

ФИЛОСОФИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Г.Н. Комкова*

Становление системы защиты прав человека в Российской Федерации

История развития человечества свидетельствует о том, что обретенные человеком прав и свобод, расширение их перечня всегда становились ареной острых столкновений между индивидом и государством. Добровольно предоставлять социальные блага и политические свободы государство не стремилось никогда. Все ныне существующие права человека, закрепленные в международных документах, конституциях, законодательстве, были выстраданы и отвоёваны человечеством с боем. История свидетельствует, что данная битва еще не окончена, что новым поколениям нужно снова и снова защищать свои права. Пока, к сожалению, ещё нереальна ситуация, при которой не будет требоваться усилий для поддержания и защиты прав и свобод человека.

В полной мере права могут быть обеспечены и защищены только в демократическом, социальном, правовом государстве. «Права человека могут быть защищены только в таком государстве, которым управляет право, а не отдельные люди»¹, — писал выдающийся швейцарский юрист профессор Томас Фляйнер.

Признание прав и свобод человека высшей ценностью и их защиты обязанностью государства (ст. 2 Конституции РФ) непосредственно вытекает из зафиксированного в статье 1 Конституции положения о России как о демократическом правовом государстве. Конечная цель деятельности государства состоит в обеспечении прав и свобод человека и гражданина. Достижение этой цели неразрывно связано с обязанностью государства создавать систему защиты прав и свобод, а также устанавливать четкие юридические процедуры такой защиты.

Содержание второй главы Конституции, посвященной правам и свободам человека и гражданина, не вызывает особых нареканий. Многие ученые сходятся во мнении, что её содержание соответствует международным стандартам прав человека. Однако реализация основных прав и свобод, гарантированных Конституцией, выступает объектом критики. Основной дефект действующей Конституции России состоит в отсутствии механизмов ответственности и наказуемости лиц, принимающих решения, которые нарушают права человека. Гарантией реализации прав человека является необходимость создания государством и его органами действенной системы защиты прав человека.

* Заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин, декан юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского, доктор юридических наук, профессор.

¹ Фляйнер Т. Что такое права человека. М., 1997. С. 129.

Система защиты прав человека включает в себя два основных направления: защита прав человека органами власти и самозащита прав человека. Становление и развитие этих направлений в России всегда было сопряжено с определенными трудностями.

Так, органам Российского государства тяжело привыкнуть к тому, что вся их деятельность должна быть подчинена интересам граждан, тогда как предстоящий период их существования был обоснован тезисом о том, что «человек – лишь винтик большой государственной машины». Однако органы государства с начала перестройки постепенно приходили к пониманию необходимости изменить свою деятельность, подчинив её защите прав граждан.

Президент РФ в соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции является гарантом прав и свобод человека и гражданина, что налагает на него обязанности по созданию условий и средств, обеспечивающих их всестороннюю охрану и фактическую реализацию, и означает, что он призван действовать персонально². Именно так наука конституционного права трактует категорию «гарантирование»: Президент РФ имеет реальную возможность оказать воздействие на воплощение любого субъективного права (свободы) и потенциально «может защитить права каждого, которые нарушены любыми органами власти или иными объективно существующими факторами (преступность, рост цен, безработица и т.д.)»³.

Полномочия Президента в данной сфере выражаются в различных формах. Президент наделен неограниченными правами в области законодательной инициативы, позволяющей ему в конкретной правовой форме ставить вопросы о реализации конституционных положений, касающихся прав и свобод. Президент также использует право вето и право приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции России и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ).

В настоящее время связи с внесением изменений в Федеральный закон от 22 сентября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴ возможно отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Федерации Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, которое также может выражаться в нарушении прав граждан (например, отрешение от должности главы Чукотского автономного округа за срыв подготовки к отоплению в зимний сезон).

Если акты Президента РФ будут посягать на конституционные права и свободы человека, то их можно оспорить в Конституционном Суде РФ, однако отрешению от должности при этом Президент подлежать не будет. По предложению некоторых ученых необходимо устранить данный про-

² См.: *Окуньков Л.А.* Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996. С. 40.

³ *Снежко О.А.* Президент Российской Федерации – гарант прав и свобод граждан // *Право и политика.* 2005. № 2. С. 69.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005 (с изм. на 2006 г.).

