция РФ в ст. 30 закрепляет право граждан на объединение, включая право создавать профессиональные союзы. Общественные объединения создаются без предварительного разрешения государственных органов, они свободны в определении своей внутренней структуры, самостоятельно принимают уставы, действуют на принципе добровольности и равноправия. Членство в общественных объединениях не может служить основанием для ограничения прав и свобод граждан, социальных, трудовых, политических прав, не препятствует продвижению на государственной службе и т. д. В то же время органы исполнительной власти, не вмешиваясь во внутренние организационные дела общественного объединения, в соответствии с полномочиями, предоставленными им законом, обязаны обеспечивать контроль за соблюдением этими объединениями законодательства, их уставных задач.

Органы исполнительной власти в этой связи осуществляют государственную регистрацию общественных объединений. Эту функцию выполняют органы юстиции: Министерство юстиции РФ — в отношении общероссийских и межрегиональных объединений, управления юстиции в субъектах РФ — в отношении региональных организаций. Причем закон не допускает отказа в регистрации общественного объединения по мотивам нецелесообразности его создания, устанавливает правила и сроки регистрации, предусматривает судебный порядок обжалования отказа в регистрации. Определена также судебная процедура ликвидации общественного объединения в случае нарушения им конституционных требований, прав и свобод граждан, осуществления деятельности, противоречащей его уставным целям.

Такая судебная процедура инициируется прокурором либо в отдельных случаях — органом юстиции.

3. В статье 31 Конституции РФ гражданам РФ гарантируется право на проведение публичных мероприятий — собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования. Это право — одна из гарантий свободы мысли, слова, выражения убеждений и мнений, что является существенным признаком демократии.

Органы исполнительной власти при соблюдении инициаторами соответствующего мероприятия определенных условий (своевременное уведомление о намеченном публичном мероприятии, поданное в письменной форме в компетентный орган, соблюдение установленного порядка проведения этого мероприятия и т. п.) должны обеспечить реализацию этого права. Речь идет об обязанности рассмотреть уведомление в установленный срок, обеспечить охрану и соблюдение общественного порядка.

Все эти меры отражены в Указе Президента РФ от 25 мая 1992 г. "О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования". Следует также учесть, что действия местной администрации в связи с запрещением или иным ограничением публичного мероприятия могут быть обжалованы его инициаторами в суд в соответствии с Законом РФ от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан".

4. Право каждого на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ); право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну: право на тайну переписки (ст. 23); право на неприкосновенность жилища (ст. 25) означает одновременно закрепленную законом обязанность органов исполнительной власти осуществлять свои функции и полномочия с учетом гарантий перечисленных прав человека и гражданина. Характерно также, что Законами о милиции, о внутренних войсках, об оперативно-розыскной деятельности впервые в практике российского законодательства подробно урегулированы основания и порядок применения мер физического воздействия, специальных средств и оружия по отношению к лицам, нарушающим правопорядок и совершающим правонарушения.

В ст. 5 Закона о милиции подчеркивается, что милиции запрещается прибегать к обращению, унижающему достоинство человека, что всякое ограничение граждан в их правах и свободах милицией допустимо лишь на основаниях и в порядке, прямо предусмотренных законом.

Милиция призвана защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность от преступных и иных противоправных посягательств (ст. 1). Особое внимание законодатель уделил формулированию обязанностей милиции (в ст. 10 Закона из 24 пунктов, определяющих перечень этих обязанностей, 12 имеют непосредственное отношение к решению вопросов, связанных с правами и

законными интересами граждан). Речь идет о таких обязанностях, как оказание помощи гражданам, пострадавшим от противоправных действий и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном либо ином состоянии, опасном для здоровья и жизни; принятие и регистрация заявлений и сообщений о преступных и иных событиях, угрожающих личной безопасности; учет и регистрация автотранспортных средств; принятие при чрезвычайных событиях мер по спасению людей; обеспечение сохранности найденных и сданных в милицию документов, вещей, ценностей.

Основания и порядок вторжения правоохранительных органов исполнительной власти в личную жизнь человека (имеются в виду специфические методы наблюдения, контроль почтовых отправлений, прослушивание телефонных и иных переговоров, применение аудиозаписи, кино-фотосъемок и т.п.) регламентируются федеральными законами "Об оперативно-розыскной деятельности", "О почтовой связи".

Закон "Об оперативно-розыскной деятельности" (ст. 8) предусматривает, что ограничение прав граждан на неприкосновенность жилища допускается на основании судебного решения и при наличии информации: 1) о подготавливаемом совершаемом или совершенном противоправном деянии; 2) о лицах, связанных с таким деянием; 3) о событиях или действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации.

Статья 9 указанного выше Закона предусматривает основания и порядок судебного рассмотрения материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий, в частности ограничении прав граждан на тайну переписки, телефонный переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Указанные материалы рассматриваются судьей единолично и незамедлительно. Судья не вправе отказать в рассмотрении таких материалов.

Закон запрещает также разглашать сведения, которые затрагивают неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя граждан и которые стали известными в процессе проведения оперативно-розыскных мероприятий, без согласия граждан, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Тайны такого рода могут стать известными государственным органам, должностным и иным лицам не только в связи с расследованием дела, но и с медицинским обследованием человека, сбором и хранением информации о личной жизни. Поэтому Федеральный закон от 22 февраля 1995 г. "Об органах федеральной службы безопасности" предусматривает, что полученные в процессе деятельности органов службы сведения о частной жизни, затрагивающие честь и достоинство гражданина или способные повредить его законным интересам, не

могут сообщаться органами государственной безопасности кому бы то ни было без добровольного согласия гражданина, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом (ст. 6).

Закон "О милиции" установил, что милиция не имеет права разглашать сведения, относящиеся к личной жизни гражданина, порочащие его честь и достоинство или могущие повредить его законным интересам, если исполнение обязанностей или правосудия не требуют иного (ст. 5).

В Основах законодательства РФ об охране здоровья населения установлено, что информация о факте обращения за медицинской помощью, состоянии здоровья гражданина, диагнозе его болезни и иные сведения, полученные при его обследовании и лечении, составляют врачебную тайну. Гражданину должна быть подтверждена гарантия конфиденциальности передаваемых им сведений. Лица, виновные в разглашении врачебной тайны, с учетом причиненного гражданину ущерба несут дисциплинарную, административную или уголовную ответственность.

Наряду с этим в Основах определены случаи, когда возможно предоставление сведений, составляющих врачебную тайну, без согласия гражданина.

В ст. 9 Закона РФ от 2 июля 1992 г. "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании" отмечается, что сведения о наличии у гражданина психического расстройства, фактах обращения за психиатрической помощью и лечении в учреждении, оказывающем такую помощь, а также иные сведения о состоянии психического здоровья являются врачебной тайной, охраняемой законом.

5. Статья 27 Конституции РФ гарантирует каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Реализация этого права обуславливает наличие конкретных обязанностей у соответствующих органов исполнительной власти.

Законом также исчерпывающе определены основания, ограничивающие права граждан на свободу передвижения, выбор места жительства и места пребывания. Исходя из международно-правовых норм и действующего законодательства Российской Федерации, определено, что такие ограничения могут иметь место в пограничной полосе, в закрытых военных городках, в закрытых административно-территориальных образованиях (в целях охраны государственной безопасности); на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение (в целях обеспечения общественного порядка); в зонах экологического бедствия, на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в связи с опасностью распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлении людей введены особые условия и

режимы проживания и хозяйственной деятельности (в интересах охраны здоровья людей).

Законом предусмотрена судебная защита права на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства, а также возможность обжаловать действия или бездействие государственных органов и иных лиц, нарушающих права гражданина, по административной линии.

Охране прав граждан был призван способствовать Указ Президента РФ "Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации", а также Указ Президента РФ "Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации".

Во исполнение этих Указов Правительством РФ утверждено Положение о паспорте гражданина Российской Федерации, образцы и описания бланков основных документов, удостоверяющих личность гражданина за пределами России (паспорта гражданина РФ, дипломатического паспорта, служебного паспорта и паспорта моряка).

Административно-правовые формы защиты права граждан РФ на выезд из России и въезд в страну определены в Федеральном законе от 15 августа 1996 г. "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию".

В нем установлены конкретные правила и требования, адресованные как к органам государственной власти, так и к гражданам России и лицам, не имеющим российского гражданства.

Этот Закон, следуя нормам ст. 27 Конституции, установил порядок оформления и выдачи документов для выезда из страны и въезда в нее граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также порядок транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства по территории Российской Федерации.

Закон от 15 августа 1996 г. (ст. 15) содержит перечень оснований, ограничивающих право гражданина на выезд из России. Эти основания рассматриваются как временные, которые отпадают при совершении определенных действий или истечении определенного срока. Во всех случаях орган внутренних дел обязан письменно уведомить гражданина РФ, на каком основании и на какой срок ограничен его выезд, а также наименование организации, принявшей решение (ст. 16).

Так, не разрешается выезд лицу, задержанному по подозрению в совершении преступления либо привлеченному в качестве обвиняемого, — до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда (п. 3 ст. 15). Равным образом это относится к лицу, осужденному за совершенное преступление, — до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от

наказания. Выезд лица может быть временно ограничен в связи с тем, что оно уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом, — до исполнения обязательств или до достижения согласия сторонами. В качестве одного из оснований Закон установил также призыв на военную или направление на альтернативную гражданскую службу. Здесь временной ограничитель — окончание срока соответствующего вида службы. На это время паспорт призывника подлежит передаче на хранение в государственный орган, выдавший паспорт (ст. 18).

Следует отметить, что в связи с постановлением Конституционного Суда РФ о признании не соответствующими Конституции РФ положений частей первой и третьей статьи 8 упомянутого Закона, Президент РФ издал Указ от 4 мая 1998 г. "О мерах по обеспечению права граждан Российской Федерации на свободный выезд из Российской Федерации".

Законом также предусмотрено, что должностные лица, по вине которых нарушены права гражданина на выезд или въезд в Российскую Федерацию, несут материальную или иную ответственность за причиненный гражданину своими решениями, действиями (бездействием) ущерб в порядке, установленном законом, т. е. гражданским, уголовным законом, законодательством об административной и дисциплинарной ответственности.

В целях реализации прав граждан, предусмотренных Федеральным законом от 15 августа 1996 г., постановлением Правительства РФ утверждено Положение о Межведомственной комиссии по рассмотрению обращений граждан Российской Федерации в связи с ограничением их права на выезд из Российской Федерации. Комиссия, состав которой утверждается Правительством, рассматривает жалобы граждан об ограничении права на выезд из России по причине их осведомленности в "сведениях особой важности и совершенно секретных сведениях". В пределах своей компетенции Комиссия принимает решения, обязательные для государственных органов и организаций. При выявлении случаев необоснованного ущемления прав и законных интересов граждан Комиссия вправе передавать материалы в органы прокуратуры. Решение Комиссии принимается открытым голосованием и должно быть сообщено гражданину в письменной форме, как правило, не позднее чем в месячный срок со дня поступления жалобы.

6. Статья 29 Конституции РФ провозглашает право граждан передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Права граждан и обязанности органов исполнительной власти в этой сфере регламентированы Законом РФ от 27 декабря 1991 г. "О средствах массовой информации". Речь идет прежде всего о запрещении цензуры, об обязанностях государственных органов и их должностных лиц представлять сведения о своей

деятельности средствам массовой информации по запросам редакций, а также путем рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах.

В соответствии с законодательством РФ, средства массовой информации могут публиковать сведения о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина, о фактах нарушения законности органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами, а эти органы и лица не имеют права засекречивать такие факты.

Следует в этой связи отметить и Указ Президента РФ от 10 января 1994 г. "О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию", где установлено, что деятельность государственных органов и их должностных лиц должна осуществляться на принципах информационной открытости, которые выражаются в: 1) доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей их личные интересы; 2) систематическом информировании граждан о предполагаемых или принятых решениях; 3) осуществлении гражданами контроля за деятельностью государственных органов и их должностных лиц и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан.

7. В Законе о статусе военнослужащих содержится глава II "Права и свободы военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей", в ней указано, что военнослужащие находятся под защитой государства, что оскорбление военнослужащих, насилие и угроза применения насилия, посягательство на их жизнь, здоровье, честь, достоинство, имущество, жилище, а равно другие действия (бездействие), нарушающие и ущемляющие их права, влекут ответственность по закону (ст. 5). В указанном Законе урегулированы (с учетом особенностей военной службы) право военнослужащего на свободу передвижения, на свободу слова, на свободу совести и вероисповедания, право на труд, на отдых, на денежное довольствие, продовольственное и вещевое обеспечение, право на жилье, на охрану здоровья, право собственности и льготы по налогам, право на возмещение вреда, а также право на образование, права и свободы в области культуры. Статья 21 закрепляет право военнослужащих обжаловать неправомерные действия и решения (бездействие) органов военного управления и командиров. Особо подчеркнуто, что военнослужащие имеют право на защиту своих прав и законных интересов путем обращения в суд в порядке, установленном федеральным законом.

8. Значительная часть обязанностей органов исполнительной власти в их взаимоотношении с гражданами связана с реализацией предусмотренных Конституцией социально-экономических прав: права частной собственности, в том числе на землю; права на труд в надлежащих условиях; права на отдых, на социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинское обслуживание, на

благоприятную окружающую среду; право на образование, право на жилище.

Особое значение имеет законодательная регламентация сферы экономических отношений, обеспечение благоприятных условий для развития бизнеса, конкуренции, упорядочения экономического оборота, защиты прав и законных интересов участников. В этой связи ныне принимаются меры, которые должны осуществлять органы исполнительной власти по государственной регистрации юридических лиц, прав на недвижимость и сделок с ней, что создаст определенный механизм обеспечения законности, охраны прав граждан.

В условиях экономических реформ первостепенное значение имеет охрана права собственности.

Реализация норм, содержащихся в ст. 8, 9, 35, 36, 37 Конституции РФ, обусловила принятие не только новых федеральных законов (Гражданского кодекса РФ, Лесного кодекса РФ, Водного кодекса РФ, федеральных законов о некоммерческих организациях, о приватизации жилищного фонда, государственных предприятия и организации), но и ряда нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, определяющих обязанности соответствующих органов исполнительной власти. Тем самым было положено начало регулированию механизма административной защиты права собственности, в том числе одного из важных его компонентов — права частной собственности.

Таким образом, государство призвано через механизм законодательной, исполнительной и судебной власти охранять экономические интересы граждан.

9. Государство в соответствии со ст. 7 Конституции РФ осуществляет единую социальную политику, обеспечивая реализацию трудовых прав граждан, прав граждан на социальное обеспечение, на охрану здоровья, содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики. Функции по проведению единой государственной социальной политики Конституция РФ (ст. 114) и Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" (ст. 16) возлагают на Правительство РФ. Правительство в этой деятельности опирается на нормы ст. 37 Конституции, которая провозгласила право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Правительство уделяет особое внимание реализации конституционной обязанности государства — обеспечить, чтобы труд каждого осуществлялся в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, чтобы вознаграждение за него не было ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, исключало дискриминацию.

Правительством РФ утверждена Федеральная целевая программа улучшения условий и охраны труда на 1998—2000 годы (постановление от 10 ноября 1997 г.

№ 1409). В Программе дан анализ современного состояния условий и охраны труда в стране, определены цели, задачи и сроки реализации Программы, система мероприятий, в том числе по совершенствованию условий и охраны труда на производстве.

В Программе социальных реформ на период 1996—2000 года Правительством РФ определены основные направления реформирования оплаты труда: внедрение экономических методов, преимущественно через налоговое регулирование денежных доходов; использование механизмов социального партнерства; повышение уровня государственных гарантий минимальной оплаты труда; ужесточение ответственности за нарушения трудового законодательства.

В условиях рыночной экономики одной из важнейших задач органов исполнительной власти является сокращение безработицы, обеспечение занятости населения. Задачи этих органов и административно-правовых форм их решения определены Законом РФ "О занятости населения в Российской Федерации".

В федеральных целевых программах предусмотрены конкретные меры по поддержке предпринимательства (малого и среднего бизнеса, индивидуальной трудовой деятельности), организации непрерывного образования в целях повышения качества рабочей силы, определены конкретные административные формы поддержки отдельных социальных групп населения (безработных, вынужденных переселенцев и беженцев, граждан с ограниченной трудоспособностью, граждан, уволенных с военной службы, молодежи, женщин и др.

Правительство утвердило Порядок регистрации безработных граждан, регулирующий последовательность регистрации безработных, обратившихся в органы занятости населения, и снятия их с регистрационного учета.

Постановлением Правительства РФ от 5 июня 1997 г. № 474 одобрена Программа переподготовки и обеспечения занятости военнослужащих (офицеров, прапорщиков, мичманов), подлежащих увольнению в запас или в отставку, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в местах их компактного проживания.

Реализация права граждан на охрану здоровья также обуславливает широкий спектр административно-правового регулирования. Соответствующие нормы содержатся в законах Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере охраны здоровья населения и обеспечения его санитарно-эпидемиологического благополучия.

Органы исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ в соответствии с федеральными законами обязаны обеспечивать реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения.

Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. "Об основах социального

обслуживания населения в Российской Федерации" возлагает на Правительство РФ утверждение стандартов, определяющих объем и качество социальных услуг населению, порядок и условия их оказания. Такие стандарты являются обязательными для всех социальных служб независимо от форм собственности на всей территории России. Правительство РФ определяет порядок осуществления государственного контроля и надзора за соблюдением стандартов социального обслуживания.

Значительное внимание Правительство уделяет реализации федеральных законов, направленных на социальную поддержку отдельных групп населения, требующих особой заботы государства.

10. На органы исполнительной власти возложена обязанность реализовывать государственную политику в сфере охраны безопасности личности, осуществлять меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по борьбе с преступностью и другими правонарушениями. Это закреплено в положениях о "силовых" министерствах и федеральных службах (МВД, ФСБ, ФПС и др.), утвержденных Указами Президента РФ. Например, Министерство внутренних дел РФ разрабатывает и принимает в пределах своей компетенции меры по защите прав и свобод человека и гражданина, защите объектов независимо от форм собственности, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности.

5.2 Защита прав и свобод граждан при применении мер административного принуждения

Одной из актуальных проблем является совершенствование механизма охраны прав и свобод при осуществлении органами исполнительной власти мер административного принуждения. Согласно КоАП РСФСР никто не может быть подвергнут мере воздействия в связи с административным правонарушением иначе, как на основании и в порядке, установленном законодательством. По закону меры такого воздействия могут быть применены только уполномоченным на то органом или должностным лицом. Поэтому в Кодексе перечислены эти органы и лица, определена подведомственность им дел об административных правонарушениях.

Уполномоченный законом орган или должностное лицо вправе применить лишь ту меру взыскания, которая входит в круг его полномочий (компетенцию). Сошлемся в качестве примера на подведомственность дел об административных правонарушениях органам внутренних дел (милиции). В Кодексе перечислены составы проступков, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части Кодекса, дела о которых вправе рассматривать органы внутренних дел.

Закон устанавливает перечень должностных лиц, которым предоставлено право рассматривать дела и налагать взыскания. Таким образом, должностное лицо органа внутренних дел, уполномоченное законом осуществлять административную юрисдикцию, может и должно рассматривать лишь дела, отнесенные законом к его подведомственности, и тем самым действовать в пределах своей компетенции, в точном соответствии с требованием закона.

В целях охраны прав и свобод человека и гражданина предусмотрены определенные административно-правовые гарантии соблюдения законности при применении мер административного воздействия. Установлена обязанность вышестоящего (в порядке подчиненности) органа (должностного лица) контролировать деятельность подчиненных им органов и лиц, уполномоченных применять меры административной ответственности. В порядке контроля могут быть приняты оперативные меры по исправлению допущенной ошибки и восстановлению права или законного интереса лица, неправомерно привлеченного к ответственности.

