

Частное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Омская юридическая академия»

**ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ:
ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

Учебное пособие

Омск 2015

ББК 67.620.32

П68

Ответственный редактор
канд. юрид. наук Д. Т. Караманукян

Авторы:

Д. Т. Караманукян (предисловие, глава 7),
А. В. Минжуренко (§ 1–3 главы 1), С. А. Величко (§ 4 главы 1),
Я. В. Бакарджиев (глава 2), А. Е. Гузий (глава 3, § 2 главы 5),
А. С. Никонова (глава 4), Т. М. Ашенина (§ 1, 3 главы 5), А. Г. Быкова (глава 6)

Права человека в России: история, теория и практика : учебное пособие / Д. Т. Караманукян [и др.] ; отв. ред. и авт. предисл. Д. Т. Караманукян. – Омск : Омская юридическая академия, 2015. – 308 с.

ISBN 978-5-98065-129-9

Рецензенты:

Ю. В. Деришев – профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Омской юридической академии, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;

О. И. Бекетов – начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный работник образования Омской области.

Учебное пособие одобрено на заседании кафедры теории и истории государства и права Омской юридической академии «25» мая 2014 г., протокол № 8.

Учебное пособие рекомендовано к изданию методическим советом Омской юридической академии 5 июня 2014 г., протокол № 7.

Учебное пособие представляет собой систематизированное исследование правового статуса человека. Рассматриваются природа, сущность, генезис прав человека в России, правовой статус человека и гражданина в российской и международной правовых системах, современные институты и механизмы защиты прав человека в юридической действительности. Особое место занимает доктринальный анализ европейских стандартов в области прав человека и прецедентного права Европейского Суда по правам человека.

Издание предназначено для практикующих юристов, научных работников, аспирантов, бакалавров и магистрантов вузов юридического профиля.

ISBN 978-5-98065-129-9

ББК 67.620.32

© Омская юридическая академия, 2015

ПРЕДИСЛОВИЕ

Права человека – важнейшая юридическая категория, которая представляет собой один из наиболее значительных итогов правового развития общества с древнейших времен и до наших дней, когда права человека стали неперенным атрибутом демократического правового государства. Проблемы защиты прав человека и гражданина, взаимодействия международного и внутригосударственного права в данной сфере достаточно широко исследуются как в общей теории права, так и в отраслевых правовых науках.

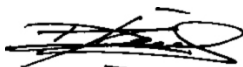
Концепция прав человека занимает центральное место в мировой правовой культуре. Научные представления о правах человека, впервые закрепившись в конституционных актах демократических государств Запада, распространились и в других странах. Сегодня уже сложно найти государство, в котором в том или ином виде не отразилось бы представление о правах и свободах личности на национальном законодательном уровне. Юридические гарантии в сфере прав человека стали своего рода показателем степени демократизма, прогрессивности государств и возможности международного сотрудничества с ними. Повсеместно теперь постулируется сакральный и общеобязательный характер норм о правах и свободах личности, их обеспечения и защиты представителями публичной власти. Отсутствие в конституции страны норм о правах человека порождает недоумение мирового сообщества, еще больший резонанс вызывает публичное выражение нежелания признать права и свободы личности в основных законах государства.

В настоящей работе рассматривается сложный комплекс проблем прав человека: природа, сущность, генезис понятия «права человека» в России. Вместе с тем следует отметить, что авторский коллектив стремился анализировать не только общетеоретические проблемы, но и современные практические задачи различных отраслей российского права, затрудняющие процессы обеспечения прав человека, формирования и развития правового и социального государства. Особое внимание акцентируется на вопросах обеспечения и защиты прав человека с помощью наиболее эффективных конституционных, судебных, админист-

ративно-правовых инструментов. Опыт России в данной области сопоставляется с практикой защиты прав человека в современном мире.

Соблюдение принципа законности и наличие эффективных средств защиты прав и законных интересов человека и гражданина являются важнейшими характеристиками современных демократических государств. В России, как и во всех правовых государствах сегодняшнего мирового сообщества, исходным условием успешной реализации вышеуказанного становится обеспечение регулирования и защиты этих прав в контексте увязки конституционно-правовых основ с общепризнанными стандартами международного и европейского права, вырабатываемыми в рамках деятельности Совета Европы. В этой связи особый раздел посвящен правовой концепции европейских стандартов в области права человека.

Данное учебное пособие не претендует на исчерпывающее освещение всех аспектов правового статуса человека и гражданина. Вместе с тем поставлена задача с достаточной полнотой изложить наиболее актуальные проблемы ограничения власти правом, юридических гарантий прав и свобод человека и основных свобод в свете российского и европейского права.



Д. Т. Караманукян

ГЛАВА 1. ЭВОЛЮЦИЯ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ

§ 1. Складывание представлений о правах человека в Древней Руси и в период феодальной раздробленности (IX–XIV века)

В Древней Руси представления о естественных правах человека складывались, как и у других народов, в процессе развития и разложения родового строя. Человек, выделившийся из рода, где все было общим и делилось поровну, вырабатывал новые подходы к своим правам в условиях соседской поземельной общины. Обладание естественными правами на жизнь, свободу и имущество для восточных славян к IX в. было само собой разумеющимся, и длительное время данный вопрос, видимо, не был предметом обсуждения. Защиту естественных прав обеспечивало обычное право. Однако переход от первобытного родового общества к следующей стадии общественного развития совершался не безболезненно и сопровождался ломкой некоторых прежних представлений о равенстве и собственности. Выделение из рода отдельных семей, которые теперь могли вести хозяйство самостоятельно, и появившаяся имущественная дифференциация среди этих новых ячеек общества требовали выработки новых современных понятий в праве, а главное – защиты естественных прав. Прежние положения обычного права и порядки их соблюдения уже не отвечали вызовам времени.

Летописные источники, сообщая о «призвании варягов», дают нам почти классическую иллюстрацию доминирующих в современной науке теорий о происхождении государства. Несторовская летопись особенно успешно «льет воду на мельницу» теории «общественного договора». Приход варягов не был захватом территории и покорением проживающего здесь населения. Созревшее общество – а в Новгородской земле было весьма зрелое общественное устройство – сознательно призывает иноземного князя с вооруженной дружиной для осуществления государственных функций. «Поищем себе князя, который бы владел нами и судил по праву»¹.

¹ *Лаврентьевская летопись* // Полн. собр. рус. летописей. Л. : Изд-во АН СССР, 1926–1928. Т. 1. Вып. 1 : Повесть времен. лет. С. 14.

По какому праву? Да, разумеется, по тому «праву», которое уже существовало в новгородской земле. В словах обращения старейшин Новгорода к Рюрику прямо звучит констатация того, что в этой земле «великой и обильной» нет «наряда», т. е. порядка¹. Раздоры между разными общинами и городами, внутри общины в связи с отменой порядков «первобытного коммунизма» – все это требовало особой полицейской силы для защиты прав домохозяев и нормального функционирования структур уже сложившегося общества. Следовательно, князя призывали именно для защиты прав человека, так как «лихие люди», памятуя прежнее всеобщее равенство, покушались как на имущество зажиточных семей, так и на их жизнь. А зажиточные семьи грешили тем, что, занимаясь ростовщичеством, закабалили своих нуждающихся однообщинников и лишали их свободы.

Призвав варягов для наведения порядка в своей земле, для охраны прав насельников, новгородцы в то же время обеспокоились и по поводу защиты прав своих земляков перед княжеской властью. Приглашенному князю передавались функции обеспечения внешней обороны, полицейская и судебная власти, однако, согласно всему контексту соглашения с Рюриком и последующей практике, все это было обставлено целым рядом условий со стороны новгородцев. Князю явно давали понять, что перед ним не завоеванный им народ, а сторона договора. Новгород был тем самым монастырем, в который не рекомендовалось ходить со своим уставом. Устав, защищавший права новгородцев, у них уже был, и варяги не стали нарушать сложившийся здесь порядок вещей, тем более что их племена не стояли выше восточнославянских по уровню общей и правовой культуры. Княжеские дружинники практически не вмешивались в дела «земщины», и большинство правовых вопросов решалось на уровне общин и выборных новгородских функционеров. Самые важные темы по-прежнему выносились на всенародное собрание – «вече». Защищая права своих соплеменников, старейшины вообще запретили княжеским дружинникам селиться в пределах Новгорода и других городов. Тогда и появились в качестве резиденций дружины детинцы и кремли вблизи славянских городов.

¹ *Лаврентьевская летопись...* С. 14.