бел: нуждается в уточнении правовой статус Президента РФ «как должностного лица, действия которого можно оспаривать в общем суде»⁵.

Федеральное Собрание РФ обеспечивает принятие законов, связанных с защитой прав человека. Однако многие законы принимались непросто и долго (законы об обращениях, митингах, персональных данных). Нельзя привлечь законодательные органы к ответственности за бездействие, за принятие некачественных, непродуманных законов. Чаще всего законы, нарушающие права граждан, являются следствием лоббизма, сущность которого заключается в финансировании и оказании различных услуг со стороны финансово-промышленных групп, а также криминальных структур конкретным представителям органов государственной власти и управления, отстаивающим интересы данных структур путем принятия определенных нормативных правовых актов, политических, административных и иных официальных решений. Качественная характеристика лоббизма заключается в том, что продвижение интересов конкретных субъектов осуществляется за счет ущемления законных интересов других субъектов (различных категорий граждан, организаций, общества и государства в целом)⁶. Здесь о защите прав граждан говорить, естественно, не приходится, поскольку само принятие такого закона – это воплощение незаконных привилегий одних групп населения перед другими.

Можно отметить, что некоторые депутаты пытаются изменить данную ситуацию в пользу защиты прав граждан. Так, недавно Комитет по государственному строительству Государственной Думы Федерального Собрания РФ подготовил к рассмотрению законопроект «Об ответственности органов федеральной исполнительной власти за обеспечение конституционного права граждан на достойную жизнь и свободное развитие». В законопроект введен механизм заключения соглашения между различными социальными группами, корпорациями, общественными объединениями и органами государственной власти при выработке социально-экономического курса на определенный период. Соглашение будет основываться на целевых ориентирах показателей уровня жизни населения. К сожалению, приходится констатировать, что данный законопроект, скорее всего, принят не будет.

Конституционная ответственность парламента за нарушения прав и свобод граждан наступает в случае принятия неконституционных законов, реализация которых посягает на основные права человека. Мерой ответственности в такой ситуации будет признание Конституционным Судом РФ таких законов недействующими. К сожалению, бездействие Федерального Собрания, выражающееся в непринятии очень важных законов, регламентирующих конституционные права и свободы человека и гражданина, не влечёт за собой никакой ответственности. Хотя можно было бы предусмотреть конкретные сроки принятия того или иного закона, касающегося прав и свобод граждан, и нарушение таких сроков рассматривать как основание для конституционной ответственности вплоть до роспуска нижней палаты парламента.

Правительство РФ ответственно за повышение благосостояния граждан, улучшение социальной защиты. Однако, несмотря на рост золотова-

⁵ Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: круглый стол // Государство и право. 2000. № 3. С. 35.

⁶ См.: Красинский В.В. Правовая оценка российского лоббизма // Юридический мир. 2004. № 8–9. С. 86.

лутных резервов, высокие цены на нефть в последние годы, по сравнению с другими странами, в отечественную социальную сферу вкладывается недостаточное количество бюджетных средств. Так, по данным английского журнала «Экономист», затраты на решение социальных вопросов в США составляют порядка 14,5% ВВП, во Франции – 9,9%, в Германии – 9,6% и всего 1,3% – в России. При этом США на социальные расходы направляет 62% своего бюджета, а Россия – менее 20%⁷. Система доходов населения не сбалансирована, что предопределяет их высокую дифференциацию. По результатам последних исследований приблизительно 50% населения живет за чертой прожиточного минимума, доходы 10% самых бедных и 10% самых богатых различаются в 15 раз⁸.

Нельзя сказать, что данные проблемы не решаются: руководство страны предпринимает определенные усилия для повышения уровня благосостояния населения. Так, за первые три месяца 2007 г. рост денежных доходов россиян составил 13%, тогда как в этот же период прошлого года он был всего 7%. Средняя заработная плата выросла на 18,4%. По прогнозам социально-экономического развития России, подготовленного Правительством Российской Федерации, к 2010 г. число россиян, проживающих за чертой бедности, сократится до 10,7%, средняя зарплата в месяц составит 20053 руб., средняя трудовая пенсия – 5105 руб., денежные доходы населения увеличатся на 27%⁹.