Гражданин может обжаловать примененные к нему меры административного принуждения в вышестоящий в порядке подчиненности орган (должностному лицу), который в установленный срок обязан рассмотреть жалобу и вынести по ней решение.

Федеральным законом установлено правило применения мер ответственности на основании законодательства, действующего во время и по месту совершения правонарушения. Акты, смягчающие или отменяющие такую ответственность, имеют обратную силу. Акты, устанавливающие или усиливающие ответственность, обратной силы не имеют. Производство по делам об административных правонарушениях ведется на основании законодательства, действующего во время и по месту рассмотрения соответствующего дела.

Законодательство об административной ответственности предусматривает также комплекс требований, предъявляемых к органам исполнительной власти и их должностным лицам, осуществляющим административную юрисдикцию. Речь идет например, о порядке: составления протокола об административном правонарушении; рассмотрения дела; принятия соответствующего постановления; его обжалования. В то же время Закон определяет права лица, привлекаемого к ответственности, права потерпевшего и других участников производства по делу. В частности, лицо, привлекаемое к административной ответственности, вправе знакомиться с материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства, пользоваться юридической помощью защитника; выступать на родном языке и в необходимых случаях пользоваться услугами переводчика, наконец, обжаловать постановление.

Дело об административном правонарушении рассматривается на началах

равенства перед законом всех граждан независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств.

Это равенство означает, что в отношении всех граждан применяются одни и те же материальные законы и процессуальные правила: нормы о понятии административного проступка, об обстоятельствах, исключающих возможность привлечения к ответственности, принципах назначения взыскания, порядке рассмотрения дела, исследования и оценки доказательств, вынесения постановления, о порядке его обжалования и опротестования и др.

Конституционный принцип равенства граждан перед законом и судом действует как в случаях, когда дела об административных правонарушениях уполномочен рассматривать суд (судья), так и при разбирательстве их другими органами административной юрисдикции (органы внутренних дел, таможенные органы, органы охраны окружающей среды и др.).

Из равенства граждан перед законом вытекает и их равенство перед органом, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении. Поскольку при производстве по таким делам применяются единые для всех законы, ни для кого не могут быть созданы более благоприятные условия либо, напротив, установлены не предусмотренные законом ограничения.

Органы административной юрисдикции обязаны соблюдать "такие основные принципы, как законность, обеспечение конституционных гарантий неприкосновенности личности, охраны чести и достоинства человека и гражданина, обеспечения права на обжалование, принципы объективной истины, презумпции невиновности и др.

5.3 Административный порядок обжалования решений и действий (бездействия) органов исполнительной власти и их должностных лиц

Административный порядок разрешения жалоб на действия органов исполнительной власти и их должностных лиц представляет одну из форм административно-правовой защиты прав и свобод человека и гражданина. Суть его состоит в том, что здесь применяется принцип подчиненности и подотчетности нижестоящих органов исполнительной власти вышестоящим, т. е. принцип субординации.

Наряду с судебной защитой прав и свобод граждан административный (внесудебный) порядок рассмотрения жалоб связан, прежде всего, с защитой их конституционных прав, а также прав, установленных законодательством РФ в сфере социальной политики государства, развития культуры, науки, образования,

в сфере защиты собственности, трудовых, жилищных прав граждан. Естественно, административный порядок рассмотрения жалоб граждан, т. е. административно-правовых споров между ними и органом государственной (исполнительной) власти, требует четкого правового регулирования.

К сожалению, на законодательном уровне процедура рассмотрения жалоб граждан в органах государственной власти до сих пор не урегулирована. Здесь продолжает действовать Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. (в редакции Указа от 4 марта 1980 г.), а также Указ Президиума Верховного Совета СССР от 2 февраля 1988 г., исключивший рассмотрение анонимных жалоб. Продолжает действовать и постановление Совета Министров СССР от 13 октября 1981 г. о делопроизводстве по предложениям, заявлениям, жалобам граждан в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях, организациях.

Упомянутым Указом о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан запрещено пересылать жалобы тем лицам, действия которых обжалуются. Установлен и срок разбирательства — не позднее 15 дней со дня их получения. Если же требуется дополнительная проверка, истребование необходимых материалов, указанный срок может быть продлен, но не более чем на месяц, по решению руководителя соответствующего органа с обязательным извещением об этом лица, подавшего жалобу.

Принятое решение также может быть обжаловано в вышестоящий орган (должностному лицу) либо в суд. Следует отметить, что анонимные жалобы, которые рассмотрению в установленном порядке не подлежат, нередко являются сигналом или дополнительной информацией при осуществлении проверок деятельности тех или иных органов либо должностных лиц.

Установив лишь общие положения, касающиеся порядка административного обжалования решений и действий органов (должностных лиц) исполнительной власти, законодатель не позаботился определить четкую процедуру рассмотрения таких дел, что затрудняет защиту прав и законных интересов граждан.

В федеральном законе об обращении граждан должны быть урегулированы основные вопросы личного приема граждан в органах исполнительной власти и в местной администрации. Пока же действуют отдельные ведомственные нормативные правовые акты, определяющие порядок личного приема граждан, перечень уполномоченных должностных лиц, распределение обязанностей между ними. Однако в большинстве случаев дело ограничивается установлением дней и часов приема и регистрации заявлений и жалоб. Причем нередко встречаются факты отказа должностных лиц в письменной форме изложить мотивы отклонения жалобы.

Только на уровне Администрации Президента РФ урегулирован порядок

рассмотрения обращений граждан к Президенту. Создано Управление Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан. Указом Президента утверждено Положение об управлении. Основными функциями этого органа являются: рассмотрение устных и письменных обращений граждан, анализ обращений, информационно-справочная и аналитическая работа в этой области. Управление обязано своевременно рассматривать обращения граждан, направлять их в органы, компетентные разрешать поставленные в обращениях вопросы; контролировать своевременное выполнение органами исполнительной власти (федеральными и субъектов РФ) поручений по обращениям граждан; извещать граждан о результатах рассмотрения в Управлении их обращения. В Приемной Администрации Президента РФ организован личный прием граждан уполномоченными на то должностными лицами. В настоящее время в Аппарате Правительства РФ создан Отдел по работе с обращениями граждан. Связана организация такого отдела с решением Президента РФ разделить соответствующие функции Администрации Президента РФ и Аппарата Правительства РФ.

Что касается федеральных министерств и ведомств, то у них единого порядка организации рассмотрения жалоб и других обращений граждан не наблюдается. В одних ведомствах система рассмотрения жалоб централизована (они после регистрации поступают в секретариаты руководителя ведомства и его заместителей), в других они направляются непосредственно в департаменты и другие структурные подразделения. В одних ведомствах жалобы рассматриваются уполномоченными должностными лицами непосредственно, в других они лишь регистрируются и направляются на места. Нет единства в практике министерств и ведомств по организации контроля за рассмотрением жалоб и реализации принятых по ним решений. Все это также свидетельствует о необходимости принятия федерального закона, который бы установил наиболее важные общие правила работы с жалобами и другими обращениями граждан.

Если жалоба удовлетворена, то орган (должностное лицо), вынесший решение по жалобе, обязан принять необходимые меры для восстановления нарушенного права гражданина, принести ему извинения в письменной форме, а также по просьбе гражданина проинформировать об этом заинтересованных в рассмотрении жалобы лиц.

Следует отметить, что административный порядок рассмотрения жалоб и иных обращений граждан как правозащитный механизм объективно необходим, причем он ни в коей мере не снижает значимости судебной защиты прав и свобод, тем более что человек вправе сам избрать судебный внесудебный способ рассмотрения его административно-правового спора с органом власти. Кроме того, обжалование тех или иных решений или действий в административном

порядке не закрывает путь к судебному обжалованию противоправных решений органов исполнительной власти и их должностных лиц¹.

5.4 Роль государственного надзора и контроля в защите прав человека и гражданина

С позиции обеспечения законности, охраны прав и свобод индивида следует оценивать роль государственного контроля и надзора за деятельностью органов исполнительной власти. Формы их осуществления многообразны и связаны с конституционными полномочиями органов и лиц, представляющих соответствующие ветви исполнительной власти.

1. Важной формой такого контроля является осуществление Президентом РФ его конституционных полномочий. Являясь гарантом конституционных прав и свобод человека и гражданина (п. 2 ст. 80 Конституции РФ), Президент обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей власти. В соответствии с п. 4 ст. 78 Конституции РФ Президент РФ обязан обеспечивать осуществление федеральной исполнительной власти на всей территории Российской Федерации и, следовательно, контролировать деятельность органов, в том числе и через аппарат своей Администрации и через своих полномочных представителей в субъектах Федерации.

Согласно ст. 115 Конституции РФ Президент может отменить постановление или распоряжение Правительства РФ в случае его противоречия федеральным законам и указам Президента. Эта норма воспроизведена в ст. 33 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации". Поэтому, если Президент усмотрит в действиях Правительства нарушение закона, определяющего права и свободы человека и гражданина, он вправе применить указанную выше меру. Если Президент РФ сочтет незаконными действия или решения назначенного им руководителя федерального органа исполнительной власти, он вправе освободить такого руководителя от должности, либо объявить ему дисциплинарное взыскание.

В отношении органов исполнительной власти субъектов Федерации контрольные функции Президента закреплены в ст. 85 Конституции РФ, где указано, что Президент вправе приостанавливать действия актов указанных органов в случае противоречия их Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. А таким судом является прежде всего Конституционный Суд Российской Федерации, в который Президент Российской Федерации, согласно ст. 125 Конституции РФ, вправе обращаться с соответствующими запросами. Так,

¹ Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997.

Президент РФ обратился с запросом в Конституционный Суд по поводу нарушения конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления в связи с принятием Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике".

В дальнейшем Президент РФ своим указом определил меры по реализации постановления Суда по данному вопросу. Вместе с тем во многих случаях, когда Президент РФ приостанавливал действия акта органа исполнительной власти субъекта РФ, этот орган пересматривал принятое решение и приводил его в соответствие с законодательством РФ.

Наблюдение и контроль за законностью актов органов исполнительной власти в рамках президентских структур осуществляет Главное государственно-правовое управление Президента РФ и Главное контрольное управление Президента РФ.

2. В определенных рамках государственный контроль за деятельностью органов исполнительной власти осуществляют представительные (законодательные) органы. На федеральном уровне следует обратить внимание на контроль палат Федерального Собрания РФ за исполнением федерального бюджета Правительством РФ и подведомственными ему министерствами и ведомствами. В этих целях образована и действует Счетная палата Российской Федерации, которой обе палаты Федерального Собрания дают те или иные поручения. В Федеральном законе от 11 января 1995 г. "О Счетной палате Российской Федерации" подчеркивается, что она является органом, осуществляющим государственный контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета.

Установлено также, что Правительство РФ информирует Государственную Думу о ходе исполнения федерального бюджета и в установленные сроки представляет необходимые данные в Счетную палату Российской Федерации.

3. Контроль за соблюдением прав и свобод граждан федеральными министерствами и ведомствами возложен непосредственно на Правительство РФ.

В этой связи Правительство РФ уполномочено отменять акты федеральных органов исполнительной власти и приостанавливать их деятельность, применять меры дисциплинарного воздействия, вплоть до увольнения, к назначаемым Правительством РФ должностным лицам (руководители федеральных органов исполнительной власти, не являющиеся министрами, заместители министров, члены коллегий министерств и государственных комитетов и др.).

4. В системе органов государственного контроля и надзора существуют либо самостоятельные органы исполнительной власти, либо их структурные подразделения. В качестве самостоятельных действуют федеральные надзоры — Госгортехнадзор, Госатомнадзор, Госкомэкология России. В качестве

обособленных структурных единиц в системе того или иного федерального министерства или ведомства действуют государственные инспекции - ветеринарная, жилищная, Рострудинспекция и др. Эти органы ведут контроль и надзор за соблюдением предпринимателями, организациями, их должностными лицами норм и правил, установленных законом или иным нормативным правовым актом в соответствующей сфере.

Значительный интерес с точки зрения охраны жизни и здоровья людей представляет реализация норм законодательных актов о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, об охране окружающей среды, об экологической дисциплине и др. В этой сфере действуют такие органы государственного надзора и контроля, как Главный санитарный инспектор РФ и подведомственные ему центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора в субъектах РФ.

Экологический надзор возложен на систему специализированных органов Государственного комитета по охране окружающей среды (Госкомэкологию России). Председатель данного комитета одновременно является Главным государственным инспектором РФ по охране природы, возглавляющим систему соответствующих государственных инспекторов в субъектах РФ, в городах и регионах.

Надзор за безопасностью объектов атомной энергетики, за обеспечением физической защиты ядерно-опасных объектов возложен на Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности. Государственный контроль за соблюдением установленных правил и проведением мероприятий по защите растений в целях обеспечения фитосанитарной безопасности страны осуществляет государственная служба по карантину растений, входящая в структуру Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ. Государственный ветеринарный надзор возложен на Департамент ветеринарии упомянутого министерства. Здесь действует Главный государственный ветеринарный инспектор РФ, аналогичные должностные лица субъектов РФ, а также начальники (директора) районных, городских станций по борьбе с болезнями животных — главные, государственные ветеринарные инспекторы районов и городов.

На Министерство природных ресурсов РФ и его территориальные органы возложен государственный контроль за использованием и охраной водных объектов. Здесь также действует система государственных инспекторов, возглавляемая Министром природных ресурсов, который одновременно по должности является Главным государственным инспектором Российской Федерации по контролю за использованием и охраной вод.

Основной задачей Государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителя является контроль за соблюдением норм и

правил торговли и общественного питания, за порядком применения цен, качеством и безопасностью товаров народного потребления. Госторгинспекция РФ имеет свои территориальные органы, которые проводят соответствующие проверки у продавцов и изготовителей товара, контролируют правильность пользования весовыми и измерительными приборами и т. п.

Функции государственного надзора и контроля выполняют органы рыбоохраны, органы лесного хозяйства, органы Госгортехнадзора РФ, Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России, Государственная противопожарная служба и ряд других специализированных органов государственного контроля и надзора.

Деятельность большинства этих контрольных органов непосредственно связана с охраной жизни и здоровья граждан, с защитой их от неправомерных действий должностных лиц в различных сферах хозяйства. Поэтому работу таких органов можно рассматривать как одну из важных административно-правовых форм защиты прав граждан.

В связи с этим надо добавить, что органы государственного надзора и контроля вправе применять как административно-пресекательные меры (дача обязательных предписаний, запрещение эксплуатации того или иного производственного объекта, изъятие негодной к употреблению продукции), так и меры административного взыскания (штрафы). Кроме того, они обязаны передавать по подведомственности в прокуратуру или органы внутренних дел (милицию) материалы, свидетельствующие о фактах преступной деятельности отдельных лиц.

5. Специфической формой защиты прав и свобод человека и гражданина является прокурорский надзор. Применительно к сфере исполнительной власти действует прежде всего ветвь прокурорского надзора, именуемая в юридической литературе как "общий надзор", т. е. надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории России, органами исполнительной власти, начиная с федеральных министерств, государственных комитетов и иных федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, а также за соответствием закону издаваемых этими органами и лицами правовых актов.

Особое значение имеет урегулированная в статьях 1, 26, 27, 28 и др. Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" сфера прокурорского надзора, непосредственно связанная с защитой прав граждан. В Законе указано, что прокуратура "осуществляет 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". Наряду с этим прокуратура обязана обеспечивать 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 ст. 26 Закона о прокуратуре подчеркивается, что, осуществляя надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые контролируют эту сферу, и не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций. Прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения, разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод; принимает меры по предупреждению и пресечению их нарушений, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба. В Законе (ст. 22) определены полномочия прокурора в этой сфере, в том числе право требовать от руководителей органов и организации представления необходимых документов и иной информации, вызывать должностных лиц по поводу нарушений законов. Прокурор в определенных случаях вправе возбуждать уголовное дело и привлекать к уголовной ответственности лиц, нарушивших права и свободы человека и гражданина; возбуждать производство об административном правонарушении, предъявлять и поддерживать в суде общей юрисдикции или в арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

Прокурор также вправе принести протест на акт, нарушивший права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, который издал этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обратиться в суд в соответствии с процессуальным законодательством РФ. Прокурор имеет также право внести представление в тот орган или тому должностному лицу, которое полномочно устранить допущенное нарушение. В данном случае имеются в виду вышестоящие в порядке подчиненности органы и должностные лица. Прокурор вправе объявить должностному лицу предостережение о недопустимости нарушения закона. Необходимо отметить еще одно важное полномочие прокурора: он вправе освобождать лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию внесудебными органами, вынося об этом специальное постановление.

Закон установил также, что постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические

учреждения, подлежат обязательному исполнению администрацией учреждения.

Надо сказать, что органы прокуратуры за последние годы активизировали свою деятельность по защите прав и свобод граждан. Прокуратура уделяет особое внимание вопросам исполнения трудового законодательства. В частности, за нарушение трудовых прав граждан прокурорами в 1996 г. было возбуждено свыше 4,5 тыс. дел об административных правонарушениях и свыше 200 уголовных дел в отношении виновных должностных лиц. В связи с нарушениями законодательства об охране труда прокуроры принесли 700 протестов, 3 тыс. представлений и предъявили в суды 238 исков в интересах пострадавших. Пресечено около 10 тыс. нарушений жилищных прав граждан органами местного самоуправления¹. В 1997 г. по требованиям прокуроров отменено или изменено свыше 32 тыс. незаконных актов в отношении граждан, в суды предъявлены свыше 127 тыс. исков в защиту прав граждан. В органах прокуратуры рассмотрено свыше 1 млн. 200 тыс. обращений граждан.

6. Особые надзорные функции в отношении нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Федерации осуществляет ныне Министерство юстиции РФ.

В соответствии с постановлением Правительства от 3 июля 1995 г. "О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации" на Министерство юстиции РФ возложено проведение юридической экспертизы правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Федерации. Цель экспертизы — выработка федеральными органами государственной власти в пределах их полномочий, вытекающих из п. "а" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, совместно с органами государственной власти субъектов РФ мер по обеспечению соответствия конституций, уставов, законов и иных правовых актов субъектов РФ Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Министерство юстиции в случае обнаружения несоответствия того или иного акта субъекта РФ федеральному законодательству вправе представить мотивированное заключение в орган, издавший акт, а также информировать федеральные органы государственной власти.

В 1997 г. Правительством РФ были утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

В этих Правилах указано, что акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, независимо от срока их действия, подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ. В регистрации такого акта может быть отказано, если при проведении юридической экспертизы будет установлено его несоответствие законодательству Российской Федерации. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти,

¹ Чурилов А. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод граждан // Законность. 1997. № 8.

затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат официальному опубликованию и обязательны к исполнению только после их государственной регистрации и официального опубликования. Таким образом, создан дополнительный механизм защиты прав и свобод человека от неправомерных действий органов исполнительной власти.

6 Механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина в зарубежных государствах

6.1 Конституционный контроль — принципы и формы защиты прав человека

Защита прав и свобод человека и гражданина, являясь и конституционно-правовой, и международно-правовой обязанностью современного государства, осуществляется с помощью системы принципов, институтов, механизмов и процедурно-правовых правил, прямо или опосредованно предназначенных для этих целей. Мы хотели бы дать обобщенное представление об основных институтах и механизмах защиты прав и свобод, созданных и функционирующих в зарубежных государствах, основанных на праве.

Наиболее эффективным институтом судебной защиты прав человека в современном демократическом государстве и обществе является конституционное правосудие. Оно возложено на специализированные конституционные суды или квазисудебные органы, наделенные полномочиями осуществлять конституционный контроль и обеспечивать своей деятельностью верховенство конституции и приоритет прав и свобод человека.