Однако, как и следовало ожидать, князь со временем попытался расширить свою компетенцию, что вызывало сопротивление со стороны новгородцев, имевших давно сложившиеся и устойчивые традиции. Наиболее крупным конфликтом Рюрика и местного населения, выступившего в защиту своих прав и обычаев, было восстание под руководством выборного воеводы Вадима Храброго. После гибели Вадима, спустя два года вновь вспыхнуло подобное восстание. Примечательно, что в главном лозунге повстанцев прямо говорилось о причинах возмущения, о том, что они поднялись в защиту своих прав, прав человека на свободу: «Беда нам от этого князя, сделает он нас рабами»¹.

Не исключено, что упорная борьба новгородцев за свои права и послужила главной причиной того, что преемник Рюрика князь Олег уходит из Новгорода со своей дружиной в другие земли, где бы его власть не встречала таких сильных оппонентов, как свободолюбивые новгородцы. Однако и на других восточнославянских территориях складывалась похожая ситуация: к князю относились как к наемнику и соглашались уплачивать весьма умеренную по тяжести дань, понимая ее не как дань покоренных народов, а как плату за содержание дружины. И, когда великий князь Игорь попытался самовольно, не оговорив это с населением, повысить размеры поборов с древлян, они, возмущившись таким самоуправством и нарушением их прав, перебили всю его дружину, убив и князя.

Ограниченность прав князя состояла и в том, что он не захватывал на ранних этапах становления Древнерусского государства никаких земельных угодий. Его дружинники также не получали земельных участков и содержались исключительно на средства, собираемые с населения один раз в году. Таким образом, первые русские князья не вмешивались в поземельные отношения, сложившиеся на Руси. Подавляющая часть земельных владений находилась в собственности крестьянских общин, т. е. местное население считало землю – основное средство производства – своим неотъемлемым достоянием. Это, видимо, и было основанием того, что насельники Русской земли так долго и упорно со-

¹ Никонова летопись // Полн. собр. рус. летописей ... Т. 9. С. 16.

противлялись ограничению их прав со стороны укреплявшейся государственной власти.

Имея такой прочный материальный фундамент, крестьянские общины позиционировали себя в качестве хозяев земли в широком смысле слова и относились к представителям княжеской власти как к пришельцам, имеющим определенные и достаточно узкие функции и полномочия. Смерды соглашались иметь дело с представителями государственной власти не чаще одного раза в год, когда производился сбор дани – «полюдь». В остальное время со всеми вопросами разбиралось общинное самоуправление. До потребности в княжеском суде дело доходило редко. Однако и в том случае, когда суд и расправу чинили князь или его люди, они должны были руководствоваться исконными обычаями и соблюдать права человека в представлении местных жителей. Существует достаточно правдоподобное суждение о том, что князь Святослав во многом именно из-за строптивости местного населения, упорно отстаивавшего свои права и свободы, намеревался уйти с так и не осевшей на Киевско-Новгородскую землю дружиной на Дунай и учредить там столицу своего нового государства.

В дальнейшем, с развитием Древнерусского Киевского государства, мы можем судить о представлениях восточных славян о правах человека по дошедшим до нас памятникам писаного права. Это договоры князей Олега и Игоря с Византией, устав Владимира Святославича «о суде церковных и десятине» и его же «Судный закон людем», Русская Правда, устав Всеволода Мстиславича и др.¹

Согласно древнему русскому законодательству, права человека на жизнь, свободу, достоинство и собственность признавались не за всеми людьми на территории государства. Такими правами обладали свободные крестьяне – смерды, купцы, бояре, ремесленники и другие независимые, «вольные» люди. Соответственно, не имели этих прав «челядинцы», положение которых было

¹ *Российское законодательство X–XX веков* : в 9 т. / под общ. ред. проф. О. И. Чистякова. М. : Юрид. лит., 1984–1994. Т. 1. М., 1984. С. 47–79, 148–150, 250–253.

схожим с рабским. Челядинец рассматривался как собственность хозяина. Он был лишен свободы, а все, что он мог заработать или добыть иным способом, заведомо принадлежало его хозяину, т. е. он не имел права на собственность. Если же кто-то покушался на жизнь челядинца или наносил ему увечья, то такому человеку грозила ответственность как за порчу имущества хозяина челядинца или как за уничтожение его рабочего скота. Существовали и некоторые полунезависимые разряды населения, которые попадали в имущественную зависимость от заимодавца: закупы, рядовичи. Очень часто это было временным состоянием, и такие люди окончательно попадали в рабство (чаще всего) либо справлялись с уплатой долга и снова становились полноправными членами общины.

Интересно, что лишение человека всего комплекса прав происходило начиная с лишения его права на свободу, т. е. это право было основным, первичным. Как только человек становился несвободен – он автоматически лишался права на жизнь, имущество и защиту своего достоинства. Однако потеря свободы и попадание в зависимость чаще всего были следствием имущественных проблем человека. Отсюда – недовольство беднейших слоев населения высокими процентами, взимавшимися с должников кредиторами. Поэтому и в законодательстве Древней Руси уделяется много внимания данному вопросу, ставятся пределы произволу ростовщиков, которые, поставив заемщика в безвыходное положение, ввергали его в рабское состояние. Следствием активного поведения населения и соответствующей позиции законодателя по отношению к проблеме закабаления ранее свободных людей можно считать то, что в Киевском государстве рабство не получило сколько-нибудь широкого распространения.

Отдельно стоит отметить и роль церкви в препятствовании процессу порабощения свободного населения. Первые священники, пришедшие из Византии, которая стояла на более высокой ступени общественного развития и где уже убедились в неэффективности рабского труда, миновав к тому времени фазу рабовладения, много сделали в плане воспитания населения в духе выработки негативного отношения к лишению свободы одноплеменников. Особенно отрицательно относилась церковь к продаже

крещеных славян в восточные страны с иной верой. Затем такое же отношение распространилось на работорговлю вообще. Надо сказать, что торговлей людьми занималось главным образом не местное славянское население, а дружинники-варяги, которые рассматривали своих пленных как законную добычу в завоевательных походах и набегах на соседние земли.

Защита права на жизнь свободного населения Киевской Руси последовательно проводится во всех известных памятниках древнерусского права. Так, уже в договоре князя Олега «с греками» 911 г. была предусмотрена смертная казнь уличенного убийцы, которая в случае его бегства заменялась лишением имущества в пользу семьи убитого¹. Как пережиток родового строя допускалась и кровная месть, однако уже в Русской Правде Ярослава законодатель ограничивает круг лиц, имеющих право на месть, только ближайшими родственниками². В дальнейшем наказанием за убийство выступают выплаты значительных денежных сумм семье убитого и князю. Православная церковь так же отрицательно, как и к работорговле, относилась к смертной казни и кровной мести. Священники проводили мысль о том, что жизнь человеку дарована богом и он не может быть лишен ее по воле другого человека. Это положение находило понимание и у местных сельников, которые вполне терпимо относились к кровной мести, считая ее естественным правом родственников убитого, но не соглашались с тем, что их одноплеменника могли лишить жизни по решению князя, воспринимаемого все еще как пришельца, чужого.

Немедленная суровая расправа с грабителями и ворами практиковалась и на Руси. Однако здесь законодатель достаточно рано (в X в.) ставит пределы самосуду, что говорит об уважении к праву преступника на жизнь. Так, убить грабителя или ночного вора позволялось только в случае, если он продолжал совершать свои преступные действия, был вооружен и оказывал сопротивление. Если же преступник был схвачен и связан, то его убийство пострадавшей стороной в таком случае уже не допускалось. За-

¹ *Лаврентьевская летопись ...* С. 34.

² *Российское законодательство X–XX веков ...* Т. 1. М., 1984. С. 47.

конодатель недвусмысленно поощряет того, кто, задержав вора, не расправляется с ним, а передает законному суду. Так, хозяину, убившему вора, полагалось только то, что у него было похищено, а тот, кто передал преступника в руки властей, кроме украденных вещей получал «тройную цену» от осужденного княжеским судом виновника. Позднее – в Русской Правде XII в. – тот, кто убил уже связанного вора, строго наказывался: платил князю высокую пеню¹.

Права женщины в социально-политической сфере были уже, чем права мужчины: она, например, не могла участвовать в принятии решений на вече. Однако имущественные права женщины были достаточно защищены: она даже в браке имела отдельное имущество, которым могла распоряжаться. В случае, если ее муж совершил преступление и должен был за это платить своим имуществом, это не распространялось на собственность невиновной жены. Несмотря на большое влияние римского, византийского права на законодательство Руси, женщина в Киевском государстве находилась под опекой только до замужества.