Тем не менее нельзя говорить о том, что существует продуманный механизм ответственности как всего Правительства, так и отдельных министров за результаты его деятельности в деле обеспечения и защиты прав человека. Можно было бы предусмотреть в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» основания для отставки всего кабинета министров или отдельных членов за массовое нарушение прав человека.

Суды в правовом государстве выступают в качестве самого эффективного инструмента защиты прав граждан. Так, одним из важных результатов судебной реформы является то, что количество граждан, отдающих предпочтение при защите своих прав судебным органам, за последние годы выросло на 10%.

Однако не все ожидания от результатов судебной реформы были достигнуты. Обоснованно отмечается Уполномоченным по правам человека в России В. Лукиным: «Начатая в 90-х годах в России судебная реформа позволила добиться укрепления независимости судей, положила начало формированию института мировых судей, постепенному введению суда присяжных, установлению судебного контроля за правомерностью применения мер процессуального характера. Однако законодательные и организационные мероприятия последних лет не обеспечили достижения многих целей реформы»¹⁰.

⁷ Аргументы и факты. 2004. № 48. С. 17.

⁸ Однако есть и более удручающие данные. Например, в исследовании М.Н. Руткевич (*Руткевич М.Н.* Воспроизводство населения и социально-демографическая ситуация в России // Социс. 2005. № 7. С. 30) говорится о том, что, «децильный коэффициент» в России равен 25–30, а в Москве превышает 50.

⁹ Комсомольская правда. 2007. 21 апр.

¹⁰ Лукин В. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 год. М., 2005. С. 268.

Сегодня в России на каждые 10 000 жителей приходится 1,5 федерального судьи, однако ощущается острая нехватка федеральных судей — их численность планируется довести до 35 734 человек (2,47 судьи на 10 тыс. населения). Одна из причин необходимости почти двукратного увеличения судейского корпуса — постоянно возрастающее количество дел, рассматриваемых судьями¹¹.

Неудовлетворенность правосудием обусловлена прежде всего не субъективными факторами, а объективными причинами: нарушением независимости судей, недостаточным уровнем оперативности при рассмотрении дел и, наконец, отсталостью существующей судебной системы от уровня развития российского общества.

Широко распространены нарушения закона при рассмотрении и гражданских, и уголовных, и арбитражных дел. Конституционные нормы, установленные права граждан и гарантии реализации этих прав и отраженные в действующем законодательстве, судьями часто не соблюдаются. Эффективной защиты от нарушений закона судьями, действующей на систематической и предсказуемой основе, сейчас не существует. Совместное действие причин недопустимого положения в судебной системе — неисполнения действующего закона судьями и серьезных дефектов законодательства — усиливает негативное воздействие на общество.

Так, по результатам опросов общественного мнения, проведенных в 2003 г., судебной власти доверяют всего 28,3%, тогда как не доверяют 47,7%¹². Одна из важнейших причин, по которой граждане не доверяют суду, — это неверие в справедливость решений, выносимых судом (54,3% опрошенных)¹³, т.е. отсутствие гарантий реализации принципа равенства перед судом.

В ходе судебной реформы поднималась проблема неприкосновенности судей. В большинстве европейских стран никакой особой процедуры привлечения судей к ответственности не существует: полицейский имеет право начать расследование в отношении судьи так же, как и в отношении всех других граждан. Это равенство всех перед законом и судом, осуществляемое на практике. В соответствии с изменениями в законе о статусе судей решение по вопросу о возбуждении уголовного дела в отношении судьи теперь принимается Генеральным прокурором РФ на основании заключения судебной коллегии суда соответствующего уровня о наличии в действиях судьи признаков преступления.

Когда зам. главы администрации Президента РФ Дмитрию Козаку, который занимался разработкой законопроектов по судебной реформе, задали вопрос о том, что нужно ли ограничивать неприкосновенность судей в России, ведь в Европе все судьи завидуют нашим судьям, он ответил: «Да, конечно, завидуют. А их граждане нашим завидуют? Они хотят быть судимыми нашим судом?».

О неэффективности судебной системы свидетельствует и тот факт, что больше всего нарушений Европейской конвенции по жалобам против России выявлено в 2006 г. по вопросам нарушения права на справедливое судебное разбирательство — 64.

¹¹ См.: Яковлев В. На очереди — обеспечение доступности и повышение качества правосудия // Российская юстиция. 2001. № 11. С. 11.