Функция защиты прав и свобод осуществляется органами конституционной юрисдикции путем использования трех основных форм их деятельности абстрактного, конкретного и индивидуального контроля за соответствием конституции законов и иных нормативных актов, а также судебных и административных решений.

Абстрактный контроль предусматривает возможность подачи в конституционный суд запроса о конституционности принятых законов и других нормативных актов независимо от их применения в конкретных правоотношениях. Цель этого вида контроля — соблюдение законодателем конституции и ее положений регулирующих права и свободы человека в процессе принятия нормативно-правовых актов. Правом такого запроса наделяются обычно высшие органы исполнительной власти в лице президента, премьер-министра, группы депутатов парламента, органы исполнительной власти субъектов федерации и автономных государственных образований, что отражает принцип разделения властей. В отдельных странах вопрос о конституционности может быть поставлен по собственной инициативе органа конституционного контроля (Австрия, Франция).

Эта форма действует в странах с централизованной системой конституционного контроля, когда только специализированный конституционный суд может абстрактно, вне связи с применением данной нормы осуществить ее

толкование в контексте конституционных положений. В порядке абстрактного контроля конституционный суд устраняет законодательные нарушения прав и свобод человека. Такой контроль используется в основном в странах континентального права (Австрия, Германия, Италия, Испания, Португалия и др.).

Конкретный контроль, иногда именуемый инцидентным, предусматривает, что вопрос о конституционности подлежащего применению закона ставится, рассматривается и решается только в связи с конкретным судебным разбирательством. Наиболее широко эта форма используется в странах с децентрализованной системой конституционного контроля, где все суды правомочны сами решать вопрос о конституционности применяемой ими нормы права. Конкретный контроль также действует и в ряде стран континентального права, где существует централизованная система конституционного контроля, осуществляемого специализированными органами квазисудебного характера. Централизованная система исходит из того, что суды общей юрисдикции не контролируют соответствие нормативно-юридических актов конституции. Здесь общие суды могут только ставить этот вопрос перед конституционным судом в виде запроса в связи с рассмотрением конкретного судебного дела и лишь в таких пределах обеспечивать соответствие закона конституции (Италия, Австрия, Германия и др.).

Конституционный контроль осуществляется и в форме рассмотрения **индивидуальной (коллективной) жалобы**. При этом индивид, а также различные объединения граждан, юридических лиц наделены правом подавать в конституционный суд жалобы о нарушениях своих прав и свобод законами, другими нормативно-правовыми актами, судебными решениями.

Широкие полномочия конституционного правосудия в защите прав и свобод человека обусловлены рядом принципов, утвердившихся в послевоенный период в системе национального, регионального и международного права. К их числу, прежде всего относится признание прав и свобод человека в качестве естественных, неотъемлемых ценностей, их приоритетного значения в системе внутригосударственного и международного права; закрепление на уровне конституции и международных пактов принципа, из которого следует, что права человека обязывают власти государства, (законодательную, исполнительную, судебную) в качестве непосредственно действующего права; признание индивида субъектом международно-правовых отношений.

Поэтому в системе указанных выше форм конституционного контроля права человека становятся доминирующим критерием, в соответствии с которым органы конституционного контроля выносят свой вердикт.

Не только каждый судья может и должен запросить Конституционный суд о правомерности применяемого закона (конкретный контроль), но каждое решение

любого суда может быть обжаловано, если заявитель считает, что решением нарушаются его основные права (индивидуальная жалоба). К ведению Федерального конституционного суда относится и правомочие решать вопрос о лишении лиц возможности пользоваться правами и свободами, если они злоупотребляют ими для борьбы против основ свободного демократического строя.

Французская правовая система долгое время была закрыта для конституционной юрисдикции, поскольку законодатель считался высшим государственным органом, которому отводилась роль наиболее эффективного правозащитного механизма, а за судами контрольные полномочия не признавались. И только по Конституции 1958 г. во Франции впервые была введена достаточно своеобразная по сравнению с другими моделями форма превентивного конституционного контроля, который осуществляется Конституционным советом. Тем самым Конституция лишила законодательную власть ее приоритетного положения в системе правозащитных механизмов и превратила закон из абстрактной по значению нормы в подконтрольный Конституционному совету правовой акт.

Согласно ст. 61 Конституции Франции обязательному конституционному контролю подлежат органические законы до их промульгации Президентом страны, регламенты палат парламента до их применения. Что касается обычных законов, то Конституционный совет правомочен вмешаться лишь в том случае, если после голосования по закону в парламенте и до его промульгации в Совет поступает запрос относительно конституционности этого правового акта. Правом запроса наделяются Президент, Премьер-министр или председатель одной из палат парламента, а также парламентарии от имени 60 депутатов или 60 сенаторов. Закон, объявленный неконституционным, не может быть ни обнародован, ни введен в действие (ст. 62 Конституции). Из сферы конституционного контроля автоматически выпадают те правовые акты, в связи с принятием которых в Совет не был направлен протест по поводу их антиконституционности. Это значит, что с момента промульгации Президентом законодательного акта его конституционность не может быть оспорена ни Конституционным советом, ни каким-либо другим органом. Указывая на эту особенность, известный французский юрист Франсуа Лютер пишет: "Бесспорно, что в нашем юридическом арсенале существуют законодательные акты, противоречащие элементарным правам и свободам. Если бы эти законы издавались сегодня, Конституционный совет, несомненно, воспротивился бы их принятию, но в силу того, что они уже были промульгированы ранее, никто не вправе противодействовать этому". Отмеченное обстоятельство дает основание другому юристу — Л. Хамону сделать вывод о том, что конституционный

контроль во Франции носит "исключительно превентивный" характер.

Между тем в плане защиты прав и свобод французская система конституционного контроля испытывает определенный дефицит, ибо ограничивается, в сущности, только абстрактным предварительным контролем и не предусматривает таких задействованных непосредственно на уровне индивида правозащитных форм, какими являются конкретный (инцидентный) контроль и индивидуальная жалоба. По этому поводу длительное время велась дискуссия, в ходе которой ставился вопрос о необходимости реформировать систему конституционного контроля путем введения института индивидуальной жалобы, а также конкретного контроля.

Принятым в 1990 г. органическим законом в Закон о Конституционном совете 1958 г. были внесены изменения, которые предусматривают, что при рассмотрении конкретного дела в судебной инстанции в исключительном порядке может быть заявлено ходатайство о признании неконституционным нормативного акта или действия, если оспариваемое положение является принципиально важным для исхода спора и законности процедуры, если оно может послужить основанием для возбуждения уголовного дела. При этом судебная инстанция откладывает вынесение своего вердикта по существу дела до принятия решения Конституционным советом. Таким образом, конституционный контроль Франции в своеобразной форме дополняется конкретным контролем, что означает также введение в определенной форме и последующего контроля, поскольку речь идет о принятом нормативном акте, который подлежит применению в судебном разбирательстве.

Важное место в системе конституционного правосудия занимает институт индивидуальной жалобы, открывающий человеку и гражданину прямой доступ в органы конституционного контроля. Объектом жалобы может быть любой акт публичной власти — законодательной, исполнительной (действие или даже бездействие), а также судебной, если таким актом, по мнению индивида нарушаются его права.

Авторитет индивидуальной конституционной жалобы постоянно растет, поскольку она расширяет правовые возможности в защите прав и свобод. Это прежде всего охраняет человека от угрозы, исходящей от исполнительной власти с ее разросшимся до невероятных размеров чиновничьим аппаратом, от судейского корпуса, который может решить дело на основании противоправного закона. Индивидуальная жалоба ставит заслон и законодательной власти, способствуя отмене правонарушающих законов.

Индивидуальная жалоба расценивается доктриной и практикой и как средство обеспечения и развития конституционно-правовых начал демократии, основу которой составляют права и свободы человека. Поэтому правомерно

считать, что конституционная жалоба не только защищает индивида и его субъективные права, но и способствует реализации принципа правового государства о связанности всех ветвей власти конституцией и законом, гарантирующими права и свободы человека. В этом смысле индивидуальная жалоба выступает как специфическая гарантия конституционного права. Более того, предоставляя гражданину возможность вступать в спор с государством и его органами, даже с самим законодателем, институт индивидуальной жалобы содействует интеграции граждан в процесс управления государством и обществом.

В совокупности эти факторы привели к тому, что индивидуальная жалоба широко применяется во многих западных странах (Испании, Австрии и др.), хотя и отличается спецификой в отношении круга субъектов этого права, предмета обжалования, юридических последствий принимаемых решений.

В наиболее развернутом виде право на индивидуальную жалобу сконструировано в Германии: оно распространяется на деятельность всех трех ветвей власти, которые подпадают под конституционный контроль. Рассматривая конституционные жалобы по поводу нарушения основных прав актами исполнительной власти, Федеральный конституционный суд Германии подвергает контролю любые действия этой власти, в том числе и относящиеся к ведению Федерального канцлера и определяемых им основных направлений политики. Обязательным условием принятия жалобы, оспаривающей конституционность закона, является обязанность лица обосновать, что этим законом ему наносится прямой и явный ущерб.

Определенные особенности имеет институт конституционной жалобы в Австрии. Здесь индивид располагает правом обжаловать в Конституционный суд и административные решения, которые нарушают его конституционно гарантируемые права. Этому должно предшествовать обжалование, в инстанционном порядке, а в Конституционный суд подается жалоба на решение последней административной инстанции. Таким образом, право конституционной жалобы является средством защиты индивида и от произвола административных органов. Одновременно такая жалоба может быть подана и в Административный суд, решение которого, в свою очередь, подлежит обжалованию в Конституционный суд. Последний действует как кассационная инстанция: если он находит, что обжалуемое решение административного органа нарушает конституционно гарантируемое право заявителя, то отменяет его. В этом случае административные органы обязаны незамедлительно принять все меры, чтобы восстановить правовое положение в соответствии с установками Конституционного суда.

Таким образом, по австрийской системе индивиду предоставляется двойная

правовая защита от произвола администрации. Такая усиленная защита вполне отвечает реальным потребностям граждан, ибо практика свидетельствует, что большинство дел, рассматриваемых Конституционным судом Австрии, основываются на жалобах граждан против решений административных органов.

Одновременно индивид в своей жалобе вправе заявить, что решение административного органа базировалось на антиконституционном законе, нарушающем его права. Этим он обосновывает свое ходатайство о проверке конституционности закона. Если Конституционный суд примет эти доводы, он приостанавливает разбирательство жалобы и начинает проверку соответствующего закона. Особенностью австрийской системы конституционного контроля является то, что Конституционный суд не считает себя связанным наличием запроса заявителя.

Он может провести проверку по собственной инициативе, если в ходе рассмотрения жалобы против административного акта у него возникают сомнения относительно конституционности применяемого закона.

При оценке роли индивидуальной конституционной жалобы как эффективного средства защиты прав и свобод в системе конституционного контроля важное значение имеет круг субъектов, наделенных по закону этим правом.

Основными условиями и требованиями подачи и приема индивидуальных жалоб к рассмотрению в большинстве стран считаются следующие:

1) должны быть исчерпаны все доступные индивиду средства правовой защиты. Указанное требование отражает идеи о том, что конституционный суд должен вмешиваться в конфликтную ситуацию в исключительных случаях (принцип субсидиарности). Это требование обусловлено также и тем обстоятельством, что общие суды, располагая специальными познаниями в области отраслевого законодательства, вырабатывают квалификационные подходы по спорным проблемам, излагая свое понимание сущности прав и свобод человека. Учитывая эти позиции, конституционные суды получают представление о правоприменительной практике, обобщают и направляют ее своими решениями. Изъятия из этого требования возможны только в случае, если необходимо срочное вмешательство Конституционного суда (такое положение содержится, например, в Законе о Федеральном конституционном суде Германии);

2) затронутый в жалобе вопрос должен иметь принципиально важное конституционно-правовое значение. Такое дополнительное условие было внесено в 1984 г. в Конституцию Австрии. В соответствии с ним жалоба не может быть принята, если ее разбирательство не принесет необходимого разъяснения по существенному конституционно-правовому вопросу;

3) жалоба должна быть убедительно обоснованной;

4) жалоба не может быть заведомо бесперспективной, т. е. не иметь шансов на благоприятный исход.

Как уже отмечалось, наряду с индивидуальной конституционной жалобой важное значение в защите прав и свобод имеет конкретный контроль. Он осуществляется путем проверки конституционности законов по запросам судов общей юрисдикции, а также специализированных судов. Эта форма расширяет возможности защиты прав и свобод граждан, поскольку подключается широкий круг правоприменительных органов — судов.

Условием и основанием таких запросов являются возникшие в процессе разбирательства конкретного дела сомнения относительно того, соответствует ли конституции примененный или подлежащий применению закон.

Если у суда возникают сомнения относительно конституционности подлежащего применению закона, он приостанавливает слушание дела и направляет запрос в конституционный суд. При этом в Австрии и Италии суду достаточно выразить сомнение — и запрос может быть направлен в Конституционный суд; в Германии для этого судья должен быть убежден в неконституционности применяемого закона. В Италии, где отсутствует институт индивидуальной жалобы, конкретный контроль и правомочия судей подавать запрос, по мнению юристов, стали важным источником деятельности Конституционного суда в области формально-юридического обеспечения и защиты прав и свобод человека. Здесь с 1956 г. — момента образования Конституционного суда — им было принято более 1000 решений по различным отраслям законодательства в основном порядке конкретного контроля.

Дополнительной и весьма существенной гарантией защиты прав и свобод человека является предусмотренное в некоторых странах участие в процессе конституционного судопроизводства омбудсмана и представителя прокуратуры, т. е. институтов, предназначенных осуществлять и содействовать защите прав человека. Так, в п. 2 ст. 47 Закона о Конституционном суде Испании специально указывается, что "прокурор принимает участие во всех процессах о защите конституционных прав с целью охраны законности, прав граждан и публичного интереса, защищаемого законом". В Испании защите конституционных прав способствует и то, что народный защитник (омбудсман) и прокуратура наделены правом подачи в Суд жалобы о нарушении конституционных прав граждан актами, исходящими от кортесов, какого-либо органа или законодательных ассамблей региональных автономных объединений или их органов. При этом дополнительно устанавливается, что если заявление исходит от народного защитника или прокуратуры, то палата Конституционного суда, к ведению которой относится рассмотрение дела о нарушении конституционных прав, извещает об этом возможных потерпевших, а также сообщает о поступившем

заявлении в "Официальном бюллетене государства". Все это создает надежные гарантии защиты прав и свобод граждан.

Расширение круга участников процедуры конституционного контроля характерно и для Италии. Здесь к решению вопроса о конституционности общегосударственного закона подключается Председатель Совета Министров, а если речь идет о законе области — Председатель Совета джунты области.

Особое значение имеют юридические последствия решений органов конституционного контроля и механизмы их исполнения. Сравнение различных моделей показывает, что применяются разные принципы и механизмы исполнения решений конституционных судов. Особенно это касается проблемы урегулирования правоотношений, возникших на основе закона, объявленного антиконституционным.

По итальянской системе нормы, признанные неконституционными, исключаются из правового оборота и более не подлежат применению, что равносильно их аннулированию. Невозможность применять норму, признанную антиконституционной, распространяется и на возникшие в силу действия такой нормы правовые отношения (т. е. решение получает обратную силу), за исключением уголовных дел.

Согласно п. 1 ст. 38 Закона о Конституционном суде Испании решения о неконституционности законов не подлежат пересмотру, обязательны для всех публичных властей и порождают общие правовые последствия.

Несколько иным образом по сравнению с другими странами регулируется действие, во времени и пространстве, решений вынесенных Конституционным судом Испании в порядке рассмотрения индивидуальной жалобы. Признанные неконституционными нормативные акты (законы, распоряжения или постановления, имеющие силу законов) считаются ничтожными с момента принятия такого решения. По этому поводу в п. 1 ст. 40 Закона о Конституционном суде специально уточняется, что решения о неконституционности таких актов не дают основания для пересмотра не подлежащих обжалованию решений, вынесенных на основе неконституционного акта за исключением уголовного или административного судопроизводства, предусматривающих санкции, в которых в случае недействительности примененной нормы предусматривается уменьшения наказаний или штрафа, снятие ответственности, освобождение от наказания или его ограничение".

Обратим внимание и на такое существенное обстоятельство. В испанском Законе о Конституционном суде содержится правило, согласно которому всем судам предписывается неуклонно следовать доктрине, положенной Конституционный судом в основу рассмотрения запросов и ходатайств и принятия решений о неконституционности (п. 2 ст. 40). Безусловно, такое правило

представляет собой достаточно эффективный способ приведения принципов оценки законов на уровне общего правосудия в соответствие с ценностными правовыми ориентациями Конституционного суда.

Закон о Конституционном суде Австрии допускает различные варианты квалификации оспариваемого закона. Суд может признать его полностью антиконституционным, т. е. юридически ничтожным с момента принятия судом решения; частично ничтожным; несовместимым с Конституцией, что, однако, не означает его ничтожности, и, как следствие, такой закон будет действовать до тех пор, пока в силу не вступит новый. В настоящее время (с 1975 г.) Суд в каждом случае вправе определять действие своего решения во времени и может установить срок вступления его в силу, не превышающий, однако, 18 месяцев (абз. 5 ст. 150 Конституции). Смысл такой "оттяжки" состоит в том, чтобы дать возможность законодателю внести необходимые изменения в признанный антиконституционным закон и тем самым избежать возникновения ситуации "беззакония". Имеют место случаи, когда Суд оставляет вопрос о последствиях признания закона противоречащим Конституции открытым. Закон также может быть признан частично несовместимым с Конституцией, что обязывает законодателя внести в него необходимые коррективы. Как видим, в Австрии принята и действует довольно гибкая система отношений между законодателем и Конституционным судом, позволяющая последнему активно воздействовать на законодателя, в том числе и для исправления допущенных ошибок.

В отличие от распространенной в Европе системы специализированных конституционных судов Верховный Суд США осуществляет функцию конституционного контроля только посредством процедуры конкретного контроля. Признав закон неконституционным, Верховный Суд объявляет о его неприменимости только для данного дела. В результате такой закон судами не применяется.

Реализация решений конституционных судов достигается в некоторых странах и посредством приостановления действий (исполнения) акта публичной власти, если этим актом наносится ущерб правам и свободам или затрудняется их реализация. Принимая такие решения, суды должны учитывать как интересы общества, так и права третьих лиц. По процедуре приостановления в Законе о Конституционном Суде Испании содержится специальное правило о том, что просьба приостановить акт может быть подана в любой момент до вынесения решения. Приостановлению здесь предшествует встреча сторон и представителя прокуратуры и уведомление органа, ответственного за исполнение акта, если палата сочтет это необходимым (ст. 56).

В целях надлежащего исполнения решений конституционных судов и, соответственно, реализации принципов верховенства Конституции, защиты прав и

свобод человека и гражданина на законы о конституционном суде различных стран, как правило, предусматривают санкции для органов и лиц, не исполняющих их решений. Согласно Закону о Конституционном Суде Испании на любое лицо, облеченное или не облеченное публичной властью, которое не выполняет предписаний Суда в указанные сроки, могут налагаться штрафы или любая другая форма ответственности, которую Суд сочтет необходимой (п. 4 ст. 95). Закон о Федеральном конституционном суде Германии содержит более широкую формулировку, оставляя на усмотрение Суда право определять, кто и каким образом должен исполнить его решение. Он также предусматривает ответственность лица в форме уплаты пошлины (штрафа) в случае злоупотребления правом подачи жалобы. Суд может обязать к уплате пошлины в случае, если он отклонил жалобу или отказал в ее удовлетворении. Решение об уплате пошлины и ее размере принимается Судом с учетом всех существенных обстоятельств, в том числе имущественного положения подателя жалобы.