Личное достоинство также защищалось первыми известными русскими источниками права. Например, за вырванные усы или бороду взималась плата в четыре раза более высокая, чем даже за физическое увечье (отрубленный палец)². Усы и борода хоть и не были функционально необходимыми для труда и войны органами (как пальцы), однако являлись признаками мужского достоинства, и лишиться их даже частично было позором. Отсюда и строгость наказания за изуродованное лицо. Выделялись и те статьи в законодательстве, которые защищали местное население от насилия и оскорблений со стороны княжеских дружинников. Признаком этой направленности законов являются частые упоминания меча в качестве орудия насилия – а меч был принадлежностью именно дружинников. Случаи грубости, применения оружия и угрозы оружием со стороны дружинников, видимо, были довольно распространены, если понадобилась специальная

¹ *Российское законодательство X–XX веков ...* Т. 1. М., 1984. С. 49.

² *Русская Правда. Пространная редакция // Рос. законодательство X–XX веков...* Т. 1. М., 1984. С. 67.

статья, гласившая «...если кто на кого вынет меч, но не ударит, то платить за это одну гривну». За побои, нанесенные смерду, виновник платил «за обиду» три гривны. Такие же побои, нанесенные людям князя, расценивались в 12 гривен¹. Защищалось и достоинство женщины: так, «Закон судный людем» включал статью о пенях, взимаемых в случае оскорбления женщины – «за бесчестье»².

Разумеется, далеко не все стороны общественных отношений были отрегулированы первыми законодательными актами Киевской Руси. Несовершенство законов и значительные правовые пробелы приводили к народным возмущениям и даже восстаниям. Так, наиболее значимым фактором, вызвавшим реформы в законодательстве, считается вечевое восстание в Киеве 1113 г. Одной из причин бунта стало непомерное ростовщичество состоятельных лиц, приведшее к росту числа зависимых и бесправных людей – холопов. Призванный на княжение Владимир Мономах издал Устав, по которому годовые проценты за взятую займы сумму не могли превышать 20 %, а тому кредитору, который уже получил полуторную сумму кредита, более ничего выплачивать не полагалось. Владимир Мономах разделил неоплатных должников на «несчастных и виноватых», рассрочив долг для первых и отдав вторых на произвол кредиторов. С появлением указанного Устава превращение свободных людей в холопов не прекратилось, однако в этом деле был наведен понятный населению порядок. Отныне были четко оговорены все условия, при которых человек мог оказаться холопом. Само восстание городских низов и последовавшие реформы явились яркими примерами того, как государственная власть, оперативно отреагировав на народное возмущение, выработала такие правовые нормы, которые способствовали снятию социального напряжения в обществе и защите прав человека, разумеется, применительно к условиям феодальной формации.

¹ *Русская Правда*. Пространная редакция ... С. 65.

² Там же. С. 191.

§ 2. Защита прав человека в рамках единого Российского государства (XV–XVII века)

Складывание централизованного русского государства привело к известному возрождению понятий о правах человека, существовавших на Руси в домонгольский период. Так называемая «историческая идеология», которая лежала в основании правосознания русского человека того времени, породила идеализацию прошлого: считалось, что в Древней Руси было больше правды и справедливости. Во многом это соответствовало действительности: права и свободы человека в период иноземного владычества подверглись заметному ограничению. Отсюда и ностальгия по былым временам. Однако возврата к прошлому, к прежним свободам не состоялось. Потребность в создании единого государства, борьба с остатками феодальной раздробленности, развитие феодальных отношений – все это вело не к расширению прав человека, а к укреплению власти центра, великого князя, а затем и государя всей Руси.

В отличие от князя в Киевской Руси, московский князь уже не воспринимался как наемник, пришелец из чужих земель, который не может покушаться на основные доморожденные традиционные права и свободы общинников, защищаемые обычным правом. Он превратился в укорененного, «своего», владыку судеб населения, определяющего объем прав различных социальных групп, которые отныне называют себя «людьми великого князя», признавая тем самым его полную власть над собой. Заметно сокращаются права удельных князей, вотчинников. Отныне они не могут выбирать себе господина из великих князей и менять места службы. Под влиянием политического фактора зачастую нарушается право на собственность, даже на вотчинную землю. Так, царь вправе отобрать у боярина удел за переход его сына на службу в Великое княжество Литовское. Можно сказать, что крепостничество, развившееся и укрепившееся позднее, началось именно с «прикрепления» высшего сословия – князей и бояр – к единому Государю. В Московском княжестве удельные князья и бояре становятся подданными великого князя и обязаны подчиняться его воле, особенно в том, что касается несения воен-

ной службы в составе его ополчения. Таким образом, эти ограничения касались в основном внешней стороны: за верную службу московскому князю удельные князья сохраняли право распоряжаться по своему усмотрению в пределах своих уделов.

За счет того, что великий князь широко раздаст земли новым государевым людям, т. е. с ростом поместий, сокращается число свободных общинников, имевших ранее больший объем прав. Теперь они становятся зависимыми от держателей этих земель, которые стремятся не допустить исхода крестьян, обрабатывавших полученные угодья.

Относительно прав свободных крестьян можно сказать, что данный вопрос полностью был в ведении великого князя московского. Каких-либо формальных ограничений на пути произвольного сокращения объема прав человека со стороны Государя не существовало. Однако буквального произвола на практике здесь не наблюдалось. Известными ограничителями для верховной власти выступали те самые остатки традиций и обычаев, которые и поднимала на щит «историческая идеология», находившая носителей и в глубине народных масс. Романтизируя прошлое, преклоняясь перед «старинной», крестьяне в своих представлениях создавали мифы о свободных неугнетенных зажиточных и самоуправляемых людях, которые населяли эту землю до монгольского нашествия. Это и подпитывало глухое сопротивление народа процессу ограничения его прав: образцом выступала «жизнь по старине». И верховная власть должна была считаться с такими настроениями и представлениями людей об их правах. Другим ограничителем, также неформальным, выступала православная церковь, всегда осуждавшая грубые нарушения прав человека: лишение свободы, закабаление путем ростовщических займов, торговлю людьми. Особенно внимательно церковь следила за соблюдением церковных законов, установлений и обычаев в сфере семейно-брачных отношений.

Важной особенностью реализации права собственности на недвижимое имущество (землю) на Руси являлось то, что такое право было тесно связано с несением государственной службы. Земля принадлежала представителям нового класса землевладельцев только на условиях несения военной службы Государю, отсюда

и появление терминов условной собственности, квазисобственности. Прекращение службы означало лишение прав на земельные угодья. На практике существовали и другие поводы для лишения дворянина надела: это могли быть опоздание на сбор или в поход, недостойное поведение в сражении и пр.

Таким образом, основанием огромных, почти неограниченных прав русского царя и одновременно бесправия народа было то, что в представлении населения земля всего государства принадлежала великому князю московскому. Фактически так и было. Теперь царю в отстаивании его прав не могли противостоять ни удельные князья, ни бояре: они уже не были независимыми собственниками земли и сами превратились в служащих Государя, являясь землевладельцами ровно до той поры, до какой ему это было угодно. Власть на землю открывала возможности для полного правового произвола царя, для волюнтаристского сокращения прав и свобод всех групп и классов населения.

Указанный огромный объем прав русского царя, включая права на землю, возможно, сложился именно под влиянием монгольского ига, когда на протяжении многих поколений великий князь выступал фактически уполномоченным Золотой Орды по сбору дани с русских земель. И потому его мандат был так могуч и обширен. Малейшее сопротивление великому князю влекло за собой приход отрядов завоевателей в его поддержку и жесточайшую расправу с непокорными. Отсюда и складывание традиции безусловного повиновения великому князю московскому и забвения собственных прав: все отдавалось на усмотрение Государя.