¹² См.: Митрошенков О.А. Отношение населения и госслужащих к существующему правопорядку // Социс. 2004. № 5. С. 117.

¹³ Там же. С. 119.

Институт Уполномоченного по правам человека – одно из лучших нововведений в деле защиты прав человека. Однако для усиления его право-защитной функции как на федеральном, так и на региональном уровне следует наделить омбудсменов не только правом законодательной инициативы, но и обязанностью давать заключения по проектам законов, затрагивающих права и свободы граждан. Думается, такой предварительный контроль за предлагаемыми законопроектами позволил бы во многом снять негативные последствия в случае нарушения ими прав и свобод человека.

Статья 45 Конституции РФ предусматривает возможность человека защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

Самозащита прав человеком включает в себя разнообразные способы. Прежде всего широко распространены обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления, возможность которых предусмотрена ст. 33 Конституции РФ. Обращения граждан представляют собой не только способ защиты прав граждан, но и реализацию права граждан на участие в управлении делами государства. С одной стороны, организация своевременного и правильного рассмотрения обращений граждан позволяет осуществлять общественный контроль за исполнительной властью, добивается восстановления нарушенных прав граждан, обеспечения социальной справедливости. С другой стороны, информационно-аналитическая работа по обращениям граждан способствует широкому информированию руководителей органов государственной власти и местного самоуправления о наиболее острых проблемах, существующих среди населения страны. Таким образом, письменные и устные обращения граждан, содержащие в себе коллективное или личное мнение, оценки, требования, просьбы, пожелания, помогают совершенствовать работу федеральных и местных органов, обеспечивают двустороннюю связь между государством и населением.

К сожалению, долгое время право граждан на обращения не было урегулировано на законодательном уровне, только в 2006 г. был принят Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»¹⁴. Несмотря на долгое время, в течение которого разрабатывался этот закон, ряд важнейших вопросов, связанных с обеспечением прав граждан, остался неурегулированным. Так, например, существенным моментом в рассмотрении жалобы является определение срока исполнения принятого по ней решения, а также установление момента завершения всего производства по жалобе. В действующем законе такой срок не установлен. По-видимому, его должен определить сам орган, вынесший решение.

Другим важным способом самозащиты прав граждан является обжалование в суд действий должностных лиц, нарушающих права граждан. В действующем Законе РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹⁵ обязанности по доказыванию спора определяются следующим образом:

а) государственный орган или орган местного самоуправления, их должностные лица, действия и решения которых обжалуются, обязаны документально доказать законность своих действий и решений, т.е. они

¹⁴ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

¹⁵ ВВС. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

должны доказать законность, основываясь только на документах, и не вправе использовать другие средства доказывания;

б) гражданин обязан доказывать лишь факт нарушения своих прав и освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий. При этом гражданин вправе использовать любые законные средства доказывания.

Таким образом, закон устанавливает дополнительные преимущества гражданам в спорах с органами власти, что далеко не всегда используется в судебной практике. Кроме того, защищая свои права, гражданин может обратиться за помощью в средства массовой информации и правозащитные организации, привлечь внимание к своим проблемам путем публичных выступлений, что урегулировано соответствующими законами.

Наконец, если исчерпаны все внутригосударственные средства правовой защиты, то в соответствии с ч. 3 ст. 46 Конституции РФ каждый может обратиться в международные органы по защите прав человека. Особенно актуальным данное право стало после вступления России в Совет Европы и присоединения к Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод. В настоящее время Россия по количеству обращений в Европейский Суд по правам человека стоит на одном из первых мест. Поток жалоб на Россию впечатляет: только в 2006 г. в Европейский Суд их поступило 10 569. Тем не менее большое количество таких обращений свидетельствует не только о возросшей правовой грамотности российских граждан, но о том, что в своем государстве граждане не могут получить удовлетворение своих жалоб, восстановления своих прав.

В заключение следует отметить, что несмотря на большой арсенал средств, которыми российские граждане могут воспользоваться для защиты своих прав, используются они не в полной мере. Необходимо постоянное правовое просвещение жителей России относительно тех прав, которыми они обладают, и способов защиты, которыми они могут воспользоваться для защиты своих прав. Таким образом, система защиты прав человека в России находится в стадии становления, и только от совместных усилий органов государства, правозащитных организаций и самих граждан будет зависеть, как скоро такая система заработает в полную силу.