Важной формой конституционного контроля является толкование прав и свобод человека и гражданина.

Как известно, в настоящее время категория естественных прав сохранилась в основном на уровне доктринальных разработок, а в практике конституционных судов уступила место позитивистской трактовке прав и свобод. В соответствии с теорией юридического позитивизма они действуют только в той мере и в таком объеме, в каком гарантируются конституцией и законами. Такая позиция однозначно характерна для Австрии и преобладает в Германии, Италии, Испании. По мнению Р. Герцога, бывшего Председателя Федерального конституционного суда Германии, у Суда не было необходимости прибегать к услугам доктрины естественного права и толковать права и свободы как надпозитивные. Он объясняет это тем, что Основной закон и без того содержит широкий набор прав и Федеральный конституционный суд лишь в самом начале своей деятельности использовал понятие естественных прав, а затем отказался от такого подхода. В конституционной доктрине Германии понятие прав человека употребляется преимущественно в условном смысле и означает, что права и свободы по Основному закону принадлежат не только немцам, но и всем людям (апатридам, иностранцам). Права человека считаются универсальными как основа любого сообщества, мира и справедливости, носителями которых являются граждане государства. В силу этого публичная власть связана основными правами как непосредственно действующим правом.

Несколько иная ситуация и практика толкования сложилась в Швейцарии, где проблема различения прав человека как надпозитивных и основных, закрепленных в законодательстве, сохраняет свою значимость. Это объясняется тем, что федеральная Конституция не содержит систематизированного каталога

основных прав, и отдельные важные права в ней отсутствуют.

В подобной ситуации решающее слово принадлежит Федеральному суду, который в Швейцарии выполняет функции конституционного контроля. Опираясь на доктрину о наличии неписаных (естественных, надпозитивных) прав человека, Суд признает отдельные права в качестве конституционных (т. е. позитивных, санкционируемых государством) и тем самым восполняет пробелы конституционного законодательства на уровне федерации.

Определяющим критерием служат общие правовые принципы демократии и правового государства: неписаное право признается Судом в качестве основного, "если оно является" неотъемлемой составной частью демократического и соответствующего принципам правового государства строя". При этом возможна ситуация, когда Суд может отдать предпочтение неписаному праву, опираясь на указанный критерий. Таким образом, Суд не только расширяет защитную функцию основных прав, но и признает за ними роль элемента, образующего фундамент конституционного правопорядка. Кроме того, признание статуса основных гарантирует таким правам защиту в судебном порядке.

Наряду с этим Верховный Суд Швейцарии пользуется и понятием соответствующих Конституции прав, которые базируются на программных положениях Конституции о социально-ориентированной деятельности государства, заботе и помощи семье, молодежи и т. п. К ним относятся преимущественно социально-экономические права, на которые Верховный Суд не распространяет судебную защиту и право подачи конституционной жалобы; в этом состоит их отличие от категории основных прав.

Весьма значимыми и интересными представляются сложившиеся в практике конституционного контроля специфические методы и принципы интерпретации прав и свобод человека, которые в последние годы ведутся преимущественно с позиций материального, а не просто формального их понимания.

В процессе интерпретации важную роль играют теории основных прав, которые возникают и развиваются в контексте правовых установок и правовой идеологии любого конституционного суда. Для Конституционного Суда Австрии преобладающей установкой вплоть до последнего времени являлось понимание основных прав с позиции классической либеральной теории "негативной свободы", т. е. как прав, защищающих человека от вмешательства в его личную жизнь, и прежде всего со стороны самого государства. Так, при рассмотрении запроса о конституционности Закона об организации университетов Суд признал за ними право на самоуправление, опираясь на довод об исключительно "защитном" от вмешательства государства характере основных прав. Здесь следует пояснить, что в западной доктрине и законодательстве утвердился принцип, в силу которого юридические лица считаются носителями прав и свобод

человека в той мере, в какой это связано с направлением и содержанием их деятельности. К ним относятся университеты, теле- и радиокomпании, газеты, религиозные объединения и т.п.

Ориентируясь на классическую либеральную концепцию прав человека (в австрийском обозначении — основных прав), Конституционный Суд Австрии не признавал за социально-экономическими правами граждан статус субъективных прав, защита которых обеспечивается в судебном порядке. Гарантией таких прав может служить экономическая политика правительства, законодательство о государственной поддержке безработных, страховой медицине и т. п.

Определенное влияние на деятельность конституционных судов оказывают и такие теории основных прав, которые суды выводят из системы ценностей или "ценностного порядка", утверждаемых Конституцией, хотя заметим, что понимаются они неоднозначно. Так, в Австрии с позиции кельзеновской чистой теории права ценностный подход считается банальностью, поскольку, по Кельзену, каждая правовая норма, в том числе и формальная, выражает ту или иную ценность. При таком подходе ценностная квалификация сути регулируемых основных прав не может привести к установлению какой-либо особой правовой истины, иных правил толкования и применения основных прав и свобод.

Между тем именно ценностный подход в практике конституционного правосудия приобретает существенное значение для установления пределов законодательства в области регламентации прав и свобод, которые законодатель не должен преступать, хотя в этих пределах у него существует собственная шкала ценностей. Учитывая действие разновременно принятых нормативных источников, важное значение имеет способ аутентичного толкования прав и свобод в соответствии с общепризнанными современными стандартами.

Такой подход определяет деятельность органов конституционного контроля Австрии, Швейцарии, США. Характерна она и для Франции. Здесь Конституционный совет оценивает законодательные акты с точки зрения их соответствия не только действующей конституции и дополняющим ее органическим законам, но и Декларации прав и свобод человека и гражданина 1789 г. и преамбуле Конституции 1946 г.

Расширение юридических источников обоснования и защиты прав и свобод в процессе толкования и контроля за конституционностью законов со стороны Конституционного совета привело во Франции к повышению его роли в качестве гаранта прав и свобод индивида. Своеобразным толчком в этом направлении послужило решение 1971 г. по делу о праве на ассоциацию, когда Конституционный совет при обосновании этого права ссылаясь на преамбулу Конституции 1946 г. и на Декларацию прав человека и гражданина 1789 г.

Практика Конституционного Суда Италии также свидетельствует о его

существенном вкладе в разработку и обогащение прав и свобод на основе их толкования. Тезис о понимании прав и свобод человека как неотъемлемых и первичных по отношению к государству и любым политическим институтам Конституционный Суд сформулировал, исходя из широкого толкования ст. 2 Конституции, которая признает и гарантирует неотъемлемые права человека как индивида и как участника общественных образований, в которых он развивается. При этом Суд также признал открытый характер конституционных положений по ст. 2 (решение 404/1988 г. о праве на жилище).

Такое признание позволило выводить несформулированные и неизвестные на момент принятия Конституции права из более широкого контекста последующего социально-экономического и политико-правового развития государства и общества, что подтвердилось на практике. Широкое толкование ст. 2 Конституции позволило Суду отнести к категории неотъемлемых такие личные права, как право на достоинство, честь, тайну переписки и личной жизни, право на защиту доброго имени. Суд подтвердил также право на опровержение ложных сведений, распространяемых средствами массовой информации. Исходя из смысла ст. 2 Конституции, он признал правомерность аборта в случае угрозы здоровью матери, несмотря на то, что по действовавшему в этот период законодательству аборт был запрещен. Еще в 1974 г. Суд признал политическую забастовку правомерной, за исключением тех случаев, когда она направлена на свержение конституционного строя либо препятствует властям, выражающим волю народа, осуществлять их законные полномочия.

Анализируя функцию толкования Конституции и основных прав, осуществляемую конституционными судами, невозможно обойти вниманием и проблему иерархии норм, поскольку принципу иерархии зачастую отводится роль средства (способа) защиты прав и свобод. В Швейцарии особое значение принципа иерархии связано с отсутствием в конституционном праве (федеральная Конституция 1874 г.) писаных норм, которые гарантировали бы основным правам приоритетный статус. Отсутствует в ней и норма, по которой содержание основных прав не может быть изменено. Преодолевая это, Федеральный суд определяет некоторые права как неотъемлемые и не имеющие давности, наделяя их более высоким рангом и большей степенью защищенности.

6.2 Институт парламентского Уполномоченного по правам человека (омбудсмана)

Среди механизмов защиты прав и законных интересов граждан от произвола государственных органов управления и от злоупотребления властью со стороны чиновников особое место занимает скандинавский институт омбудсмана, или, как

он именуется в других странах, парламентского комиссара (Англия), народного защитника (Австрия), медиатора (Франция) и т.д.

Созданный впервые в начале XIX столетия в Швеции (1809), институт омбудсмана получил после второй мировой войны широкое распространение в европейских странах и других регионах мира. Особая популярность и авторитет данного института объясняются многими демократическими чертами, характеризующими его статус и обеспечивающим эффективность его деятельности: независимым положением в системе государственных органов; несменяемостью в течение всего срока полномочий парламента, которым он назначается, правом законодательной инициативы; открытостью и доступностью для всех граждан, нуждающихся в защите своих прав и свобод; отсутствием формализованных процедур разбирательства жалоб и обращений; бесплатностью оказания гражданам помощи т. д.

Все эти принципы и процедуры способствуют выполнению омбудсманом функций защиты прав и свобод человека от злоупотреблений и произвола со стороны государственного аппарата и должностных лиц. Нельзя не согласиться с высокой оценкой данной этому институту австрийским профессором, доктором права В. Пиклем: его создание и деятельность открыли новую главу в отношениях между государством и гражданином, между лицами, наделенными властью, и управляемыми.

В некоторых странах контрольные функции омбудсмана распространяются и на деятельность судебных органов, администрации тюрем, муниципальных органов. Широкие надзорные функции за деятельностью аппарата и должностных лиц всех уровней, которыми наделен омбудсман, определяют его высокий авторитет и широкое признание общественностью. Для характеристики этого института обратимся к трем наиболее интересным его моделям — шведской, которая возникла в 1809 г. и послужила прообразом для всех последующих, двум более современным — английской и французской, каждая из которых отмечена определённым своеобразием.

Институт парламентского омбудсмана в Швеции включает несколько специализированных омбудсманов. Шеф-омбудсман занимается вопросами доступа общественности к официальным документам, а также к компьютерной системе и банкам персональных данных. К ведению омбудсмана по вопросам юстиции относится деятельность органов правосудия, полиции, тюрем. Специальный омбудсман осуществляет надзор за вооруженными силами и их отношениям с различными гражданскими структурами. В особую сферу деятельности одного из омбудсманов выделен надзор за законностью в области социального обеспечения и налогового обложения. В 1986 г. в Швеции был принят закон против расовой дискриминации и одновременно назначен

омбудсман по этим вопросам. В его обязанности входит пресечение дискриминации в области трудовых и социальных отношений (найма, оплаты труда, увольнений, аренды жилья и т. п.).

Осуществляя надзор за деятельностью различных сфер управления и правосудия, предъявляя обвинения государственным должностным лицам, а с недавних пор и муниципальным, шведский омбудсман следит за поддержанием режима законности во всех сферах управления. Он имеет доступ к любой документации, вправе запрашивать и получать информацию из любых источников. Заключение омбудсмана публикуются в ежегодных докладах Риксдагу.

В Великобритании институт омбудсмана был введен Законом 1967 г. о Парламентском комиссаре по административным вопросам — парламентском омбудсмане. Закон установил компетенцию омбудсмана и порядок его деятельности, наделил его статусом, эквивалентным статусу судьи Высокого суда. Парламентский омбудсман назначается Королевой и имеет право занимать этот пост до 65-летнего возраста; по достижении этого возраста он может быть смещен только решением обеих палат парламента по предложению Королевы.

В соответствии с Законом парламентский омбудсман в пределах своей компетенции рассматривает жалобы граждан на любые действия министерств и ведомств, если эти действия не могут быть обжалованы в суде или трибунале. Особенность английского варианта омбудсмана состоит в том, что он не может начинать расследование по собственной инициативе. Гражданин, желающий обратиться к омбудсману, подает жалобу через одного из членов парламента, который официально обращается к омбудсману с просьбой провести расследование по жалобе. Решение о том, начинать ли расследования, находится в полной компетенции омбудсмана. Норма о непрямо́й подаче жалобы была введена в закон в качестве своеобразного "фильтра", что объясняется стремлением оградить омбудсмана от жалоб, не подпадающих под его юрисдикцию или подаваемых по незначительным поводам.

Жалобы принимаются только в письменном виде и только от граждан Великобритании, постоянно проживающих в стране, не позднее 12 месяцев со времени совершения обжалуемых действий или со времени, когда об этих действиях стало известно гражданину. Однако и после истечения этого срока, если омбудсман сочтет, что имеются особые обстоятельства, он может принять жалобу к рассмотрению. По установившейся практике омбудсман, прежде чем начать расследование, предпринимает попытку склонить конфликтующие стороны к достижению приемлемого компромисса.

Парламентский омбудсман проводит расследование, избирая его методы по своему усмотрению: он может проводить открытые слушания с правом сторон

иметь законных представителей или неформальные беседы. Статья 8 Закона о парламентском комиссаре наделяет омбудсмана правом требовать от любого министра, должностного лица и гражданина предоставления всей информации и документов, относящихся к делу.

Завершив расследование, омбудсман должен составить отчет о его результатах, в котором содержатся рекомендации по существу дела. Отчет направляется члену парламента, по просьбе которого проводилось расследование; гражданину, обратившемуся с жалобой; должностному лицу, действия которого обжалуются; руководителю соответствующего ведомства. Законом предусмотрена обязанность последнего проинформировать омбудсмана о том, какие меры он намерен предпринять для устранения допущенной несправедливости. Ежегодно омбудсман направляет отчет о своей деятельности в специальный парламентский комитет (по делам парламентского омбудсмана), который на основе этого отчета оценивает его деятельность и информирует об этом парламент. К сказанному следует добавить, что для выполнения своих функций омбудсман располагает аппаратом сотрудников в количестве около 80 человек, занимающихся сбором и истребованием документов и информации, опросом имеющих отношение к делу должностных лиц и свидетелей.

Почти тридцатилетняя история деятельности омбудсманов в Великобритании показывает, что этот институт играет положительную роль как средство внесудебной защиты законных интересов и прав граждан, когда они ущемляются должностными лицами центральных государственных и местных муниципальных органов. Вместе с тем английская модель не свободна от некоторых недостатков. Его компетенция ограничена, в результате чего действия многих должностных лиц и организаций не могут быть обжалованы, и отсутствует прямой доступ граждан к омбудсману, его выводы и заключения имеют рекомендательный, а не обязывающий характер. Проблемами совершенствования и обеспечения эффективности деятельности омбудсмана постоянно занимается специальный парламентский комитет, регулярно обсуждая вопросы, связанные с его компетенцией и юрисдикцией.

Институт омбудсмана, именуемого во Франции медиатором, был учрежден Законом от 3 января 1973 г. с поправками, внесенными Законом от 24 декабря 1976 г. Французский медиатор рассматривает жалобы граждан на действия государственных органов и должностных лиц. Правом направления жалоб пользуются французские граждане, а также согласно Закону 1976 г., имеющие вид на жительство иностранцы. Обязательным условием при этом является подача жалобы через членов парламента — депутатов Национального собрания и сенаторов. На практике, однако, в большинстве случаев депутаты без возражений направляют медиатору жалобы, полученные от своих избирателей. Кроме того,

члены парламента могут и по собственной инициативе запрашивать медиатора по вопросам, относящимся к его компетенции. Статистические данные свидетельствуют, что количество ежегодно поступающих к медиатору жалоб постоянно растет. Обобщая результаты их рассмотрения, медиатор правомочен рекомендовать соответствующим государственным структурам проведение необходимых, с его точки зрения, реформ, способных улучшить взаимоотношения между администрацией и гражданами. В соответствии со ст. 11 Закона от 3 января 1973 г. медиатор вправе предписать конкретному органу или должностному лицу выполнить вступившее в законную силу судебное решение в установленный им срок.

Французский медиатор наделен правом возбуждать дисциплинарное производство в отношении любого государственного служащего, действующего противоправно, или подать на него жалобу в суд, ходатайствовать о возбуждении против него уголовного дела, выступать в суде в роли обвинителя. Медиатор вправе также предлагать внесение поправок к текстам действующих законодательных и административных актов. Согласно Закону все государственные органы обязаны в пределах своей компетенции проводить проверки и расследования, требуемые медиатором. Однако юрисдикционный контроль медиатора не свободен от ограничений: например, документы и материалы, относящиеся к национальной обороне, безопасности государства или внешней политике, находятся вне пределов его компетенции. В остальных случаях медиатор может требовать от соответствующего государственного органа любую документацию или материалы, касающиеся дела, по которому он проводит расследование. Характерное и для других моделей института омбудсмана ограничение состоит в том, что если даже медиатор считает жалобу обоснованной, он не вправе сам принять решение об отмене оспариваемого административного акта. Он ограничивается лишь тем, что направляет в соответствующие органы свои рекомендации о проведении необходимых мер для пресечения противоправной практики административных органов и должностных лиц; при этом особое значение имеют ежегодные доклады медиатора о результатах его деятельности, представляемые в парламент.

Важной и широко распространенной формой деятельности омбудсмана во многих странах является право законодательной инициативы, которое позволяет ему вносить в парламент или правительство предложения об изменении и совершенствовании законов и принятых на их основе нормативно-правовых актов в области прав и свобод человека. Кроме того, в некоторых странах омбудсман наделен правом подавать жалобы в конституционный суд (Испания, Австрия, Португалия и др.).

По мере обогащения и универсализации каталога прав и свобод на

международном и национальном уровнях соответственно все более ощутимой становится необходимость специализации правозащитной деятельности омбудсмана. Учреждается омбудсман по вопросам равноправия женщин и мужчин (Финляндия), по делам национальных и этнических меньшинств (Венгрия), по вопросам защиты прав потребителей и контроля за конкуренцией (Финляндия), по делам обороны, т. е. надзора за положением дел в армии, действиями военной администрации и соблюдением прав военнослужащих (Германия, Дания).

Вместе с тем в рамках Совета Европы все более популярной становится идея о создании института европейского омбудсмана по правам человека, основной задачей которого являлось бы обеспечение равенства и справедливости для всех людей в этом регионе.

Как видим, основные демократические черты института омбудсмана — независимость, открытость и доступность для граждан — способствовали тому, что он обрел прочные позиции в системе правозащитных механизмов многих стран. Эффективное функционирование этого института в защите граждан от произвола и злоупотреблений со стороны разросшегося повсюду аппарата исполнительной власти обеспечивает авторитет и популярность омбудсмана в обществе. Учитывая этот позитивный опыт, Конституция РФ учредила должность Уполномоченного по правам человека.

6.3 Право на петицию

В сфере защиты прав и свобод человека значительное место принадлежит конституционному праву на петицию, которым наделяются как индивид, так и объединения лиц. Обычно оно закрепляется в конституциях в качестве субъективного права гражданина, а в некоторых странах предоставляется каждому, включая иностранцев. Традиционно употребляемый законодателем и доктриной термин "петиция" охватывает такие ее разновидности как обращение, заявление, ходатайство, требование (жалоба). Все они обеспечивают определенную деятельность государственных органов прежде всего в области защиты прав и свобод человека и гражданина, а также информируют публичную власть о сложившемся понимании какой-либо общественно значимой проблемы или интереса. В последнем случае право подачи петиции становится осуществлением принадлежащей каждому свободы выразить свое мнение.

В доктринах большинства западных стран (Германия, Австрия и др.) петиции или обращения к публичным властям трактуются как форма реализации участия граждан в делах общества и государства, влияния отдельных лиц или коллективов на процесс принятия политических и правовых решений.