Высшей фазой укрепления власти главы Московского государства считается период царствования Ивана IV Грозного, а пиком произвола и бесправия – время опричнины. В этот период своих основных прав лишились все разряды населения, включая бояр и духовенство. Смысл массового опричного террора был, наверное, в том, чтобы уравнивать в бесправии все классы, поставить их в одинаковые условия перед Государем всея Руси. И жизнь, и свобода, и право на собственность и личное достоинство могли быть утрачены мгновенно по воле одного человека, который и вошел в историю как «Грозный» потому, что не встречал ни малейшего ограничения своего произвола. Сама мысль о том, что боярин мог

быть защищен в правах хоть немного более, чем простолюдин, была в то время крамольной и искоренялась путем массовых репрессий, обращенных прежде всего на высшие классы общества. В процентном отношении боярские роды понесли намного большие потери от опричного террора, чем простые крестьяне. Наиболее яркими примерами абсолютного бесправия людей и безграничного произвола государственной власти является расправа Ивана IV над Новгородом в 1569 г. Поход опричников на Новгород сопровождался разгромом и разграблением попутных городов Клин, Тверь, Торжок. Многие тысячи абсолютно неповинных людей без суда и следствия были убиты «государевыми людьми», их имущество было разграблено, а дома сожжены. Число погибших новгородцев трудно определить, но город совершенно обезлюдел.

Именно в период складывания и укрепления русского централизованного государства происходит юридическое закрепление феодально-зависимых крестьян за своими хозяевами, точнее – прикрепление их к земле, которую они обязаны обрабатывать. Уже в Судебнике Ивана III 1497 г. переход крестьян ограничивался Юрьевым днем¹. Судебник Ивана IV подтверждает это ограничение и увеличивает плату за «пожилое», которую уходящий крестьянин был обязан выплатить помещику. В 1581 г. временно была отменена возможность перехода и в Юрьев день, а затем все переходы крестьян были запрещены. Окончательным юридическим оформлением крепостного права считается Соборное уложение 1649 г. Алексея Михайловича. Крепостная зависимость стала наследственной, а розыск беглых крестьян – бессрочным².

Утрата свободы передвижения и выбора места жительства явилась серьезным ограничением прав человека на Руси и вызвала массовое сопротивление. Особенно часто вспыхивали крестьянские восстания в тех поселениях, которые царь раздавал своим дворянам. Это объяснялось тем, что государственные крестьяне если и не обладали какими-то существенными привилегиями в области своих прав, то фактически находились все же в луч-

¹ *Российское законодательство X–XX веков ...* Т. 2. М., 1985. С. 54–62.

² Там же. Т. 3. М., 1985. С. 83–256.

шем положении, чем помещичьи. Дворяне-помещики, получив от царя в награду поместья, как правило, значительно повышали уровень эксплуатации крестьян и устанавливали жесткий контроль за уплатой оброка и отработкой барщины. Права помещичьих крестьян сокращались по сравнению с их предыдущим состоянием из-за произвольных введений помещиками каких-либо новых повинностей, ранее не существовавших. В подобных случаях крестьяне восставали именно против новаций, субъективно понимая прежние повинности как свою обязанность, а введение новых видов – как нарушение своих несуществующих прав, ведь юридически государство не ограничивало аппетиты помещиков и те не были скованы какими-либо нормами в устанавливаемых ими размерах оброка и барщины. Таким образом, поднимаясь на бунт, восставая против повышения уровня эксплуатации, крестьяне имели в головах и некое «правовое основание» своего протестного выступления: в этих случаях мы вновь видим ссылку на «старину», т. е. на обычаи, ранее установившиеся, которые крестьяне соглашались принимать как норму и сопротивлялись их изменениям.

Наиболее значительными по масштабу крестьянскими выступлениями являются так называемые «крестьянские войны» под руководством И. Болотникова 1606–1607 гг., С. Разина 1670–1671 гг. и Е. Пугачева 1773–1775 гг. Все эти движения объединяет то, что они были направлены прежде всего против крепостничества, усиления феодальной эксплуатации, полного беспорядка и несправедливости. Характерная для крестьянских войн «царистская идеология» говорит о том, что восставшие не собирались свергать самодержавие как таковое, не покушались на социально-политическое устройство государства, на монархию. Они верили в «хорошего царя», и их лозунгами были требования справедливости, порядка и правды. Крестьяне возлагали надежды именно на «хорошего царя», т. е. на то, что произвол феодалов и государственных чиновников будет ограничен, а у них самих появятся некие права, которые никому не будет позволено нарушать. Таким образом, если у восставших не было целей сменить политическое устройство государства или сломать социально-экономический уклад, то, следовательно, причиной войн явилась именно право-

вая проблема – бесправие подавляющего большинства населения. Разумеется, ни сами повстанцы, ни их руководители не знали, что такое конституция, но, на наш взгляд, боролись они именно за это, за появление законов, защищающих их права.

Сложившееся в советской историографии суждение о том, что крестьянские войны якобы затормозили процессы закрепощения крестьян, привели к ослаблению феодального гнета и вообще оказали прогрессивное воздействие на политико-правовую сферу государства, представляется нам по меньшей мере спорным. Никаких прямых положительных следствий в области законодательства по итогам крестьянских войн мы не обнаруживаем. Права человека в Русском государстве, которые пытались защитить повстанцы, ни в малейшей степени не были расширены и никак не гарантировались законодательством. Более того, в периоды, последовавшие за крестьянскими войнами, мы наблюдаем дальнейшее нарастание феодальной зависимости крестьян, как вглубь – по степени эксплуатации, – так и вширь – географически: все больше крестьянских земель, находившихся в положении «государственных», «черносошных», попадают в руки помещиков, многие из которых абсолютно не считаются с интересами и правами крестьян и ведут себя как полные господа крестьянских судеб. Юридически и фактически положение крепостных крестьян все больше приближается к положению рабов, а категория «холопов» уже ничем от них не отличается. Очень часто единственными ограничителями произвола помещиков выступают только нравственные и религиозные нормы, с которыми могут считаться или не считаться хозяева поместий.

§ 3. Права человека в Российской империи (XVIII–XX века)

В первой четверти XVIII в. в России установилась абсолютная монархия. Создатель Российской империи Петр I получил в управление сильное государство и бесправное население. Однако его реформаторская деятельность была направлена на то, чтобы еще более укрепить государственную власть и сделать ее всесильной. Объем прав человека должен был определяться только исходя из интересов государства.

Для становления и укрепления абсолютизма, как известно, были необходимы разветвленный бюрократический аппарат и сильная армия. В связи с этим у Петра возникает острая кадровая проблема: в стране нет ни квалифицированных чиновников, ни хорошо подготовленных профессиональных офицеров и солдат. С бесправными крестьянами вопрос решается просто: Петр вводит рекрутские наборы в регулярную армию – солдатская служба становится бессрочной. Это рассматривается лишь как нарушение имущественных прав помещиков, терявших с уходом рекрутов рабочие руки. Но это не самое главное ущемление интересов дворян. Они сами теряют свободу выбора занятий: каждый дворянин должен поступить либо на военную службу, либо на службу по гражданскому ведомству, иначе говоря, стать либо офицером, либо чиновником. Ограничиваются свободы дворян, горожан и в других отношениях: государство регламентирует даже элементы одежды, в которую должны обрядаться не только сами госслужащие, но и члены их семей строго в соответствии с чином согласно Табели о рангах. За шляпку, надетую «не по чину», даму могли задержать на проспекте и препроводить в полицейский участок. Даже формы и виды свободного времяпрепровождения определялись государственными предписаниями: в качестве обязательного вводилось табакокурение. Наиболее одиозным в истории наступлений Петра на гражданские свободы считается запрещение дворянам и горожанам носить бороды, а крестьяне за такую «привилегию» должны были уплачивать особый сбор. Обязательным становилось и образование дворян: неучам запрещалось жениться.

Можно найти еще много примеров беззастенчивого вторжения петровского государства в те сферы жизни людей, куда обычно не проникает государственная регламентация. Однако и приведенного достаточно для вывода: российское абсолютистское государство абсолютно не считалось с естественными правами и интересами человека. Если император хоть в чем-то видел выгоду для государства, то его ничто не могло остановить. Не указ ему была и церковь, иерархи которой пытались порой выступить заступниками прав человека, так цинично нарушаемых государством. Петра это не останавливает, но несколько мешает ради-

кальным преобразованиям, поэтому, воспользовавшись смертью патриарха, царь вообще ликвидирует патриаршество в России и делает церковь частью своего бюрократического аппарата. Закрываются монастыри, а всех сыновей священников, кроме одного в семье, Петр отправляет служить в армию.

В итоге такого тотального ограничения прав представителей всех классов и сословий в стране назревает недовольство, однако полицейское государство сравнительно легко справляется со всеми вспышками протеста. Причины неудач народных выступлений заключались, во-первых, в разобщенности различных классов и социальных групп: слишком отличались их цели борьбы за свои права, и часто они были противоположны. Во-вторых, сила государства состояла не только в том, что в его распоряжении были регулярные вооруженные силы и мощный полицейский и бюрократический аппарат, но и в том, что эта держава, в отличие от европейских государств, была государством-собственником. Кроме того что абсолютистское государство Петра оставалось фактическим собственником основного средства производства – земли, – оно же основало почти все новые промышленные предприятия: заводы и фабрики. К казенным заводам приписывали деревни для обеспечения производства крепостными рабочими руками. Располагая такими громадными ресурсами, государство могло себе позволить пренебрегать интересами и правами человека, подавляя всякое стремление к свободе и защите естественных прав. Даже выступления с сугубо экономическими требованиями крепостных работников на казенных заводах воспринимались как антигосударственные бунты с политической окраской и, соответственно, подавлялись жесточайшим образом. Повсеместное применение насилия со стороны государства привело к тому, что воля народа к гражданскому сопротивлению и борьбе за свои права ослабевала в отсутствие малейших успехов на этом пути и ввиду полной бесперспективности.

После смерти Петра I Россия вступила в эпоху «дворцовых переворотов». Власть преемников основателя империи уже не была настолько сильной и могущественной, как прежде. И этим потопились воспользоваться высшие слои российского общества, чтобы освободиться от тех ограничений, которые были введены

Петром. Первыми выступили представители родовой аристократии – члены Верховного тайного совета, которые решили пригласить на царствие племянницу Петра I Анну Иоанновну. Рассчитывая на то, что новая императрица, прожившая в Курляндии 20 лет, не имеет в России никакой социально-политической опоры, «верховники» предложили ей принять их условия, фактически ограничивающие самодержавную власть. Можно считать, что это была попытка учредить некое подобие конституционной монархии. В разработанных проектах документов предусматривались существенное расширение политических прав дворянства и даже представительство в особом органе выборных от третьего сословия в целях защиты прав горожан, предпринимателей и купцов. О правах крепостных крестьян в данных программах ничего не говорилось. Однако этим планам не суждено было реализоваться: более широкие круги дворянства выступили против ограничения абсолютной монархии, опасаясь того, что реальная власть будет сосредоточена в руках узкого круга аристократов.

Поддержав самодержавие, дворяне воспользовались моментом и стали добиваться от монарха ослабления того режима, который установил Петр I. Разумеется, они хлопотали о себе, о своих свободах. Пожизненный срок государственной службы был заменен вначале на 30-летний, затем на 25-летний (в 1736 г.), а в начале 60-х гг. Петр III вообще отменил обязательность службы для дворян. В 1731 г. был учрежден Кадетский корпус, выпускники которого – дворяне – получали офицерские звания и теперь не обязаны были, согласно петровской Табели о рангах, начинать службу рядовыми солдатами. В 1758 г. императрица Елизавета подтвердила исключительное право дворян на владение землей. Таким образом, отмена обязательной военной или другой государственной службы окончательно прекратила зависимость права на владение землей от несения обязанностей в пользу монарха. Дворяне стали не условными землевладельцами (поместье за службу), а полноправными собственниками земельных угодий.

Участвуя в дворцовых переворотах, представители дворянства – гвардейцы – недвусмысленно требовали награды от тех монархов, которых они возводили на престол. Такие награды раздавались как лично, так и всему дворянскому сословию, служив-

шему опорой очередного императора. Манифест 1762 г. «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» явился пиком процесса предоставления дворянам все новых прав и привилегий¹. Екатерининская «Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» 1785 г. подтверждала все привилегии дворян, дарованные им упомянутым Манифестом².

Указанный процесс вполне можно рассматривать как прогрессивную тенденцию, направленную на расширение прав человека в Российской империи. Вот только под «человеком» в этот период подразумевался главным образом представитель дворянского сословия (кое-что перепало и нарождающемуся классу предпринимателей, состоятельным горожанам). Основную же часть населения России этот процесс совсем не затронул. Более того, привилегии дворянства расширялись не только за счет уступок со стороны государства, но и за счет еще большего сокращения прав крестьянства. Помещичьи крестьяне даже в тех случаях, когда хозяева поступали с ними крайне жестоко и чрезвычайно строго карали их без вины, не имели права подать жалобу на помещика-обидчика. Так, Екатерина II еще более ужесточила наказания для крестьян только за попытки пожаловаться на своих хозяев. Таких крестьян подвергали унижительному и суровому телесному наказанию и после этого ссылали в Нерчинские рудники, а помещику государство компенсировало потерю рабочих рук выплатой денежных сумм за каждую сосланную семью.

Помещики сами творили суд и расправу над своими крестьянами. Формально они не имели права лишать их жизни, но если таковое случалось, то дворян за это, как правило, не наказывали. Именно в период расцвета «вольностей» российского дворянства наибольшего масштаба достигла торговля людьми, т. е. крестьянами. Дворянские «свободы» и абсолютное бесправие и незащищенность крестьян вылились в появление в российских поместьях настоящих деспотов и даже садистов, которые творили ничем не ограниченный произвол, вмешиваясь в совершенно

¹ *Российское законодательство X–XX веков ...* Т. 5. М., 1987. С. 496–499.

² Там же. С. 22–53.

личные, интимные сферы жизни крестьян. «Право первой ночи», насилия, принудительное заключение брака по выбору барина, глумление и издевательства самодуров-помещиков были нередким явлением в жизни российской деревни. Таким образом, если говорить об абсолютном большинстве населения России – крестьянах, – ни о каких правах человека в подобных политико-правовых условиях не могло быть и речи.

К началу XIX в. крепостничество становится анахронизмом и позором России. Очевидно, что дальнейшая безудержная эксплуатация крестьян, достигшая к тому времени возможного максимума, ведет экономику в тупик и препятствует развитию промышленности. С этими моментами было тесно связано и правовое положение крестьян. Правительство начинает предпринимать отдельные шаги по смягчению этого положения и пытается защитить крестьян от крайних форм произвола помещиков. В правящих кругах вызревает мысль о том, что государство напрасно отказалось от некоторых своих функций, отдав помещикам-дворянам на откуп судьбу большинства населения империи. В 1797 г. барщина была сокращена до трех дней в неделю, в 1808 г. помещикам запретили торговать людьми на ярмарках как скотом, с 1809 г. помещики уже не могли своим решением отправлять крестьян на каторгу. Самым заметным актом, предоставившим крестьянам возможность получить освобождение от феодального крепостничества, был Указ о вольных хлебопашцах 1803 г.¹ Согласно этому документу, крестьяне могли, по соглашению с помещиком, выкупать свою свободу и землю. Правда, Указом смогли воспользоваться очень немногие. Возникновение и развитие нового капиталистического уклада привело к появлению крестьян, занимающихся предпринимательством и торговлей. И то, что этот класс людей продолжал оставаться в положении крепостных, выглядело совершенно ненормальным. В обществе и даже в правительственных кругах заговорили о назревшей необходимости отмены крепостного права. Указ 1842 г. об обязанных крестьянах позволял помещикам освобождать крепостных с землей на условиях выполнения ими определенных обязанностей перед

¹ *Российское законодательство X–XX веков ...* Т. 6. М., 1988. С. 32–34.

бывшими владельцами¹. Этот Указ интересен тем, что в спорных случаях конфликт разрешало государство, т. е. крестьянин получал право обжаловать действия помещика. А Указ 1846 г. прямо говорит о возможности для крестьян покупать свою свободу за деньги. Эти акты можно считать даже неким прорывом: после эпохи полного бесправия крестьян чуть ли не впервые говорится об их правах, и эти права берется защищать государство. Однако такие шаги не имели под собой какой-либо правовой концепции: они были ситуативными, т. е. вызванными насущными экономическими потребностями. О правах человека как о самостоятельной ценности, о правовом государстве никто в политической элите не задумывался.

Впервые в России этот вопрос теоретически и программно обсуждался в тайных обществах декабристов. Считается, что заграничный поход русской армии в продолжение Отечественной войны 1812 г. серьезным образом повлиял на образ мыслей передовой части гвардейского офицерства. Сравнивая ситуации с правами человека в Европе и России, прогрессивно настроенные дворяне ужасались той степени бесправия, в которой находилось население России, и признавали такое состояние «дикостью». В программных документах декабристов предусматривалось полное равенство всех граждан России в правах. Однако выступление членов общества не имело успеха и не вызвало широкой народной поддержки не только из-за организационных ошибок руководителей. Несмотря на отдельные антикрепостнические выступления, российские крестьяне к этому времени были настолько забиты и придавлены своим бесправным положением, что у подавляющего большинства из них не возникало и мысли о возможности достижения свободы путем борьбы за нее. Перефразируя слова В. Ленина о том, что декабристы были «страшно далеки от народа», можно также утверждать, что российское крестьянство было страшно далеко от идеалов свободы, от понимания тех целей и программ, которые выдвигали декабристы. Оно совершенно не могло постичь весь смысл понятия «права человека»: за много поколений рабского состояния представле-

¹ *Российское законодательство X–XX веков ...* Т. 6. М., 1988. С. 38–39.