Отметим при этом, что в отдельных странах смысл и целевая

направленность понятий "петиция" и "обращение" не совпадают. Так, во Франции петицию-жалобу вправе подать любой индивид, в то время как право на обращение к публичным властям с какими-либо позитивными предложениями предоставляется только гражданам. Иная картина в Германии, где право на петицию отнесено к основным правам и в силу этого его носителем может быть каждый, т. е. не только граждане Германии, но и иностранцы, апатриды, а равно германские юридические лица, объединения лиц частного права и т. п.

Петиции направляются в парламент, любой государственный орган, омбудсману и т. д., которые обязаны такое обращение принять, зарегистрировать и рассмотреть по существу и о решении уведомить заявителя. В случае если ходатайство или жалоба поступают не по адресу они, как правило, пересылаются по принадлежности, о чем заинтересованное лицо сразу же извещается. Такой широкий подход к праву петиции объясняется его важной функцией — способствовать участию граждан или их объединений в процессе политического волеизъявления, служить демократическим средством коммуникации и интеграции интересов людей, общества и государства. Следует также отметить, что право петиции в такой трактовке служит своеобразным средством контроля за государством со стороны граждан и способом защиты их прав и свобод от незаконного вмешательства и посягательства со стороны государства, его органов и должностных лиц. Особое значение этого права связано с тем, что оно не ограничено законом ни по содержанию (за исключением прямых оскорблений, клеветы или угроз, что карается уголовным законом), ни по срокам подачи.

Важно и то, что петиции могут подаваться одновременно с использованием иных средств защиты прав и свобод человека.

Основными нормативными источниками, закрепляющими и регулирующими право петиции, являются конституции, парламентские регламенты и законы. Так в Конституции Германии оно записано в ст. 1 раздела об основных правах: "Каждый имеет право как отдельно, так и вместе с другими лицами, обращаться письменно с просьбами и жалобами в компетентные учреждения и органы народного представительства". Это право мы находим и в п. "с" ст. 45 Конституции Германии, согласно которой Бундестаг формирует Комитет по петициям, обязанный разбирать просьбы и жалобы, направляемые в парламент. В Законе о полномочиях Комитета Бундестага по петициям от 19 июля 1975 г. определяются и устанавливаются процедурные правила деятельности Комитета при рассмотрении жалоб, главным образом его отношения по этому поводу с другими федеральными органами. В Законе предусматривается право Комитета заслушивать подателя петиции, свидетелей и экспертов; запрашивать все акты, информацию, за исключением секретных материалов, которые являются таковыми по закону, иметь доступ во все учреждения. Вопрос об отказе в

принятии петиции решает высшая контрольная инстанция федерации; отказ должен быть мотивирован. Суды и административные органы обязаны оказывать Комитету необходимую помощь. Комитет ежемесячно представляет парламенту доклад о рассмотренных петициях в виде общего обзора вместе с рекомендуемыми решениями. Если вопрос о петиции решается неправильно или она вовсе не рассматривается, это считается нарушением права на петицию.

Определенным своеобразием отличается содержание этого права в Австрии. Здесь существуют различные типы петиций. Парламентские — они по принадлежности направляются в определенные отраслевые комитеты. На пленуме Национального Совета такие петиции обсуждаются, только если был соответствующий запрос парламентариев. За весь период существования Второй республики из направленных в Национальный Совет 100 петиций им были рассмотрены всего лишь две. Петиции могут также подаваться на имя Президента Республики, который направляет их в соответствующий орган для рассмотрения по существу и с предписанием дать ответ.

Индивидуальные жалобы могут быть адресованы омбудсману, если они содержат сведения о правонарушающих действиях органов управления. Однако коллективные петиции по этим вопросам не принимаются омбудсманом, а направляются им в компетентные ведомства с предписанием разобраться. Получая такого рода петиции, омбудсман информирует о поднимаемых в них проблемах парламент и указывает на целесообразность принятия определенных законодательных мер. Право на петицию не считается в Австрии юридическим средством защиты, ибо никто не может претендовать на реализацию указанных в ней притязаний. Власти лишь обязаны принять петицию и ознакомиться с ее содержанием.

Во Франции это право восходит к периоду Великой французской революции 1789—1794 гг. В первом разделе Конституции 1791 г. оно получило прямое закрепление наравне со свободой совести и свободой собраний. В Декларации прав человека и гражданина, провозглашающей право на петиции, подчеркивается его неотчуждаемый характер: оно "ни в коем случае не может быть отменено, приостановлено или ограничено". Несмотря на то, что ныне действующая Конституция (1958 г.) не содержит этого права, оно предоставлено и реализуется гражданами Франции на основании иных актов. Следует прежде всего сослаться на ордонанс "О деятельности палат парламента" от 17 ноября 1958 г., в ст. 4 которого зафиксировано, что правила письменных петиций устанавливаются регламентами этих палат. В принятом в 1959 г. Регламенте Национального Собрания установлен порядок подачи петиций. Они вносятся в общий список в порядке поступления, при этом каждый уведомляется о номере своей петиции. Председателю Национального Собрания петиции передаются депутатами. В

соответствии с Регламентом Председатель Национального Соборания должен направить петицию в постоянную парламентскую комиссию по вопросам конституционных законов, законодательства и общего управления. Как правило, указанная комиссия назначает в связи с этим докладчика. Заслушав заключение докладчика, она правомочна направить петицию в другую постоянную комиссию Национального Соборания или соответствующему министру либо на рассмотрение непосредственно Национального Соборания. Важно подчеркнуть, что в любом случае заявитель уведомляется о принятом комиссией решении. Для дачи ответа на петицию министру отводится трехмесячный срок, по истечении которого комиссия также вправе принять решение о передаче петиции на рассмотрение Национального Соборания. В этом случае составляется доклад, где воспроизводится полный текст петиции; доклад распространяется среди членов Национального Соборания, которые после его обсуждения принимают соответствующее решение.

Практика многих стран убеждает, что это право играет или потенциально может играть важную роль в процессе политического волеобразования, выступая в качестве прямого волеизъявления индивидов или их объединений, содействуя формированию их общественного правосознания, а в конечном счете — процессу соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

6.4 Процедура "хабеас корпус"

В системе юридических гарантий прав и свобод человека трудно переоценить значение специальных процессуальных правил и процедур, с помощью которых обеспечивается реализация и защита основных прав и свобод человека. Известно, что материальные права и свободы могут быть реализованы только посредством определенных процессуальных процедур, которые гарантируют особый порядок их защиты.

Возьмем, например, право на неприкосновенность личности. Оно обеспечивается определенными процессуальными нормами. Выделим одну из наиболее значимых процедур, применяемых в практике многих зарубежных стран, "хабеас корпус".

Это традиционное наименование судебного приказа, который направляется должностному лицу, ответственному за содержание арестованного под стражей. Приказ предписывает доставить арестованного в суд и сообщить о времени и причинах ареста. Впервые эта процедура была введена в Англии Законом 1679 г. Согласно Закону каждый задержанный или арестованный, а также и тот, кому было отказано в освобождении под залог, имеет право обратиться в суд с просьбой осуществить производство на основе "хабеас корпус".

В соответствии с заявлением судья адресует требование учреждению, в котором находится задержанный, доставить его в течение 24 часов в суд с тем, чтобы проверить законность задержания или ареста. В судебном заседании по этому вопросу участвует сам проситель или его законный представитель, а в случае ареста — и общественный обвинитель, который должен детально объяснить суду мотивы ареста. Если суд принимает решение о необоснованности задержания, ареста или заключения, лицо, подвергшееся этим санкциям, должно быть немедленно освобождено. Лицо, выпущенное на свободу в порядке производства на основе "хабеас корпус", не может быть вторично задержано, арестовано или подвергнуто заключению по тем же основаниям.

Будучи исконным институтом уголовного процесса англосаксонской системы судопроизводства и важнейшей формой судебной защиты прав личности, процедура "хабеас корпус" была.) органически воспринята правом США. В соответствии с разд. 9 ст. 1 Конституции каждый гражданин, подвергшийся аресту, вправе беспрепятственно обратиться в суд с ходатайством о проверке законности, обоснованности и правильности лишения его свободы (задержания, ареста). Если судья установит, что арест был произведен без достаточных оснований или с нарушением установленных законом правил, он обязан немедленно освободить гражданина. Однако особенность американского варианта состоит в том, что ходатайство об издании "хабсас корпус" может быть заявлено на любой стадии уголовного процесса. Теоретически, даже осужденный посредством этой процедуры может добиться прекращения дела, если убедит суд в незаконности или необоснованности своего ареста, в силу чего суд должен будет признать незаконным и осуждение. И хотя практика свидетельствует, что судами удовлетворяется незначительное число таких ходатайств, предусмотренная американской Конституцией процедура "хабеас корпус" представляет собой важную гарантию восстановления справедливости и судебной защиты личности.

Процедура "хабеас корпус" широко применяется почти во всех странах континентальной Европы. Она получила закрепление в конституциях и законодательстве Германии, Италии, Испании, Австрии и других стран. Соответствующие нормы содержатся также в специальных законах о возмещении государством материального и морального ущерба за незаконный арест.

Поскольку праву на судебную проверку законности ареста, воплощенному в процедуре "хабеас корпус", придается огромное значение как выверенной и утвердившейся в практике правосудия норме, это право изложено в Международных пактах и региональных конвенциях по правам человека. Так, в п. 4 ст. 5 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод записано следующее: "Каждый, кто лишен свободы путем ареста или задержания, имеет право на разбирательство, в ходе которого суд быстро решает вопрос о

законности его задержания и выносит постановление о его освобождении, если задержание незаконно". И далее в п. 5 этой статьи предусматривается, что "каждый, кто стал жертвой ареста или задержания в нарушение положений данной статьи, имеет право на компенсацию".

6.5 Административная юстиция

Административная юстиция — самостоятельная система специальных органов судебной власти, осуществляющих контроль в сфере государственного управления, а также защиту субъективных прав граждан в случае их нарушения незаконными действиями (бездействием) или ранениями администрации. Следовательно, основной целью административной юстиции является регулирование конфликтов между гражданами и органами государственного управления.

В числе факторов, которые непосредственно усиливают влияние административной юстиции, следует указать интенсивное воздействие государства на все основные сферы общественной жизни, а также тенденцию к непрерывному росту в государственном механизме значения и потенциала исполнительной власти. Иными словами, большая угроза правам отдельного гражданина исходит от органов государственного управления, возможные злоупотребления которых подлежат контролю со стороны административного судьи.

Кроме того, нельзя не видеть связи между усилением роли административной юстиции и той эволюцией, которую претерпел в последние десятилетия институт прав и свобод. Эта эволюция отмечена не только расширением каталога прав и свобод и появлением их новых "поколений", но и ростом требований, предъявляемых к государственным должностным лицам, в том числе к судьям административной юстиции, призванным проявлять взвешенный и объективный подход к жалобам граждан.

Рост коллизий между должностными лицами и гражданами предполагает необходимость создания целостной автономной системы административных судов, которые призваны аннулировать неправомерный административно-юридический акт и тем самым восстановить нарушенное субъективное право индивида. Административная юстиция может быть представлена и квазисудебными органами при некоторых ведомствах для решения конкретных дел, например, по вопросам налогообложения, социальной защиты и т. д.

Поскольку односторонние властные полномочия нередко являются источником различных злоупотреблений, судьи административной юстиции призваны их пресекать, наказывая при этом неправомерно действующих

чиновников. Как правило, эти судьи имеют право не только проверять законность управленческих мер, но и оценивать их целесообразность. Следовательно, роль административной юстиции по отношению к управленческой деятельности подобна той, которую играет по отношению к законодательной власти конституционная юстиция.

Исходя из общих задач административной юстиции (разрешение споров, возникающих между гражданином и исполнительной властью), некоторые ученые считают важнейшей предпосылкой эффективного государственного управления справедливый баланс интересов между государством, с одной стороны, и гражданами — с другой. "Идея такого справедливого баланса интересов является обоснованием существования административного права в Великобритании или его эквивалента во французском административном праве как части публичного права".

Еще русский юрист Н.М. Коркунов отмечал, что "по свойству нарушаемых прав нельзя разграничить административную юстицию от уголовной и гражданской...". При выявлении природы административной юстиции следует прежде всего подчеркнуть то обстоятельство, что здесь в спорном правоотношении присутствует субъект, благодаря которому спор является административным. Наделенные властными полномочиями органы государственного управления или должностные лица (лица, которые выполняют публичную функцию любого характера) — обязательные участники административного спора.

Следовательно, юрисдикция судьи по административным делам основывается на том факте, что подлежащие применению нормы права и порождаемые спорным делом правоотношения носят публично-правовой характер.

Исторически в западных странах сложились две основные системы (или модели) административной юстиции: континентальная (немецко-французская) и англо-американская (англосаксонская). Системы эти в разных странах имеют и общие черты, и различия. Так называемая немецко-французская доктрина особого, судебного контроля за осуществлением административной власти сложилась в странах континентальной Европы гораздо раньше чем и странах англосаксонской системы, где реальное функционирование административной юстиции начинается лишь со второй половины XX в. Имеются и смешанные формы.

Особенностью первой модели является наличие специализированных судов, которые отделены от общей судебной системы. Для второй характерно отсутствие специальных органов административной юстиции, а также наделение судов общей юрисдикции широкой компетенцией по разрешению административно-правовых споров, что по сути дела есть правосудие по административным делам.

Основное различие между двумя исторически сложившимися моделями административной юстиции заключено в регламентации подведомственности. Это значит, что в странах романо-германской семьи существует правило об универсальной подведомственности: в орган административной юстиции подается любая жалоба, связанная с незаконной деятельностью органов управления, независимо от сферы общественных отношений, к которой она относится.

В противоположность этой модели административные трибуналы, создаваемые в США и Великобритании в конкретных сферах, имеют достаточно узкую специализацию (например, разрешение конфликтов, связанных с проблемами здравоохранения, занятости, деятельности полицейских органов и др.). Члены этих специализированных квазисудебных органов назначаются (в зависимости от значения самого трибунала) актами правительства либо отдельных министерств и ведомств. Чаще всего они действуют на основе собственных правил процедуры, утверждаемых соответствующим министром. В квазисудебной деятельности наиболее ярко проявляется характерное для административных учреждений совмещение функции следователя и судьи.

Рассмотрим деятельность административной юстиции в странах континентальной системы права на примере таких стран, как Франция, Германия и Италия, а англо-американской — на примере США и Великобритании.

Институт административной юстиции зародился во Франции еще в средние века и в эпоху абсолютизма, а административное право как таковое имеет более чем двухвековую историю. Из Франции этот специальный контрольный механизм постепенно распространяется на другие страны континентальной Европы: со второй половины XIX в. административные суды были учреждены в Германии, Бельгии, Италии и Испании.

Французская доктрина административной юстиции, признанная классической, основана на разделении властей. Из теории разделения властей делался вывод о том, что общегражданские суды, будучи органами, не связанными с административными структурами, не должны вмешиваться в деятельность последних. Следовательно, оценку действий административных органов следует изъять из сферы общей судебной юрисдикции и образовать в рамках самой государственной администрации особые учреждения.

Принципы теории ответственности государственной власти во Франции были заложены еще в конце прошлого века знаменитым постановлением Трибунала по конфликтам по делу Бланко (1873). Это постановление гласит: "Ответственность, которую может принять на себя государство за убытки, причиненные отдельным лицам неправомерными действиями государственных служб, не подпадает под принципы Гражданского кодекса в части регламентации взаимоотношений граждан друг с другом".

Таким образом, приведенное положение разграничивает гражданско-правовую ответственность, вытекающую из споров между частными лицами, и административно-правовую, характеризующую взаимоотношения между государственными службами и отдельными гражданами. Пределы гражданско-правовой и административно-правовой ответственности были установлены судебной практикой: если в действиях должностного лица усматривается "служебная" вина, то такие дела относятся к компетенции административной юстиции, которая может ставить вопрос об ответственности за противоправное деяние.

Видный французский административист Ж. Ведель различает две категории вины должностного лица: 1) личная вина, характеризующаяся отсутствием связи со службой (она может зависеть, в частности, от злого умысла и тяжести), за которую чиновник должен отвечать перед общим судом; 2) вина, связанная с несением службы, ответственность за которую инкриминируется только администрации перед административным судом¹.

Из вышесказанного следует, что потерпевшее лицо может по своему усмотрению предъявить административную жалобу на орган государственного управления за вину должностного лица, связанную с исполнением служебных обязанностей, либо гражданский иск на конкретного служащего, совершившего противоправные деяния личного свойства. Если административный трибунал считает, что рассмотрение конкретной жалобы не входит в его компетенцию, он обязан назвать компетентный орган и передать дело на его рассмотрение. Во Франции со времен революции 1789—1794 гг. судебная система разделена на две самостоятельные ветви: общую судебную во главе с Кассационным судом и административную, возглавляемую Государственным советом.

Административная юстиция рассматривает жалобы на действия и акты органов государственного управления и должностных лиц, затрагивающие права и интересы частных лиц. Основную массу жалоб по первой инстанции рассматривают административные трибуналы (их насчитывается 30). Они состоят из председателя и трех-четырёх членов. В 1987 г. было создано 5 административных апелляционных судов в качестве промежуточной инстанции, куда поступают апелляционные жалобы на решения административных трибуналов, за исключением некоторых категорий дел, обжалуемых непосредственно в Государственный совет.

В составе Государственного совета имеется секция по рассмотрению споров, в которой от имени Совета рассматриваются кассационные и апелляционные жалобы на решения нижестоящих административных судов. Судебная практика исходит из того, что администрация обладает дискреционной властью, но не может быть дискреционных актов, т. е. актов, создаваемых по усмотрению

¹ Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 216.

администрации и свободных от судебного контроля.

Основной разновидностью исковых требований являются жалобы по поводу превышения властных полномочий, которые отнюдь не являются формализованными. Для обжалования характерны легкость доступа к судье, незначительные судебные издержки, необязательное участие адвоката в судебном разбирательстве. Однако срок обжалования достаточно жесткий — два месяца с момента опубликования акта административным органом, хотя сам процесс судебного разбирательства обычно носит затяжной характер.

Когда незаконные действия администрации связаны с покушением на основные права и свободы или не основаны на применении закона или подзаконного акта, они считаются "самоуправством". В таких случаях суд может вынести решение о выплате соответствующей компенсации. Важное значение имеет Закон от 16 июля 1980 г., согласно которому Государственный совет вправе взыскивать с публичных юридических лиц (например, государственных учреждений) штрафные пени за неисполнение решения, вынесенного административным судом. Причем за каждый день просрочки исполнения сумма пени увеличивается.

Важную категорию дел составляют так называемые юрисдикционные иски, которые требуют пересмотра управленческого решения. К подобным искам относят, в частности протесты по поводу результатов выборов. Административный суд должен не только аннулировать результаты, не соответствующие нормам избирательного законодательства, но и выявить победившего кандидата или назначить повторное голосование. Отдельная категория дел основана на исковых требованиях по поводу толкования регламентарных актов (от правительственного до муниципального уровня) и оценки их законности. В данном случае рассматриваются иски претензии, касающиеся незаконного характера или так называемой ничтожности конкретного управленческого акта.

Таким образом, административный судья защищает индивида от властей двояко: либо путем отмены обжалуемого акта, либо путем взыскания компенсации в пользу потерпевшего.

В среднем с момента обращения в административный суд до принятия окончательного решения по существу спора проходит около двух лет, причем оспариваемый административный акт все это время остается в силе. Однако судья по административным делам, налагая запрет на деятельность администрации, не вправе адресовать ей какие-либо предписания или вменить какие-либо действия. Среди специалистов преобладает мнение, что это является одним из самых существенных недостатков контроля административной юстиции.