ние об этих правах было полностью вытравлено из сознания крестьян. Даже зародыш таких идей никем не был вброшен в крестьянские массы, поэтому подавляющее большинство населения России в принципе не могло поддержать декабристов, абсолютно не понимая их устремлений и будучи совершенно не готовыми бороться за идеи, провозглашенные заговорщиками. Так же далеко от народа действовали в 30–40-е гг. тайные кружки интеллигенции, где обсуждались проблемы прав человека – прежде всего право на свободу.

Такое положение сохранялось и в следующие несколько десятилетий – вплоть до отмены крепостного права. Эта отмена действительно произошла «сверху», и, на наш взгляд, реальной угрозы отмены крепостничества «снизу» в России на тот момент не существовало. Об этом, в частности, говорит и сама медлительность процесса разработки проекта реформы. За эту работу принимались неоднократно, часто откладывали ее, авторы проектов явно не спешили, их ничто не подстегивало. Причиной отмены рабства в империи справедливо называют многие экономические факторы, поражение в Крымской войне и прочее, но массовое народное движение за свободу, за свои права в этом ряду факторов вряд ли вообще стоит упоминать в связи с отсутствием такового.

Данный вывод подтверждается и реакцией крестьянства на Манифест об освобождении. Большинство крестьян настолько привыкло к своему рабскому состоянию, что не могло понять, зачем принимаются такие меры. Они не собирались реализовывать предоставленные им права и, как показала жизнь, не воспользовались ими в огромном большинстве.

Реформы 60-х гг. значительно расширили права населения Российской империи. Особенно заметный прирост объема прав произошел у бывшего крепостного крестьянства. Кроме того, что оно получило право на личную свободу, крестьяне (в составе общины) становились собственниками земли. Превратившись в «свободных сельских обывателей», они отныне могли свободно вступать в брак, заключать договоры, приобретать землю и недвижимость, заниматься торговлей и предпринимательством, выступать в суде, поступать в учебные заведения и даже переходить

в другие сословия. Значительным шагом вперед в расширении прав человека явились земская и судебная реформы 1864 г. Судебная власть объявлялась независимой, вводился суд присяжных заседателей. В итоге реформ в России сложились возможности отстаивать права человека не только в форме крестьянских войн и отдельных бунтов, но и в легитимных правовых формах, в суде. Эти реформы явились реальным значительным – пусть и первым осознанным – шагом на пути к построению правового государства в России.

Контрреформы 80-х гг. серьезно затормозили прогрессивные тенденции в сфере права, но полностью остановить начавшийся процесс не смогли. В дело вступили общественно-политические организации, которые существенно отличались по масштабам и влиянию от тайных кружков предыдущих периодов. Уже само название начавшегося движения – «народничество» – говорит о том, что эти организации хотели вовлечь в борьбу за права человека широкие народные массы. Правда, «хождение в народ», предпринятое в 1874–1875 гг., провалилось, показав, что тема прав человека еще не может найти благодатной почвы в крестьянстве. «Разбудить» сельское население в этом смысле у народников не получилось. Однако общественно-политическое движение 70–90-х гг. подготовило создание в России политических партий, в программах которых отводилось место и вопросам защиты прав человека.

Зарождающиеся и пока еще нелегальные политические партии в большинстве своем выдвигали в своих программах социально-экономические требования. Однако либеральные партии и прежде всего будущая Конституционно-демократическая партия народной свободы значительное место отводили вопросам прав человека: кадеты считали завоевание гражданских и политических свобод главным вопросом предстоящих преобразований. Достижение этих свобод либералы видели на путях реформ сверху. Однако царский режим оказался неспособен поступать согласно вызовам времени и не сделал необходимых и назревших шагов по расширению прав человека и превращению подданных Российской империи в свободных граждан. В стране вспыхнула революция.

Первая русская революция была во многом стихийным явлением, но различные политические партии пытались придать ей то направление, которое они считали главным. Тем не менее ни социал-революционеры, ни социал-демократы, исходившие из интересов низших социальных классов, не смогли добиться своих максималистских целей: радикально решить аграрно-крестьянский вопрос или добиться захвата власти. Кадеты же выступали в революции как выразители не классовых, а общенародных интересов. Успех лозунгов этой партии и ее союзников показал, что на повестке дня стояли именно вопросы предоставления широких гражданских прав населению страны. Царизм пошел на уступки, и главным завоеванием революции стали свобода слова, свобода создания союзов и организаций, свобода совести и возможность участвовать в выборах законодательного органа страны – Государственной Думы.

С появлением выборного представительного органа, с учреждением легальных политических партий, с возникновением свободной прессы и отменой цензуры вопросы прав человека и их защиты в Российской империи стали решаться совершенно в иной плоскости, нежели ранее. Для этого использовались трибуна парламента, страницы свободных газет и журналов, различные публичные акции. Для России открывались возможности строительства правового государства путем эволюционного развития, отстаивания и расширения прав человека в легальных формах и в правовом поле.

§ 4. Становление прав и свобод человека в СССР и современной России: от тоталитаризма к демократии

Права человека и выборы в Российской империи в начале XX в. были признаны под влиянием и давлением масс и в предельно ограниченных размерах. Первая русская революция 1905–1907 гг. привела к созданию Государственной Думы и принятию Основных государственных законов Российской империи 1906 г.

Некоторые либералы начала XX в. называли Основные государственные законы 1906 г. конституцией. Однако так думали не все. Уступки, на которые пошел Николай II под напором

революционного движения, были минимальными. В Основные законы была включена глава вторая «О правах и обязанностях российских подданных»¹. Следует отметить, что изначально все граждане России назывались подданными, и в первую очередь в этой главе перечислялись их обязанности по отношению к престолу: воинская повинность (ст. 28 Основных государственных законов Российской империи 1906 г.), отбывание других повинностей, уплата налогов и сборов (ст. 29)². Затем в данной главе закреплялись права человека, которые уже были признаны европейским и мировым сообществом и оспаривать которые российское самодержавие не решалось. Признавались следующие права: неприкосновенность жилища (ст. 33) и частной собственности (ст. 35), свобода передвижения (ст. 34), свобода мирных собраний (ст. 36) и организаций (ст. 38), свобода мысли и печати (ст. 37), свобода веры (ст. 39). Также устанавливалось, что никто не может преследоваться за преступное деяние иначе как по закону (ст. 30), никто не может быть задержан иначе как по закону (ст. 31), закон не имеет обратной силы, если только вновь изданные законы не исключают совершенных деяний из числа преступных (ст. 32)³. В главе четвертой Основных государственных законов 1906 г. определялась деятельность Государственной Думы и Государственного Совета, которые были существенно ограничены в своей свободе Государем императором⁴.

Порядок выборов в Государственную Думу определялся Положением о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 г. и Указом об изменении Положения о выборах в Государственную Думу от 11 декабря 1905 г.⁵ Лица, принимавшие участие в выборах, были неравноправными. Такое положение избирателей было следствием куриальной системы. Положение о выборах в Государственную Думу предусматривало подразде-

¹ *Отечественное законодательство XI–XX веков : пособие для семинаров. Часть II (XX век) / под ред. О. И. Чистякова. М. : Юристъ, 2000. С. 12.*

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 14–17.

⁵ *Титов Ю. П. Хрестоматия по истории государства и права России : учеб. пособие. М. : Проспект, 1999. С. 271–278.*

ление избирателей на три курии: уездных землевладельцев, городских избирателей, уполномоченных от волостей станиц (крестьянская курия). Для вхождения в первые две курии был введен высокий имущественный ценз: участвовать в съезде уездных землевладельцев могли только лица, владеющие наследственными земельными участками от 125 до 800 десятин или недвижимым имуществом на сумму не менее пятнадцати тысяч рублей¹. Чтобы быть участником съезда городских избирателей, необходимо было владеть недвижимостью на сумму не менее 1 500 рублей в уезде или не менее 3 000 рублей в городе либо торгово-промышленным предприятием, с которого уплачивался налог не менее 50 рублей в год².

Узаконения от 11 декабря 1905 г. добавляли к трем выше обозначенным куриям еще одну – рабочую. Определенное число выборщиков от каждой курии избирали депутатов Думы. Количество выборщиков отнюдь не было пропорционально количеству населения, относящегося к той или иной социальной группе. Так, 4 млн землевладельцев имели право на 31 % выборщиков, а 21 млн рабочих – всего на 3 %³. Следовательно, голоса избирателей были весьма разной силы. Один выборщик в землевладельческой курии приходился на 2 000 человек, в городской – на 4 000, в крестьянской – на 30 000, в рабочей – на 90 000 человек. В силу этого один голос рабочего «весил» в три раза меньше, чем голос крестьянина, в 20 с лишним раз меньше, чем голос буржуа, в 45 раз меньше, чем голос помещика. Лишались избирательных прав женщины, молодежь моложе 25 лет, учащиеся, воинские чины армии и флота, состоящие на действительной воинской службе, рабочие, которые трудились на предприятиях с числом рабочих менее 50 человек⁴.

Государственная Дума как представительный орган формировалась не непосредственно избирателями, а многоступенчато

¹ *Титов Ю. П.* Указ. соч. С. 272.

² Там же. С. 273.

³ *История отечественного государства и права* : учеб. / И. А. Исаев [и др.] ; отв. ред. И. А. Исаев. М. : Проспект : МГЮА, 2013. С. 276–277.

⁴ *Титов Ю. П.* Указ. соч. С. 271–272, 277.

специально избираемыми выборщиками, притом иногда в несколько этапов: одни выборщики избирали других, другие – третьих и только последние формировали представительный орган. Для помещиков выборы в Думу были двухстепенными: они выбирали выборщиков, а те – депутатов Думы. Тот же порядок был определен и для буржуазии. Выборы от рабочих имели три ступени. Рабочие по предприятиям выделяли уполномоченных, те определяли выборщиков, а уже последние – депутатов Думы. Что же касается крестьян, то для них добавлялась еще одна ступень. На сельских сходах избирался волостной сход, на нем определялись уполномоченные, которые, в свою очередь, выдвигали выборщиков, а они – кандидатов для выборов в Думу.

Положение о выборах в Государственную Думу от 3 июня 1907 г. еще больше ограничивало круг избирателей¹. Изменение избирательного закона было проведено с нарушением Манифеста от 17 октября 1905 г., по которому «никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы»². Не голосовали по-прежнему женщины, лица моложе 25 лет, учащиеся, воинские чины, рабочие небольших предприятий. Были перераспределены места в Государственной Думе между куриями. В соответствии с Положением землевладельческая курия получила почти половину выборщиков, крестьянская – чуть больше 22 %, а рабочая – всего 2,13 %³. При такой ситуации один выборщик в землевладельческой курии приходился на 230 избирателей, в первой городской – на 1 000 избирателей, в крестьянской – на 60 000, а в рабочей – даже на 125 000 избирателей. То есть голос рабочего ценился более чем в 500 раз «дешевле» голоса помещика.

В ходе Февральской революции 1917 г. на гребне революционной волны Временное правительство в своей Декларации от 3 марта провозгласило немедленную амнистию всех политических заключенных, свободу слова, печати, союзов, собраний и стачек, отмену всех сословных, вероисповедных и националь-

¹ *Титов Ю. П.* Указ. соч. С. 287–289.

² Там же. С. 275.

³ *История отечественного государства и права ...* С. 282.

ных ограничений. Было объявлено о немедленной подготовке к созыву Учредительного собрания на основе всеобщего, равного, тайного и прямого голосования¹. Таким образом, в результате Февральской революции в России были установлены демократические права и свободы и началась подготовка к выборам в Учредительное собрание.

Октябрьская революция 1917 г. изменила очень многое. Была установлена советская власть. Советская избирательная система сохранила преемственность по отношению к законодательству Временного правительства. Первым конституционным актом Советской республики стала Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа. Проект Декларации написал В. И. Ленин, и 3 (16) января 1918 г. ее первоначальный проект был принят ВЦИК. 5 (18) января 1918 г. на заседании Учредительного собрания от имени фракции большевиков Я. М. Свердлов огласил Декларацию. Большинство делегатов учредительного собрания отказались ее рассматривать, на следующий день Учредительное собрание было распущено. В измененной редакции (из которой в числе прочего убиралось упоминание Учредительного собрания) Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа была принята на III Всероссийском съезде Советов рабочих и солдатских депутатов 12 (25) января 1918 г.²

В Декларации определялась социальная основа новой государственности – диктатура пролетариата и ее политическая основа – система Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Законодательно закреплялись первые экономические преобразования: национализация лесов, земли, недр, транспорта, банков, части промышленности.

Декларация провозглашала, что Советская республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик, однако не устанавливала при этом конкретных форм федерации. «Стремясь создать действительно свободный и добровольный, а следовательно, тем более полный и прочный союз трудящихся классов всех наций

¹ *Титов Ю. П.* Указ. соч. С. 292.

² *История отечественного государства и права ...* С. 308.

России, III Всероссийский съезд Советов ограничивается установлением коренных начал федерации советских республик России, предоставляя рабочим и крестьянам каждой нации принять самостоятельное решение на своем собственном полномочном советском съезде: желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях» (гл. 4, ст. 8)¹.

Избирательные права предоставлялись с 18 лет без различия пола, национальности и вероисповедания. Но на выборах действовал строго классовый подход: Советы рабочих депутатов избирались преимущественно рабочими. Действовал классовый подход к деятельности Советов. Эта идея была закреплена в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа: «...в момент решительной борьбы народа с его эксплуататорами эксплуататорам не может быть места ни в одном из органов власти» (гл. 4, ст. 7)².

Декларация в течение какого-то времени выполняла функции конституции советского государства. Она была как бы малой, краткой, временной конституцией. На III Всероссийском съезде Советов проблема подготовки Основного закона была обозначена. 30 марта 1918 г. Центральный комитет Коммунистической партии принял решение поручить Я. М. Свердлову провести через ВЦИК организацию комиссии для разработки Конституции. Комиссия была образована из пяти членов ВЦИК и представителей шести наркоматов; несколько позже в комиссию вошли еще несколько членов. Комиссия была многопартийной: кроме большевиков в нее входили два левых эсера и один эсер-максималист (с совещательным голосом). Председателем комиссии стал Я. М. Свердлов, его заместителем – М. Н. Покровский, секретарем – В. А. Аванесов.

Проект первой советской Конституции с некоторыми изменениями и дополнениями был единогласно принят V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.³ Срок действия закона

¹ *Отечественное законодательство XI–XX веков ...* С. 34.

² Там же. С. 33–34.

³ Там же. С. 31.

определялся как «переход от капитализма к социализму». Высшим органом власти Конституция провозглашала Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов. Съезд избирал ответственный перед ним Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК). ВЦИК формировал Правительство РСФСР – Совет народных комиссаров (СНК).

Законодательную власть в РСФСР осуществляли сразу три высших органа: Всероссийский съезд Советов, ВЦИК и СНК. Последний мог издавать декреты и распоряжения в области государственного управления, носившие общеобязательный характер. Наиболее значимые из них утверждались ВЦИК. Таким образом, разделения властей по Конституции 1918 г. не было.

Нормы о правах и обязанностях граждан не выделялись в отдельную часть Конституции 1918 г. Они наряду с нормами иного характера содержались как в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, являвшейся составной частью Конституции, так и в разделе Основного закона «Общие положения»¹. Конституция предоставила гражданам широкий для того времени круг демократических свобод: свободу совести (ст. 13), свободу слова и печати (ст. 14), свободу собраний (ст. 15), свободу объединения во всякого рода союзы (ст. 16)². При этом каких-либо оговорок или ограничений, кроме уже упоминавшихся классовых, в законе нет: все свободы предоставляются только трудящимся.

Все статьи Конституции, провозглашавшие те или иные свободы, содержали указание на их материальное обеспечение: «В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы совести церковь отделяется от государства и школа от церкви» (ст. 13); «В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы выражения своих мнений Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика уничтожает зависимость печати от капитала и предоставляет в руки рабочего класса и кре-

¹ *Отечественное законодательство XI–XX веков ...* С. 34–36.

² Там же. С. 35.

стьянской бедноты все технические и материальные средства к изданию газет, брошюр, книг» (ст. 14)¹.