Доступ к управленческим актам и, следовательно, к административном

юстиции во Франции гораздо шире, чем во многих других странах. Законом от 17 июля 1978 г. было введено принципиальное правило, согласно которому для граждан недоступны только те акты, которые содержат военную или дипломатическую тайну, сведения медицинского характера и т. п.

Закон от 11 июля 1979 г. устанавливает принцип обязательной мотивации управленческих решений, которые ограничивают осуществление прав и свобод или представляют собой полицейскую меру, налагают санкции или запреты, подчиняют выдачу лицензии ограничительным условиям и пр.

В Германии общий принцип судебной защиты прав граждан в случае их нарушения "государственной властью" закреплен Конституцией (п. 4 ст. 19). Деятельность самих административных судов основана на Положении 1960 г., в соответствии с которым компетенция административного суда распространяется на все споры публично-правового характера, кроме конституционно-правовых. Суды принимают к рассмотрению не только иски граждан к государственным органам, но и некоторые споры между административными органами и органами местного самоуправления, а также все споры о правах государственных служащих.

Судебному разбирательству в рамках административной юстиции должно предшествовать так называемое предварительное рассмотрение жалобы, т. е. проверка правомочности и целесообразности административного акта. Это значит, что суд определяет, не нарушил ли административный орган этим актом закон и не противоречит ли обжалуемый акт целям, ради которых этот орган получил свои полномочия. Такое предварительное решение по жалобе принимает "вышестоящий орган" — во многих случаях глава окружной администрации. Это дает ему возможность отменять административные акты, которые хотя и правомерны, но не целесообразны, и тем самым не доводить дело до административного суда.

Структура административной юстиции Германии трехступенчатая. Суды первой и второй инстанции находятся в компетенции земель: первичные административные суды и Высший административный суд (по одному в каждой из земель Германии, кроме одного общего — для земель Нижней Саксонии и Шлезвиг-Гольштейна). Как правило, дела в этих судах рассматривают коллегии в составе трех профессиональных судей и двух "почетных судей". Во главе системы административной юстиции стоит Федеральный административный суд; в его структуре имеется 12 сенатов в составе пяти профессиональных судей.

Низовые (первичные) административные суды рассматривают по первой инстанции подавляющую массу дел. По постановлению органа административной юстиции обжалуемый управленческий акт может быть отменен либо восстановлены права граждан или учреждений, нарушенные действиями

должностных лиц. В компетенцию высших административных судов входит рассмотрение апелляционных, а при некоторых условиях и кассационных жалоб на решения и определения административных судов, а также в исключительных случаях наиболее важных дел по первой инстанции. Федеральный административный суд в основном занят рассмотрением кассационных жалоб на решения нижестоящих административных судов.

Для Германии характерно также существование специализированных органов административной юстиции, действующих в соответствии с выработанными для них процессуальными правилами. Поскольку в большинстве случаев эти суды рассматривают иски граждан к государственным органам, их решения и определения обязательны для соответствующих ведомств.

К специализированным органам административной юстиции, в частности, относят финансовые, дисциплинарные и социальные суды. Последним, например, подведомственны дела о социальном страховании, о пособиях и пенсиях и др.

Если административный суд любой инстанции (и специализации) убежден, что какой-либо принятый парламентом закон противоречит Конституции и необходимо решить вопрос о его действительности, он должен направить этот акт — до назначения процедуры слушания — Федеральному конституционному суду. Следовательно, административные суды не вправе осуществлять контроль за конституционностью норм, не связанных с конкретным делом.

Следует выделить и такую отличительную черту немецкой системы юрисдикционного контроля за администрацией, как связанность административных судов основными правами и свободами. Это значит, что при осуществлении правосудия они должны не только применять нормы текущего законодательства, но и учитывать права и свободы гражданина.

В Италии административная юстиция также образует самостоятельную систему во главе с Государственным советом, который является одновременно и консультативным, и судебным органом. Совет контролирует законность актов правительства и министерств и рассматривает апелляционные жалобы на решения нижестоящих областных административных трибуналов.

Административные трибуналы имеются в каждой из 20 областей и выступают как органы первой инстанции, рассматривающие жалобы на постановления и действия исполнительной власти. Областной административный трибунал состоит из председателя, назначаемого из числа членов Государственного совета, и не менее чем пяти членов. Административные трибуналы осуществляют юрисдикцию: 1) по вопросам законности управленческих актов и действий администрации; 2) так называемую юрисдикцию по существу, т. е. обязывающую администрацию совершить положительные действия; 3) исключительную юрисдикцию по охране субъективных прав в

соответствии с исчерпывающим перечнем закона.

Процесс формирования административной юстиции в Италии был достаточно длительным и многоэтапным. Еще в прошлом веке доктриной была выработана концепция "субъективных прав и законных интересов", принимаемая и ныне современной административно-правовой доктриной. Субъективное право согласно этой концепции принадлежит индивиду как таковому и не затрагивает публичного интереса. Следовательно, носитель субъективных прав является субъектом частно-правового отношения в отличие от субъекта публично-правового отношения, выступающего в качестве носителя законных интересов. В соответствии с этим делением и должна устанавливаться гражданская и административная юрисдикция, ибо спор частного лица с публичной администрацией может возникнуть лишь по поводу нарушения последней его законных интересов.

Для обеспечения надлежащей судебной защиты законных интересов еще в конце прошлого века была учреждена специальная секция Государственного совета. За ней признаны полномочия рассматривать жалобы о некомпетентности, превышении власти и нарушении законов действиями (решениями) органов управления, наносящими ущерб законным интересам граждан. Государственный совет был уполномочен аннулировать незаконные административные акты. Подтверждая это правомочие, ныне действующая Конституция Италии 1947 г. (ст. 103) предусматривает, что Государственный совет и другие органы административной юстиции осуществляют юрисдикцию по охране законных интересов граждан в их отношениях с администрацией, а в особых случаях, оговоренных в законе, также и субъективных прав.

Особенность итальянской системы административной юстиции состоит в более широких юрисдикционных полномочиях административного судьи. В отличие от Франции, где такой судья не вправе предписывать администрации конкретные действия, в Италии он обладает способностью не только аннулировать любой акт административного органа, но и потребовать от администрации принятия нового акта.

Показательно, что Италии присущ дуализм: наряду с общими административными судами во главе с Государственным советом в стране действуют и специальные административные суды во главе со Счетной палатой. Несмотря на то, что для рассмотрения административных споров существует отдельная иерархическая система судов, достаточно отчетливо отграниченная от общей юрисдикции, общие суды также правомочны выносить в отдельных случаях частные определения в адрес органов исполнительной власти или взыскивать с администрации определенной суммы убытков.

Современное состояние административной юстиции в таких странах, как

США и Великобритания, характеризуется определенной спецификой. По мнению многих американских специалистов, со второй половины XX в. со всей остротой встал вопрос о введении ответственности за правонарушения, совершенные работниками государственного аппарата. Это в свою очередь потребовало принятия специального законодательства, в рамках которого все виды административной деятельности и все стадии административного процесса были подробно регламентированы.

В США основополагающим актом является Закон об административной процедуре 1946 г., который стал своеобразным кодексом федерального административно-процессуального права, "важной вехой в развитии самой идеи о необходимости расширения в современных условиях ответственности администрации за причиненный ущерб". Статьи этого нормативного акта неоднократно изменялись и дополнялись, в основном в целях демократизации и детализации (в частности, поправками 1961, 1967, 1974 гг.). Кроме того, многие штаты имеют и свои законы об административной процедуре.

Закон 1946 г. стал первой в странах общего права попыткой установить важнейшие принципиальные положения, регулирующие административную процедуру. Согласно этому акту право на судебную проверку имеет "лицо, несущее ущерб вследствие действия административного учреждения". Его ключевая норма гласит: США несут ответственность согласно положениям настоящего раздела об исках из причинения вреда таким же образом и в той же степени, что и частные лица при подобных обстоятельствах. Специфика американской модели административной юстиции состоит именно в том, что она действует на стыке исполнительной и судебной властей: для нее характерно сочетание деятельности административных квазисудебных учреждений с рассмотрением дел административного характера в рамках общих судов. Как известно, в США функционируют параллельно единая федеральная система судов и самостоятельные судебные системы штатов.

Суды общей юрисдикции, включая и верховные суды, рассматривают жалобы на решения и действия административных учреждений и должностных лиц по мотивам их незаконного характера. Важное направление их деятельности — проверка конституционности действий (или, напротив, отказа от действий) должностных лиц федерации и штатов. Как правило, в суде дело о неправомерных действиях учреждения имеет приоритет перед всеми другими делами, кроме особо важных. Дело рассматривается судом по существу, и бремя доказывания своей невиновности лежит на учреждении.

Наряду с системой общих судов существует несколько специализированных федеральных судов, которые по стилю деятельности близки к административным. Важное место занимает Претензионный суд. Этот орган рассматривает

гражданские иски физических и юридических лиц к правительству США с требованием о возмещении ущерба, причиненного нарушением договоров, и по ряду других оснований. Среди подобных судебных учреждений федерального характера следует выделить Суд по внешней торговле и Налоговый суд, рассматривающий споры, которые возникают в связи с определением размера федеральных налогов и их уплатой. Во многих штатах действуют также суды специальной юрисдикции — либо самостоятельно, либо при окружных судах. Они разбирают дела об административных правонарушениях, лицензионных, пенсионных, налоговых и многих других, по которым выносятся решения о правах и обязанностях конкретных лиц.

подавляющее большинство судебных исков касается незаконных решений и действия, решения или заключения органов государственной власти, нарушающих интересы гражданина. Гражданин вправе требовать: приостановления или отмены действий администрации, объявления его незаконным или "ничтожным"; издания, изменения или отмены нормативного акта. По искам граждан суд может вынести судебное решение, именуемое "постановлением о запрете" либо "деклараторным решением о признании действия незаконным". Впоследствии решения издаются отдельными томами и часто служат руководством при рассмотрении аналогичных дел, т. е. становятся прецедентами.

Если гражданин не удовлетворен решением администрации, он может предъявить иск к государству о компенсации понесенных убытков. В последние годы обнаруживается устойчивая тенденция к росту таких исков. Нередко они связаны с материальным ущербом и телесными повреждениями, нанесенными государственным автотранспортом; с ущербом, вызванным халатностью должностных лиц или неудовлетворительным медицинским обслуживанием и др.

Квасисудебные административные органы разбирают ежегодно тысячи обращений, связанных с выдачей лицензии, определением размера налогов, назначением социальных пособий и др. Поскольку они действуют в масштабах соответствующей отрасли, сфера их компетенции по общему правилу имеет узковедомственный характер.

Принципиальное различие между общими судами и коллегиальными административными органами квазисудебного характера заключено в том, что по степени отхода от принципа "жесткого" прецедента трибуналы находятся в более привилегированном положении, нежели общие суды. В США квазисудебные административные органы отличаются практически полной самостоятельностью в процессе вынесения решения по существу административного спора.

Кроме того, в качестве апелляционной инстанции по решениям административных трибуналов выступают именно общие суды, которые "проверяют вопросы права всегда и факта тогда, когда орган административной

юстиции принял явно ошибочное решение ввиду недостаточности или недостоверности фактов". Характерно, что сама угроза отмены судом незаконного решения администрации заставляет ее в большинстве случаев действовать в рамках закона.

Это значит, что согласно доктрине первичной административной юрисдикции учреждение имеет приоритет перед судом при разрешении вопросов факта в сфере, в которой оно является специалистом. Таким образом, право выносить решения по вопросу факта предоставлено администрации, и ее решения могут проверяться лишь с точки зрения их обоснованности доказательствами по делу. Вместе с тем первоначальная юрисдикция исключительно по вопросам права, т. е. того, насколько верно учреждение истолковывает и применяет норму закона, принадлежит судам. Однако часто бывает трудно решить, является ли тот или иной вопрос исключительно вопросом права. В такого рода случаях суды предоставляют администрации возможность высказаться первой.

Из вышеизложенного видно, что независимые судебные и квазисудебные органы в США играют исключительно позитивную роль в защите прав и свобод человека и гражданина.

Органы административной юстиции США видят свою задачу в том, чтобы служить дополнительным правозащитным средством. Не случайно американский юрист Н. Дорсен, подчеркивая непреходящее значение предложенной в 1803 г. доктрины судебного надзора, приходит к мысли о том, что "понятие судебного надзора является... наиболее важным вкладом американской политической системы в развитие свободы граждан в мировом масштабе"¹.

В Великобритании органы административной юстиции приобретают все большее значение. К числу свойств административных трибуналов, дающих им преимущество перед судами общей юрисдикции, можно отнести упрощенную процедуру разбирательства, свободу доступа для всех заинтересованных лиц, высокое качество экспертных оценок и др.

Развитие административной юстиции в Великобритании связано с принятием в 1958 г. Закона о трибуналах и расследованиях, который создал единую правовую основу для деятельности большого количества органов, занимающихся разрешением административных конфликтов в социально-экономической сфере. По Закону 1958 г. был учрежден Национальный совет административных трибуналов с правом контроля за работой нижестоящих судов, являющийся также консультативным органом при правительстве. Совет вправе обращаться с апелляционными исками в Верховный Суд по сложным правовым вопросам, затрагивающим деятельность специальных судов.

Трибуналы, или специальные суды, являются важнейшим институтом административного права в Великобритании; их деятельность регулируется

¹ Дорсен Н. Природа и пределы гражданских свобод в США // Права человека накануне XXI века. М., 1994. С. 286.

актами 1921 г., 1958 г., 1966 г. и 1971 г. Учреждаются они в статутном порядке соответствующими актами британского парламента. Основная функция трибуналов — рассмотрение споров между гражданами и государственными учреждениями по вопросам, имеющим общественный интерес. В 1957 г. в специальном комитете парламента, занимавшемся проблемой административной юстиции, было подчеркнуто, что трибуналы являются специальными правоприменительными органами, дополняющими систему судов общей юстиции. Указанные органы должны рассматриваться как "создаваемым парламентом механизм" для целей административного арбитража, а не как часть аппарата государственного управления.

В настоящее время в Великобритании действуют 67 систем административных трибуналов, включающих комитеты, комиссии, суды и собственно трибуналы. Они различаются между собой не только по сферам деятельности, но и по составу и компетенции. Суды часто носят узковедомственный характер. Классификацию административных трибуналов можно проводить по следующим областям социально-экономической жизни: регулирование землепользования, уровень благосостояния населения, проблема транспорта, развитие промышленности и занятость, проблема иммиграции.

В соответствии с такой классификацией создаются и необходимые трибуналы. Например, по вопросам землепользования учреждены: трибунал земельных отношений, суды местного землепользования, трибунал сельскохозяйственных земель, трибунал рыночных отношений и комитет по оценке размера ренты. В сфере благосостояния существуют трибуналы: национального вспомоществования, производственного травматизма, медицинского обеспечения, национальных служб здравоохранения и др.

В 1964 г. были учреждены промышленные трибуналы состоящие из трех членов (под председательством профессионального юриста). Они рассматривают споры между предпринимателями и наемными работниками, в том числе жалобы на неправомерное увольнение, отказ в выплате пособия и др. Решения промышленных трибуналов могут быть обжалованы в Апелляционный трибунал по трудовым спорам, который был создан Законом о наемном труде 1975 г.

Этот трибунал состоит не только из судей Высокого суда или Апелляционного суда, но и дополнительных членов — специалистов либо представителей предпринимателей и наемных работников.

Следует выделить Суд по рассмотрению жалоб на ограничение свободы промысла. Этот орган был создан для решения споров по вопросам торговли, цен, налогообложения, охраны интересов потребителей и т. п. Помимо профессиональных юристов в составе данного суда заседают лица, являющиеся специалистами в области торговли. Апелляции на его решения подаются в высшие

судебные инстанции регионов.

Особое место среди учреждений специальной юрисдикции занимает Суд по рассмотрению жалоб на ограничение свободы предпринимательства, учрежденный в 1956 г. Он рассматривает соглашения о ценах и условиях поставок товаров и услуг в целях предотвращения монополизации производства и торговли. Суд рассматривает и иные жалобы на нарушения правил добросовестной торговли, а также разбирает просьбы об освобождении от налогов какого-либо вида товаров по соображениям публичного интереса. Дела в этом суде обычно рассматривают коллегии из одного профессионального судьи и двух специалистов. Таким образом, в масштабах Великобритании действуют сотни различного рода локальных административных трибуналов, комитетов и судов различной специализации, каждый из которых руководствуется в своей деятельности собственным регламентом.

Рассмотренные современные модели административной юстиции в различных странах свидетельствуют о существовании многочисленных разновидностей этого института. Обязанность государства обеспечить гражданину судебную защиту его законных прав и интересов является важным элементом правовой государственности. Административная юстиция — эффективный инструмент ограждения личности от незаконных или необоснованных притеснений публичных властей, поскольку "одинаковое подчинение закону и суду ставит должностных лиц и граждан на общую юридическую плоскость"

Из представленного анализа института административной юстиции видно, что в демократическом обществе органы государственного управления и должностные лица не только наделяются правом издавать нормативные акты, порождающие правовые последствия для граждан, но и несут обязанность действовать в рамках закона и отвечать за свои противоправные действия, а в случае необходимости — возмещать ущерб, причиненный этими действиями.

7 Международные процедуры и механизмы защиты прав человека

7.1 Общая характеристика международной защиты прав человека

Международные процедуры в области защиты прав человека и охраны частной жизни представляют собой методы, порядок рассмотрения, проверки, подготовки предложений о принятии решений по сообщениям, заявлениям и иной информации о нарушениях прав человека. Контрольные механизмы представляют собой определённые организационные структуры (международные суды по правам человека, международные организации, включая комитеты, комиссии, рабочие группы, специальных докладчиков). В рамках одного контрольного органа могут использоваться различные процедуры. Лица, входящие в состав того или иного контрольного органа, могут быть представителями государства, однако чаще действуют в личном качестве, то есть не получают указаний от своих правительств и не отвечают перед ними за свою деятельность в составе этого органа (судьи, специальные докладчики, эксперты). Международные процедуры в области прав человека и охраны частной жизни по методам и источникам сбора информации можно разделить на следующие категории:

1) рассмотрение докладов государств в международной организации или ином органе о выполнении ими своих обязательств в области прав человека;

2) рассмотрение жалоб-заявлений государств друг к другу по поводу нарушения таких обязательств;

3) рассмотрение индивидуальных жалоб, заявлений отдельных лиц, групп или неправительственных организаций на нарушение их прав тем или иным государством;

4) изучение ситуаций, связанных с предполагаемыми нарушениями прав человека и охраной частной жизни.

Международные контрольные механизмы, как правило, представляют собой коллективные органы, которые принимают свои решения либо консенсусом, либо большинством голосов. Если решения Европейского суда по правам человека носят обязательный характер, то решения Комитета по конвенциям и рекомендациям Исполнительного Совета ЮНЕСКО носят только рекомендательный характер, да и то нуждаются в одобрении самого Исполнительного Совета ЮНЕСКО. Создание и функционирование международных контрольных органов в области прав человека и охраны частной жизни - объективная реальность конца XX века, следствие того, что права человека вышли из пределов исключительной внутренней компетенции государств, превратились не только в общесоциальную составляющую, но и в

элемент общих международных отношений. Среди универсальных международных организаций, чьи функции связаны с защитой прав человека, особое место занимает ООН и её органы. Генеральная Ассамблея неоднократно принимала по этим вопросам резолюции, а её роль проявилась в принятии Всеобщей декларации прав человека в разработке Пактов 1966 года. Следует отметить, что вопросы по правам человека и охраны частной жизни входят в компетенцию её Третьего комитета, который и непосредственно готовит проекты резолюций Генеральной Ассамблеи по гуманитарным вопросам. Экономический и Социальный Совет ООН принимает по вопросам прав человека резолюции в пределах своей компетенции.

Всеобщая декларация прав человека, базируется на принципе неотъемлемости прав и свобод для жизнедеятельности любой личности, и закрепляет возможность ограничения прав личности со стороны государства только в исключительных случаях. Многочисленные отступления и грубые нарушения прав человека, неоднократно приводившие к локальным международным конфликтам показали явную неэффективность внутригосударственного контроля за их соблюдением, особенно в странах с диктаторским режимом. Поэтому в международно-правовых документах, принимаемых в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, чётко прослеживается тенденция определить функции международного и внутригосударственного права в области защиты прав человека.

Многочисленные отступления и грубые нарушения прав человека, неоднократно приводившие к локальным вооружённым конфликтам, показали явную неэффективность внутригосударственного контроля за их соблюдением, особенно в странах с диктаторским режимом. Поэтому начиная с середины 1970-х гг. в международно-правовых документах, принимавшихся в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), чётко прослеживается тенденция определить функции международного и внутригосударственного права в области защиты прав человека.

В первом документе СБСЕ - Хельсинкском Заключительном акте 1975 года, закрепившем принцип уважения основных прав и свобод человека в качестве принципа международного права, устанавливался баланс равного взаимодействия международно-правового и национального регулирования прав человека. Государства должны «поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных и культурных и других прав и свобод... совместно и самостоятельно действовать в соответствии с условиями и принципами Устава ООН и Всеобщей декларации прав человека».

В документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ уже утверждалась главенствующая роль международных

стандартов в области прав человека. Согласно Документу любое государство имеет право «свободно выбирать и развивать в соответствии с международными стандартами в области прав человека свои политические, социальные, экономические и культурные системы... и должны обеспечивать, чтобы их законы, административные правила и политика соотношались с их обязательствами по международному праву». Кроме того, отдельным лицам или группам, действующим от их имени, было предоставлено право «поддерживать связь с международными органами, наделёнными компетенцией получать и рассматривать информацию, касающуюся утверждений о нарушении прав человека».

Наконец, в Документе Московской конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 года было прямо подчёркнуто, что «вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии, верховенства закона носят международный характер... и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства». Таким образом, институт международной защиты прав человека был легализован. Функции международной внутригосударственной защиты прав человека разграничивались следующим образом: на международном уровне разрабатываются международные стандарты в области прав человека и действуют контрольные органы за их соблюдением, на национальном уровне государства приводят своё законодательство в соответствие с международными стандартами и гарантируют их выполнение. Международные контрольные органы стали обязательным структурным элементом универсальных конвенций по правам человека, начиная с принятия Международной конвенции ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года. Создаваемые на базе конвенции международные контрольные органы (Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет по правам человека, Комитет против пыток, Комитет по правам ребёнка) наделялись правом требовать от государств периодического предоставления докладов о соответствии их законодательства положениям конвенции, а некоторые из них уполномочивались рассматривать жалобы государства на государство относительно нарушения прав человека, предусмотренных соответствующей конвенцией, и индивидуальных жалоб граждан на государство с правом вынесения рекомендаций по устранению нарушений.

Региональные конвенции пошли гораздо дальше, предусмотрев учреждение Суда по правам человека, имеющего право рассматривать жалобы государства на государство и индивидуальные жалобы относительно нарушений положений конвенции, причём решение суда является обязательным для государства.

Итак, функционирование механизма международной защиты прав человека направлено на создание дополнительных гарантий их соблюдения государствами.

Однако совершенно очевидно, что эволюция концепции прав человека говорит не о радикальных изменениях содержания Всеобщей декларации, а лишь конкретизирует и углубляет её положения, что свидетельствует об уникальности, жизнеспособности и современности данного документа.

Норма о приоритете общепризнанных норм международного права по правам человека появилась в российском законодательстве только незадолго до принятия Конституции 1993 года - вначале в Декларации прав и свобод человека и гражданина России от 22 ноября 1991 года, затем в ст. 32 Конституции РФ-России 1978 года (с изменениями и дополнениями на декабрь 1992года). В обоих случаях это были нормы, идентичные по содержанию, они гласили: «Общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами Российской Федерации и непосредственно порождают права и обязанности граждан Российской Федерации».

Однако указанная прежняя конституционная норма не воспринята новой Конституцией, которая теперь установила: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией» (ч. 1 ст. 17).

Смысл этой статьи прочитывается так: права человека признаются и гарантируются Конституцией, которая закрепляет их согласно общепризнанным нормам международного права.

7.2 Процедуры и механизмы защиты прав человека ООН

В 1993 году Конституция Российской Федерации закрепила право каждого российского гражданина «обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты» (ч. 3 ст. 46 Конституции), т.е. в том числе и в ООН.

Организация объединённых наций рассматривает и обсуждает вопросы, касающиеся прав человека, по сути дела, во всех своих структурах, но в интересующем нас аспекте - защита прав человека- главную роль играют Генеральная ассамблея, Экономический и социальный совет и конвенционные, договорные органы, т.е. различные комитеты, созданные в соответствии с пактами и конвенциями.

Назовём некоторые наиболее важные механизмы Организации объединённых наций.

1. Центральные органы ООН по правам человека.
 - 1.1. Комиссия ООН по правам человека.
 - 1.2. Подкомиссия по поощрению и защите прав человека.

2. Органы, созданные для контроля за выполнением соглашений («договорные органы»).

2.1. Комитет по правам человека.

2.2. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам.

2.3. Комитет по ликвидации расовой дискриминации.

2.4. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

2.5. Комитет против пыток.

2.6. Комитет по правам ребёнка.

3. Другие процедуры в рамках системы ООН.

3.1. Процедуры ЮНЕСКО.

3.2. Процедуры Международной организации труда.

4. Специализированные экономические учреждения ООН.

Особое место в системе ООН занимает институт Верховного комиссара по правам человека.

Однако сегодня существует лишь четыре органа ООН, которые могут принимать индивидуальные жалобы при условии, если соответствующее государство-участник ратифицировало соответствующий документ. Это:

- Комитет по правам человека;
- Комитет по ликвидации расовой дискриминации;
- Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин;
- Комитет против пыток.

7.3 Комитет ООН по правам человека

Комитет по правам человека является органом контроля за соблюдением Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого 16 декабря 1966 г. резолюцией Генеральной ассамблеи ООН. Комитет основывает свою деятельность на ст. 28 Пакта.

Комитет состоит из 18 экспертов, избираемых в персональном качестве на четырёхлетний срок в соответствии с принципом справедливого географического представительства. Ежегодно он проводит три сессии (две в Женеве и одну в Нью-Йорке). Неправительственные организации и прочие наблюдатели не имеют права участвовать в работе Комитета в ходе сессии.

Комитет по правам человека представляет собой механизм контроля за тем, как государства соблюдают вытекающие из Пакта обязательства. Он также является органом, куда поступают от государств и отдельных лиц жалобы на нарушения зафиксированных в Пакте прав. Ст. 40 Пакта обязывает участвующие в нём государства представлять доклады о принимаемых ими мерах по соблюдению своих обязательств. Изучение этих докладов и принятие замечаний по ним

образует собой первый уровень контрольной деятельности Комитета. Второй уровень этой деятельности обеспечивается ст. 41 Пакта, в соответствии с которой участвующее в Пакте государство может в любое время заявить, что оно признаёт компетенцию Комитета получать и рассматривать сообщения о том, что какое либо государство участник утверждает, что другое государство участник не выполняет своих обязательств по данному Пакту. Сообщения, предусматриваемые настоящей статьёй, могут приниматься и рассматриваться только в том случае, если они представлены государством участником, сделавшим заявление о признании для себя компетенции этого Комитета. Комитет не принимает никаких сообщений, если они касаются государства участника, не сделавшего такого заявления. Третий уровень состоит в принятии и рассмотрении жалоб от отдельных лиц, как это предусмотрено Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах. Этот пакт имеет два протокола. Когда говорят о защите прав человека по процедуре Факультативного (дополнительного) протокола, то имеется ввиду факультативный протокол № 1. Второй факультативный протокол предлагает государствам, ратифицировавшим его, отказаться от применения смертной казни. Протокол № 1 был принят одновременно с Пактом и даёт возможность отдельным лицам представлять Комитету сообщения о нарушениях предоставленных им Пактом прав.

Итак, согласно ст. 1 Первого Факультативного протокола к Пакту, Комитет может принимать и рассматривать письменные сообщения «от подлежащих его юрисдикции лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения...государством участником какого-либо из прав, изложенных в Пакте».

Однако по итогам рассмотрения Комитетом таких сообщений он принимает «соображения», сообщаемые за тем соответствующему государству участнику и лицу. То есть решения Комитета по правам человека не имеют силы судебных решений, обязательных для исполнения государствами участниками. Максимум, на что может рассчитывать жертва нарушения прав человека - это политическое воздействие на то или иное государство. Наконец, в том случае, если Европейский суд принимает решение в пользу жертвы нарушения прав человека, государство ответчик по делу обязано выплатить солидную денежную компенсацию такой жертве. К Комитету по правам человека данное положение не применимо. Из трёх названных процедур та, что закреплена в Факультативном протоколе, обеспечивает самый чёткий и непосредственный механизм защиты прав человека, причём этим механизмом могут пользоваться отдельные лица. В Факультативном протоколе оговорены условия представления жалоб, которые с тех пор неоднократно разъяснялись Комитетом. Обращаться в Комитет с жалобами могут

лица которые утверждают, что какое-либо из прав, перечисленных в Пакте, было нарушено, и которые исчерпали все имеющиеся внутренние средства правовой защиты. Комитет рассматривает жалобы на закрытых заседаниях и с соблюдением требований конфиденциальности.

7.4 Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации

Этот Комитет, состоящий из 18 экспертов и контролирует реализацию Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, которая была принята Генеральной ассамблеей в 1965 г. и вступила в силу в 1969 г. Комитет занимается рассмотрением периодических докладов представляемых государствами участниками, и издаёт заключения и рекомендации с целью содействия выполнению государствами положений Конвенций.

Отдельные лица или группы лиц, заявляющие, что их права изложенные в Конвенции, нарушаются, могут, как установлено в ст. 1 Конвенции, подать в Комитет петицию. К этому моменту они должны исчерпать все доступные внутренние средства правовой защиты. Возможность подавать индивидуальные сообщения для рассмотрения на закрытых сессиях Комитета появилась, начиная с 1992 г.

Комитет должен рассматривать любые жалобы одного государства участника на другое государство участник о том, что последнее не проводит в жизнь положение Конвенции.

Однако Комитет не может принять сообщение, если оно касается государства, которое, хотя и является участником Конвенции, но не признаёт компетенцию Комитета.

7.5 Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин

Ещё в 1946 г. Экономическим и социальным советом была учреждена Комиссия по положению женщин. Она занималась подготовкой докладов и рекомендаций Совету, которые касаются поощрения прав женщин в политической, экономической, гражданской, социальной и учебной областях, а также разработкой рекомендаций и предложений о принятии мер в отношении неотложных проблем в области прав женщин с целью осуществления принципа равноправия женщин и мужчин. В 1972 г. Генеральный секретарь ООН просил Комиссию запросить мнения государств, членов ООН относительно возможного договора о правах женщин. В 1974 г. Комиссия по положению женщин приступила к разработке Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин. Работе этой Комиссии способствовали итоги Всемирной конференции в

рамках Международного года женщин, которая состоялась в 1975 г. в Мехико. На этой конференции был принят новый план действий, в котором отмечалась необходимость уделить первоочередное внимание разработке и принятию Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин, а также эффективным методам её выполнения.

Такая конвенция была принята Генеральной ассамблеей в 1979 г. В 1981 г., после того как были получены первые 20 ратификационных грамот, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин вступила в силу и был учреждён Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Задачей его является наблюдение за осуществлением положений конвенции государствами участниками. В Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин излагаются в юридически императивной форме согласованные на международном уровне принципы о правах женщин, которые применимы ко всем женщинам во всех областях. Основопологающей правовой нормой Конвенции является запрещение всех форм дискриминации в отношении женщин. Осуществление этой нормы не может быть обеспечено лишь посредством принятия нейтральных с точки зрения статуса мужчин и женщин законов. Помимо требования о том, чтобы женщинам предоставлялись равные по сравнению с мужчинами права, в Конвенции предписывается также принятие определенных мер для обеспечения того, чтобы повсюду женщины могли пользоваться признанными за ними правами.

10 декабря 1999 г. для подписания был открыт Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Тем самым была предложена процедура для рассмотрения Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин индивидуальных или межгосударственных жалоб, разработка которой была рекомендована Всемирной конференцией по правам человека 1993 г., а также Четвертой Всемирной конференцией женщин в 1995 г.

Государство участник Протокола признает компетенцию Комитета принимать и рассматривать сообщения от подпадающих под его юрисдикцию лиц или групп лиц или от их имени, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения этим государством участником какого либо из прав, изложенных в Конвенции.

7.6 Комитет ООН против пыток

Комитет против пыток (КПП) был создан 26 ноября 1987 г. на первой конференции государств участников Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, в

соответствии со ст.17 этой Конвенции, которая была принята резолюцией 39/46 Генеральной ассамблеи ООН от 10 декабря 1984г.

КПП состоит из 10 членов, избираемых сроком на четыре года. Его очередные сессии проводятся два раза в год. По инициативе большинства государств участников Конвенции могут проводиться и специальные сессии. В отличие от Комитета по правам человека, КПП приветствует получение информации, документов и письменных заявлений по вопросам своей деятельности от специализированных учреждений и других органов ООН, а также от неправительственных организаций, имеющих совещательный статус при ЭКОСОС.

Задачи КПП в целом сводятся к контролю за соблюдением Конвенции государствами участниками. Подобно Комитету по правам человека, КПП осуществляет свою контрольную деятельность на трёх уровнях. В соответствии со ст. 19 Конвенции, Комитет получает от государств участников доклады о принятых ими мерах по осуществлению своих обязательств. Ст. 21 и 22 позволяют Комитету принимать жалобы от одного государства на другое, а также от отдельных лиц. В ст. 21 Конвенции против пыток мы видим тот же принцип взаимности, что и в ст.41 Пакта о гражданских и политических правах: государство, не заявившее о признании компетенции КПП в отношении самого себя, не может подать жалобу на государство, сделавшее такое заявление.

Ст. 20 Конвенции наделяет КПП правом предпринимать расследование на территории государства участника Конвенции, если Комитет получает достоверную информацию, указывающую на систематическое применение в этом государстве пыток.

Как и Комитет по правам человека, КПП рассматривает жалобы отдельных лиц, поступающие в порядке ст.22 Конвенции, в закрытых заседаниях, и вся работа по таким жалобам носит конфиденциальный характер.

Сообщения от отдельного человека или группы людей, которые стали жертвами нарушений, а также от любого отдельного человека или группы людей, которые имеют непосредственные и достоверные данные о таких нарушениях, допустимы и в центральных органах ООН по правам человека – Комиссии по правам человека и Подкомиссии по поощрению и защите прав человека. Однако следует особо подчеркнуть, что эти процедуры были разработаны до принятия двух пактов о правах человека и их цель состоит не в том, чтобы обеспечить юридическую защиту отдельных жертв нарушений прав человека, а в том, чтобы собрать информацию о систематических и грубых нарушениях прав человека.

Комиссия ООН по правам человека основывает свою деятельность на ст.68 Устава ООН. Она была создана в 1946 г. как одна из шести функциональных комиссий Экономического и социального совета ООН. В настоящее время её

членами являются 53 государства. Комиссия действует как политическая структура, и работающие в ней делегации представляют свои государства и отстаивают их политику.

Мандат Комиссии состоит в том, чтобы она занималась всеми проблемами прав человека. Комиссия имеет в своём распоряжении две процедуры реагирования на нарушения прав человека. Одна из них основана на резолюции ЭКОСОС 1235 от 6 июня 1967 г. и носит публичный характер, в то время как другая, исходящая из резолюции ЭКОСОС 1503 от 27 мая 1970 г., является закрытой.

На основе процедуры, изложенной в резолюции 1235, Комиссия разработала два различных механизма своей деятельности – региональный (по отдельным государствам) и тематический (проблемный). Первый из них подразумевает подготовку доклада о положении дел с правами человека в каком-либо государстве. С этой целью Комиссия может назначить авторитетного специалиста своим специальным докладчиком либо специальным представителем, или же просить его выступить в качестве независимого эксперта при Комиссии. Комиссия может также обратиться к Генеральному секретарю ООН с просьбой, чтобы он сам назначил такого авторитетного специалиста. Второй механизм (тематический, проблемный) подразумевает исследование определённой разновидности нарушений прав человека, проводимое не в отдельно взятой стране, а в глобальном масштабе. Чтобы провести такое исследование, Комиссия может либо назначить специального докладчика, либо создать рабочую группу.

Процедура 1503 представляет собой общий механизм, посредством которого сообщения о нарушении прав человека выносятся на рассмотрение Комиссии по правам человека. Все меры, предпринимаемые в соответствии с этой процедурой, носят конфиденциальный характер, до тех пор, пока комиссия не представит соответствующий доклад ЭКОСОС ООН.

На основе доклада Комиссии Экономический и социальный совет направляет государствам рекомендации относительно тех мер, которые следует принять по рассмотренным проблемам.

Деятельность Комиссии по правам человека осуществляется в форме сессий, которые проходят ежегодно в Женеве в течение шести недель с начала февраля до середины марта. На сессиях могут присутствовать представители государств, не являющихся членами Комиссии, а также представители специализированных учреждений ООН, национально освободительных движений и неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС. Все эти делегации имеют в Комиссии статус наблюдателя: они могут участвовать в её работе, но не имеют права голоса при принятии решений.

В ходе ежегодной весенней сессии Комиссии принимается более ста

резолюций и решений по различным правозащитным вопросам, в том числе по положению прав человека в отдельных странах. Помимо резолюций Комиссия может принимать решения, а также так называемые Заявления Председателя сессии. Основное различие между резолюциями и Заявлениями Председателя заключается в том, что последние обязательно принимаются на основе консенсуса, а для принятия резолюций возможно проведение голосования. То есть в том случае, если хотя бы одно из государств – членов Комиссии по правам человека имеет возражения по тексту проекта Заявления Председателя, то оно уже не может быть принято в виде Заявления, а должно обрести форму резолюции или же вообще должно быть снято с рассмотрения. Кроме того, Заявления Председателя сессии разрабатывают те же самые правительственные делегации, а Председатель сессии всего лишь зачитывает его на пленарном заседании.

У Комиссии по правам человека существует вспомогательный орган – Подкомиссия по поощрению и защите прав человека. Она была создана в 1947 г. и до 1999 г. называлась Подкомиссией по предотвращению дискриминации и защите меньшинств.

В отличие от Комиссии, Подкомиссия состоит из независимых экспертов. Члены Подкомиссии и их заместители избираются на персональной основе и выполняют свои обязанности свободно, без какого-либо воздействия со стороны государств. Отбор 26 экспертов осуществляется в соответствии с принципом справедливого географического представительства.

Подкомиссия представляет собой исполнительный орган Комиссии и имеет следующие задачи: проводить исследования в свете Всеобщей декларации прав человека, представлять Комиссии рекомендации относительно предотвращения дискриминации и выполнять любые другие поручения, данные ей ЭКОСОС или Комиссией.

Свой вклад в упрочение уважения прав человека вносят специализированные экономические учреждения ООН.

В системе ООН есть довольно много учреждений, занимающихся экономическими проблемами. Все специализированные учреждения имеют программы, направленные на цели экономического развития. Они планируют и финансируют деятельность по экономическому развитию в сотрудничестве с правительствами отдельных стран. Остановимся на важнейших. Это Программа развития ООН (ПРООН), Международный банк реконструкции и развития (более известный как Всемирный банк) и Международный валютный фонд (МВФ). Поскольку существует связь между экономической политикой и ситуацией с правами человека, есть и связь между описанными выше механизмами защиты прав человека и деятельностью этих учреждений.

Целью экономических программ, рекомендуемых либо финансируемых

этими учреждениями, являются улучшение экономического положения стран и рост благосостояния народов. Эта цель имеет отношение к праву на жизнь, провозглашенному в ст. 3 Всеобщей декларации прав человека, а также права на необходимый жизненный уровень по ст. 25 Декларации. Она затрагивает также право на образование (ст. 26 Декларации), право на труд (ст. 23), право на социальное обеспечение (ст. 22) и право на развитие, которое является модификацией права на самоопределение.

Рассматривая варианты экономической политики, ПРООН, Всемирный банк и МВФ до недавнего времени взаимодействовали только с правительствами и опирались исключительно на экономические соображения. Основные права человека, такие как право на свободу выражения убеждений (ст. 19 Всеобщей декларации), не говоря уже о праве на развитие, всё это время игнорировались.

С началом 1990-х гг. ПРООН использует понятие «гуманитарного развития». Эта концепция предусматривает, помимо всего прочего, наделение людей правом участвовать в принятии решений, затрагивающих их судьбы. С 1989 г. проявляет в своём подходе большую гибкость и Всемирный банк. Эти сдвиги в политике ПРООН и Всемирного банка свидетельствуют о связи между деятельностью этих учреждений и поощрением и уважением прав человека.

Все предпринимаемые в системе ООН действия по поощрению и защите прав человека последние 10 лет координирует Верховный комиссар по правам человека.

В 1993 г., более чем через 40 лет после того, как впервые была выдвинута идея назначить Верховного комиссара Организации объединённых наций для рассмотрения вопросов, касающихся прав человека, Всемирная конференция по правам человека, проходившая в 1993 г. в Вене, рекомендовала Генеральной ассамблее, чтобы та в первоочередном порядке начала изучение вопроса об утверждении поста Верховного комиссара в целях поощрения и защиты всех прав человека. Осенью 1993 года Генеральная ассамблея достигла консенсуса по проекту резолюции, предусматривающему учреждение данного поста.

В соответствии с этой резолюцией Верховный комиссар ООН по правам человека в ранге заместителя Генерального секретаря является должностным лицом Организации объединённых наций, несущим под руководством и эгидой Генерального секретаря главную ответственность за деятельность ООН в области прав человека, и действует в рамках общей компетенции, полномочий и решений Генеральной ассамблеи, Экономического и социального совета и Комиссии по правам человека. Он координирует все предпринимаемые в системе ООН действия по поощрению и защите прав человека, соответствующие образовательные программы, предоставляет через секретариат ООН по просьбе государств консультативные услуги, а также техническую и финансовую помощь

с целью поддержки мер и программ в области прав человека.

Верховный комиссар назначается Генеральным секретарем ООН и утверждается Генеральной ассамблеей с учетом периодической смены, сроком на четыре года с возможностью его однократного продления еще на четыре года.

Верховный комиссар должен быть знатоком различных мировых культур, быть специалистом в сфере прав человека, обладать личностной целостностью и высоким моральным авторитетом. Верховный комиссар должен выполнять свои обязанности беспристрастно, объективно, неизбирательно и эффективно.

Мандат Верховного комиссара был сформулирован так, чтобы механизмы Организации объединенных наций по защите прав человека могли реагировать на новый комплекс проблем, которому уделено большое внимание в Венской декларации и Программе действий. Он распространяется на шесть общих областей, среди которых: поощрение и защита прав человека во всём мире, укрепление международного сотрудничества в области прав человека, налаживание диалога с правительствами с целью обеспечить уважение прав человека, координация усилий, предпринимаемых в данной области различными органами ООН, приспособление механизмов ООН к нынешним и будущим потребностям.

В соответствии со своим мандатом и с учётом Венской декларации и Программы действий Верховный комиссар ориентировал свою деятельность на следующие области: консультативное обслуживание и техническая помощь в области прав человека, включая помощь странам, совершающим переход к демократии; реагирование на случаи серьёзного нарушения прав человека и предупреждение нарушений; координация деятельности, связанной с правами человека, в системе ООН; борьба с расовой дискриминацией; поощрение прав лиц, подлежащих к особо уязвимым группам, включая женщин, детей, меньшинства и коренные народы; борьба с особо гнусными нарушениями прав человека, такие как пытки и насильственные исчезновения; содействие программам просвещения и общественной информации в области прав человека и осуществление Венской декларации и Программы действий.

За время деятельности ООН сложились определённые правила приемлемости сообщений, петиций, жалоб. Не вдаваясь в подробности и специфику, имеющую место при обращении в те или иные структуры, отметим самое важное.

- Сообщения должны быть совместимы с Уставом ООН, всеобщей декларацией прав человека, международными пактами о правах человека;

- До обращения в ООН должны быть исчерпаны все доступные внутренние, национальные средства правовой защиты, предусмотренные законодательством данного государства;

- Не приемлемы жалобы, не относящиеся к компетенции данного органа, специализированного учреждения, другой структуры ООН;

- Не приемлемы жалобы на частных лиц, на общественные объединения. Жалоба должна быть направлена против государства и его структур, допускающих либо нарушающих права и свободы человека;

- Жалоба может быть принята, если обнаружится, что данный вопрос рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования;

- Не приемлемы сообщения, основанные на материалах средств массовой информации;

- Не принимаются анонимные сообщения.

Жалоба, сообщение не должны содержать оскорбительных оценок, замечаний в адрес государства, являющегося объектом жалобы.

8 Региональное сотрудничество государств в области прав человека

8.1 Европейская система защиты прав человека

Старейшей региональной организацией на Европейском континенте является Совет Европы. 4 ноября 1950 г. в Риме его членами была принята Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, которая вступила в силу 3 сентября 1953 г. Спустя 25 лет после принятия Конвенции ее участниками стали все члены Совета Европы.

Как подчеркивается в преамбуле Конвенции, ее участники поставили перед собой цель предпринять "первые шаги" для осуществления "некоторых прав", перечисленных во Всеобщей декларации прав человека. И действительно, в Конвенции содержится лишь часть прав и свобод, закрепленных во Всеобщей декларации и Пактах о правах человека. Однако достоинство созданной системы состоит в том, что она постоянно развивается и дополняется новыми документами. Дополнительные протоколы к Конвенции включили в систему европейской защиты практически весь перечень гражданских и политических прав.

Однако ценность Европейской конвенции состоит не только в зафиксированных правах и свободах, но и в создании механизма их имплементации. Этот механизм является "уникальным, жизненным и развивающимся".

Любое государство-участник может направить в Европейскую комиссию по правам человека жалобу о том, что другая сторона нарушает положение Конвенции (ст. 24). Комиссия правомочна рассматривать также жалобы отдельных лиц, неправительственных организаций и групп лиц о нарушении их прав участниками Конвенции. Жалобы рассматриваются только в том случае, если государство, против которого они поданы, признало подобную компетенцию Комиссии (ст. 25). Постепенно все члены Совета Европы признали такую компетенцию не только Комиссии, но и Европейского Суда по правам человека.

Комитет министров Совета Европы рассматривал жалобы лишь в том случае, если они не были переданы в Европейский Суд по правам человека. Дела в этот Суд передаются как Комиссией, так и государством-участником.

Созданный на базе Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод контрольный механизм был в значительной степени результатом компромисса. В годы его создания члены Совета Европы не были готовы к отказу от части своих суверенных прав, переводу наднациональной защиты прав человека на более высокий уровень и предоставлении индивиду права на прямой доступ в Суд. Сейчас такие условия созрели.

11 мая 1994 г. члены Совета Европы приняли протокол № 11 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, который предоставил индивиду, неправительственным организациям и группам лиц возможность направлять петиции непосредственно в Суд. Этот протокол вступил в силу в октябре 1997 г. после того, как все государства-участники подписали и ратифицировали его. Согласно протоколу Европейская комиссия по правам упраздняется и единственным органом становится Суд. Для рассмотрения дел Суд учреждает комитеты из трех судей, палаты из семи судей и большие палаты из семнадцати судей. Вопросы о приемлемости жалоб будут решаться комитетами из трех судей. Это вызвано тем, что поток жалоб постоянно возрастает, особенно в связи с ростом членов Совета Европы, и комитеты смогут быстро и эффективно решать вопросы о приемлемости индивидуальных жалоб. Сами же дела решаются палатами. Большие палаты обсуждают наиболее серьезные вопросы интерпретации Конвенции, а также дела, переданные ей по требованию участвующих в споре сторон.

Решения Суда обязательны для государств-участников, и за их осуществлением наблюдает Комитет министров Совета Европы. Таким образом, созданный в соответствии с Европейской конвенцией и протоколом № 11 механизм является, по сути дела, наднациональной властью. Его учреждение потребовало от государств — членов Совета Европы пересмотреть сложившиеся стереотипы, касающиеся абсолютизации государственного суверенитета. Решения Суда, имеющие значение прецедента, оказывают значительное влияние на формирование и развитие доктрины европейского права. Ими в повседневной практике руководствуются судебные органы государств-участников. Члены Совета Европы постоянно корректируют свое законодательство и административную практику под влиянием решений Суда. Отвергая законность национальных судебных решений, Европейский Суд побуждает государства пересматривать действующее законодательство и практику его применения.

Любая страна, вступающая отныне в Совет Европы, должна не только присоединиться к Европейской конвенции, но и внести в свое законодательство необходимые изменения, вытекающие из прецедентного права, создаваемого решениями Суда по правам человека.

Деятельность контрольного механизма созданного в рамках Совета Европы на основании многочисленных европейских конвенций, способствует унификации юридических систем всех стран Европы в области защиты основных прав и свобод человека.

Сейчас, когда Россия вступила в Совет Европы и ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, Совету Европы и России по взаимной договоренности следует, на наш взгляд, установить

строго определенный срок, в течение которого российское законодательство и правоприменительная практика будут приведены в соответствие с европейскими стандартами.

И наконец, чтобы избежать наплыва частных жалоб в Европейский Суд, необходимы эффективно работающие внутригосударственные механизмы защиты прав и свобод человека, а также система гарантий реализации принимаемых законов.

Хельсинкский процесс. Наряду с Советом Европы значительное место по вопросам прав человека занимают в деятельности, Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ).

Это Совещание, которое объединяет все государства Западной и Восточной Европы, а также США и Канаду, является наиболее представительной европейской региональной организацией, которая начала работу в Хельсинки 3 июля 1973 г. В конце 1994 г. Совещание было преобразовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Первый этап этой работы завершился 1 августа 1975 г. подписанием Хельсинкского Заключительного акта. Один из четырех основных разделов Акта, в котором были зафиксированы совместные договоренности стран-участниц, относится к гуманитарному сотрудничеству европейских государств по правам человека.

Хельсинкский Заключительный акт определил направления и конкретные формы сотрудничества государств в различных областях, относящихся к правам человека, включая образование, культуру, информацию, контакты между людьми. Он явился той основой, на которой вот уже много лет развивается плодотворное сотрудничество государств Европы, США и Канады в области прав человека.

Обсуждая предложения по контролю за выполнением своих обязательств по правам человека, государства-участники Венского совещания, приняв в 1989 г. Итоговый документ Венской встречи, решили, что в своих взаимоотношениях они будут обмениваться информацией и отвечать на запросы друг друга о ситуации с правами человека на их территории. Они также согласились проводить двусторонние встречи в целях изучения вопросов, относящихся к человеческому измерению СБСЕ,

включая ситуации и конкретные случаи, связанные с нарушением прав отдельных людей. К этим ситуациям и конкретным случаям любое государство может привлекать внимание других участников СБСЕ. Все материалы по обмену информацией и изучению конкретных случаев по желанию любого государства участника представляются на последующие Совещания СБСЕ.

Эти процедуры постоянно дополняются новыми институтами и структурами. Развернутые решения по этому вопросу были приняты, в частности, в Праге в

1992 г.

В Парижской хартии для новой Европы предусматривалось создание Парламентской ассамблеи СБСЕ, в которую должны войти члены парламентов всех государств-участников.

В рамках этого парламента могли бы быть созданы специальные органы с полномочиями рассматривать отдельные нарушения основных прав и свобод человека и принимать по ним обязательные решения.

В перспективе, по-видимому, возможно и объединение существующих в Европе региональных органов в единую организацию, в которую войдут все государства континента. Этот процесс практически происходит уже сейчас — в члены Совета Европы вступают восточноевропейские государства, что неизбежно приведет к реорганизации всех региональных структур Европы.

События конца 80-х — начала 90-х гг. на востоке Европы кардинальным образом изменили геополитическую карту этого континента. Социально-политические различия западноевропейских и восточноевропейских государств стали стираться.

Постепенно зреют политические предпосылки интеграции всей Европы, что неизбежно приведет к образованию единого европейского правового пространства и созданию единых условий для эффективной защиты основных прав и свобод человека.

8.2 Межамериканская конвенция по правам человека

Интеграционные процессы, происходящие в Европе, уникальны. В других регионах мира они еще далеки от европейских. Межамериканская конвенция по правам человека, которая была принята 20 ноября 1969 г. на Межамериканской дипломатической конференции в Коста-Рике, во многом скопирована с Европейской. Лишь 12 из 19 латиноамериканских государств, участвовавших в конференции, подписали этот документ. Не поставили своей подписи под Конвенцией и США.

Потребовалось почти 10 лет, чтобы 11 государств ратифицировали ее; она вошла в силу в 1978 г. На 1 января 1999 г., т. е. 30 лет спустя, еще не все государства, входящие в Организацию Американских государств (ОАГ), ее ратифицировали.

В перечне прав и свобод, провозглашенных в Межамериканской конвенции даже не отражен ряд тех из них, которые закреплены Пакте о гражданских и политических правах, таких как право народа на самоопределение, право этнических, религиозных и языковых меньшинств пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию, исполнять свои обряды, а также пользоваться

родным языком и др. В Конвенции нет основных социально-экономических прав. Статья 26 этого документа содержит лишь общее пожелание об их "последовательной реализации".

Согласно этой Конвенции, полномочия по контролю за выполнением обязательств, взятых государствами-участниками, возложены на Межамериканскую комиссию и Межамериканский суд по правам человека. Их функции во многом заимствованы из Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Деятельность этих органов оказалась практически неэффективной. За годы своего функционирования Суд, например, вынес немногим более десяти консультативных заключений и решений. Первое решение было вынесено лишь 29 июля 1988 г., т. е. через 10 лет после вступления Конвенции в силу.

В последние годы наблюдается определенная активизация деятельности Комиссии и Суда. Однако она выявила целый ряд проблем. В ряде своих решений Суд обвинил некоторые: Венесуэла, Гватемала, Гондурас, Колумбия, Коста-Рика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Сальвадор, Чили, Уругвай, Эквадор.

Многие западные ученые признают, что функционирование региональной системы защиты прав человека, созданной на основе Межамериканской конвенции, свидетельствует о ее неэффективности, определяемой нестабильностью политических режимов в ряде государств данного региона.

Межамериканская конвенция составлена в отрыве от реальной жизни и социально-экономических условий, сложившихся на Латиноамериканском континенте. Народы ряда стран Латинской Америки лишены не только социально-экономических, но и элементарных гражданских и политических прав. Многие лица являются жертвами репрессий, томятся в тюрьмах и концлагерях, подвергаются пыткам. А ведь некоторые из этих стран ратифицировали Межамериканскую конвенцию по правам человека, взяв, таким образом, обязательство соблюдать закрепленные в ней права и свободы человека.

Сравнительный анализ деятельности европейских и американских региональных органов по защите прав человека свидетельствует о том, что только на основе схожести политических систем, их политической и правовой стабильности, исторического опыта, близости уровней социально-экономического развития, общих правовых традиций эта деятельность может быть эффективной. Указанные факторы во многом объясняют, почему функционирование Европейской Комиссии и Суда по правам человека оказалось намного успешнее, чем в Латинской Америке. Не случайно в Азии до сих пор нет региональных органов по правам человека. Многие ученые и государственные деятели этого континента считают, что в связи с отсутствием в Азии политической, социально-экономической и культурной гомогенности у государств нет условий для

учреждения регионального механизма по правам человека. Усилия этих государств, по их мнению, должны быть сосредоточены на вопросах политического и культурного развития. Это, однако, не означает, что нужно отказаться от создания регионального механизма защиты прав человека в Азии. Генеральная Ассамблея неоднократно призывала государства регионов, в которых отсутствуют такие органы, рассмотреть возможность заключения соответствующего договора.

8.3 Африканская хартия прав человека и прав народов

В отличие от азиатских, африканские государства создали в 1981 г. региональную организацию по правам человека, приняв Хартию прав человека и прав народов, положения которой учитывают специфику континента и задач государств-участников. В этом документе на первый план выдвигаются вопросы самоопределения, борьбы с колониализмом, с иностранным господством, проблемы социально-экономического и культурного развития, осуществления суверенных прав над природными богатствами и ресурсами. Значительное место в Хартии заняли такие права народов, как право на международный мир и безопасность, на развитие, на благополучную окружающую среду и другие права, имеющие особое значение для ликвидации остатков колониализма и свободного развития Африки. Хартия предусмотрела и создание Комиссии прав человека и прав народов.

Эта Комиссия ежегодно проводит свои сессии. Согласно ст. 62 Хартии, государства-участники обязуются каждые два года представлять доклады о законодательных и иных мерах, принятых ими для обеспечения прав и свобод предусмотренных в Хартии. Функции Комиссии сформулированы лишь в общих чертах, и в Хартии не содержится норм о полномочиях этого органа принимать какие-либо решения по обсуждаемым докладам. На практике Африканская комиссия формулирует лишь предложения по законодательному обеспечению тех или иных прав и свобод.

В Хартии в отличие от Европейской и Межамериканской конвенции проводится различие между сообщениями о единичных нарушениях прав индивидов и теми, которые "свидетельствуют о существовании многочисленных случаев массовых и грубых нарушений прав человека и прав народов" (ст. 58). Если Африканская комиссия, изучив сообщения, приходит к выводу о наличии в той или иной стране систематических нарушений прав человека и прав народов, она извещает об этом Ассамблею глав государств и правительств. По поручению Ассамблеи Комиссия проводит "всестороннее" расследование таких случаев и представляет ей свой доклад с выводами и рекомендациями. За первые 10 лет

функционирования Комиссии она получила 34 сообщения о массовых нарушениях прав человека.

Все сообщения рассматриваются конфиденциально до тех пор, пока Ассамблея глав государств и правительств не примет решения. Информацию об отдельных нарушениях прав и свобод человека Комиссия не рассматривает.

Анализируя сотрудничество стран Африки в области прав человека, африканские юристы отмечают, что в основе такого сотрудничества находятся вопросы развития, а также борьбы с колониализмом и расизмом.

Создана и Постоянная арабская комиссия по правам человека. Основное внимание в ее работе уделяется вопросам борьбы с нарушениями прав человека на оккупированных Израилем территориях.

Процесс продвижения к демократии в Африке развивается весьма сложно и противоречиво. На этом континенте имеется немало лидеров, которые считают, что примат права в жизни страны и уважение основных прав и свобод — принципы, применимые лишь к европейским понятиям демократии. Они абсолютизируют роль государственного суверенитета и делают акцент на особые традиции Африки.

И все же для демократически ориентированных политических лидеров Африки становится все очевиднее, что политический плюрализм, многопартийность, демократические выборы, экономические реформы — единственно возможный путь развития стран континента. Опыт, накопленный в Европе, неизбежно со временем будет распространяться и на другие регионы мира с учетом специфических условий развития расположенных там государств.