Перечислив права граждан, Конституция называет и важнейшие их обязанности. Так, ст. 18 Основного закона РСФСР провозглашает всеобщую обязанность трудиться – «Не трудящийся да не ест!», а ст. 19 – всеобщую воинскую обязанность². В Конституции РСФСР 1918 г. избирательному праву посвящен четвертый раздел, состоящий из трех глав. Кроме того, вопросы избирательного права затрагиваются и в других главах.

Основной закон закрепил принцип всеобщего для трудящихся избирательного права (глава тринадцатая)³. Статья 64 подчеркивает отсутствие для трудящихся таких цензов, как вероисповедание, национальность, оседлость и т. п. Специально отмечается в избирательном праве равноправие женщины с мужчиной. Устанавливается для них лишь один, естественный ценз – возрастной, притом очень низкий – 18 лет. Более того, закон разрешает понижать и эту возрастную норму⁴.

Конституция конкретизирует понятие «трудящийся», давая точный перечень граждан, которые обладают избирательными правами. Сюда относятся рабочие и служащие всех видов и категорий, крестьяне, не пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли, военнослужащие, трудящиеся, потерявшие трудоспособность⁵. Статья 65 специально посвящена перечислению категорий граждан, лишенных избирательных прав. Это прежде всего нетрудовые элементы: лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли, лица, живущие на нетрудовой доход (проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п.), частные торговцы, торговые и коммерческие посредники, духовенство. Кроме того, лишается избирательных прав категория граждан не в связи

¹ *Отечественное законодательство XI–XX веков ...* С. 35

² Там же.

³ Там же. С. 43.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

с их нынешней социальной принадлежностью, а по причине до-революционной деятельности: служащие полиции, жандармерии и охраны, члены царской фамилии. Наконец, упоминаются обычные для всех государств «лишенцы» – преступники и умалишенные¹.

Советское избирательное право складывалось как неравное и для трудящихся. В Конституции четко закреплён принцип неравенства избирательных прав для городского и сельского населения. Такое различие сложилось в силу того, что до января 1918 г. существовали две системы Советов – рабоче-солдатская и крестьянская, каждая со своими нормами представительства. При слиянии этих систем выработавшиеся нормы представительства автоматически сохранились. Так, Всероссийский съезд Советов составляется из представителей городских Советов по расчёту 1 депутат на 25 000 избирателей и представителей губернских съездов Советов по расчёту 1 депутат на 125 000 жителей (ст. 25)². Примерно так же строилось представительство и на областные, губернские, уездные съезды Советов (ст. 53)³. Как видим, представительство от городского населения, преимущественно рабочих, в несколько раз превышает представительство от крестьян, т. к. в стране была установлена диктатура пролетариата, следовательно, и представительство этой категории населения в органах власти было выше.

Уездные и районные съезды Советов формируются сельскими Советами, здесь выборы двухстепенные. Такой формат выборов в принципе установлен и для губернских съездов Советов. Но здесь допустима уже и третья ступень: если уездный съезд Советов собирается непосредственно перед губернским, то выборы на последний производятся на уездном съезде. Аналогично производятся выборы и на Всероссийский съезд Советов: здесь для сельского населения выборы не менее чем четырехстепенные. Для городских избирателей выборы на все съезды Советов двухстепенные.

¹ *Отечественное законодательство XI–XX веков ...* С. 44.

² Там же. С. 36.

³ Там же. С. 41.

Следует подчеркнуть, что для многостепенных выборов характерно избрание депутатов депутатами. То есть здесь нет категории специальных выборщиков, как это было в царском избирательном праве, единственная задача которых – избрать представительный орган или даже следующую коллегию выборщиков. Депутаты всех съездов Советов избираются депутатами нижестоящей ступени Советов. Конституция не фиксирует строгого порядка выборов и голосования, оставляя его на усмотрение местных Советов и ВЦИК (ст. 70)¹. Единого для всей страны, даже для губернии, а порой и уезда, дня выборов не устанавливалось, никакой, по сути дела, избирательной кампании не проводилось.

Конституция не определяла порядок голосования, оставляя его, как и другие вопросы производства выборов, на усмотрение местных Советов. Голосование, следовательно, могло быть как тайным, так и открытым. На практике и после принятия Конституции применялись оба порядка голосования. Конституция закрепила и принцип права отзыва депутатов Советов. Статья 78 Конституции, закрепившая это право, говорит об отзыве депутата из Совета². Со съездов Советов отозвать делегата практически невозможно.

Принципы избирательного права, закрепленные Основным законом РСФСР, были восприняты конституциями других советских социалистических республик, а также и некоторыми зарубежными странами. Конституция РСФСР 1918 г. явилась первой советской Конституцией, первой в истории человечества Конституцией государства диктатуры пролетариата. Она закрепила наиболее демократичную для своего времени избирательную систему. В какой-то мере Конституция 1918 г. повлияла и на первый Основной закон СССР 1924 г. Однако все провозглашаемые в ней права и свободы закреплялись только за трудящимися. В отношении остальных слоев общества, причисляемых к эксплуататорским классам, декларировалось их беспощадное подавление.

Конституция РСФСР имела громадное международное значение. Во многих конституциях того времени мы видим несо-

¹ *Отечественное законодательство XI–XX веков ...* С. 44.

² Там же. С. 45.

мненные сдвиги: снижался возрастной ценз, особенно для активного избирательного права, предоставлялись избирательные права женщинам (Веймарская Конституция 1919 г., 19-я поправка к Конституции США 1920 г., Конституция Чехословацкой Республики 1920 г., Конституция Польской Республики 1921 г. и др.).

После создания Союза Советских Социалистических Республик в декабре 1922 г. была принята Конституция СССР. *Конституция СССР 1924 г.* – первый Основной закон Союза, утвержденный Вторым съездом Советов СССР в январе 1924 г.¹ Принятие Конституции способствовало признанию СССР иностранными державами. Тем не менее правам и свободам человека в общесоюзной Конституции не уделялось должного внимания.

Более подробно вопрос прав и свобод человека был рассмотрен в Конституции РСФСР 1925 г. Причинами замены Конституции 1918 г. Конституцией РСФСР 1925 г. явились объединение РСФСР с другими независимыми республиками в Союз ССР и принятие первой Конституции СССР 1924 г. Поэтому в постановлении XII Всероссийского съезда Советов, утвердившего текст Конституции 1925 г., он назван «измененным текстом Конституции»². Преемственность положений этой Конституции и положений Конституции 1918 г. значительна. В ряде случаев имеются ссылки на нормы последней, что как бы пролонгирует их действие. В отличие от Основного закона 1918 г. Конституция 1925 г. не включила в свой текст Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, однако в ней записано, что она исходит из основных ее положений и воспроизводит многие из них³.

Не отказываясь от классового принципа, Конституция 1925 г. существенно смягчает формулировки норм о насилии, подавлении, уничтожении «паразитических» слоев общества, а положения о мировой революции и интересах всего человечества вообще исключаются из ее текста. Конституция стала юридически

¹ *Хрестоматия по истории отечественного государства и права: форма государственного единства в отечественной истории XX века : учеб. пособие / сост. О. И. Чистяков, Г. А. Кутьина. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2012. С. 216.*

² Там же. С. 247.

³ Там же.

более строгой, без общих политических положений, присущих Основному закону 1918 г.

Права человека, провозглашенные в Конституции 1925 г., во многом похожи на те права, которые уже были закреплены в Конституции 1918 г., но юридически они лучше сформулированы. Тем не менее все эти права по-прежнему предоставлялись только трудящимся, основная цель закона оставалась неизменной – искоренение нетрудовых элементов. Так, в ст. 4 закреплялась свобода совести в точно такой же формулировке, как и в ст. 13 Конституции 1918 г.¹ В ст. 5² закреплялась свобода выражения мнений только для рабочего класса и крестьянства, уничтожалась зависимость печати от капитала, т. е. и эта статья новой Конституции в точности копировала ст. 14 Конституции 1918 г. Статьи 6 и 7 Конституции 1925 г. предоставляли всем рабочим и крестьянам свободу собраний и союзов³. В Конституции 1918 г., в ст. 15 и 16, эти же свободы предоставлялись только для рабочих и *беднейших* крестьян. Статья 8 Конституции 1925 г. ставит задачу обеспечить всем трудящимся полное всестороннее и бесплатное образование⁴. В статье 17 Конституции 1918 г. право на образование предоставлялось только рабочим и беднейшим крестьянам. Таким образом, права человека по Конституции 1925 г. были несколько расширены на все трудящиеся слои. Классовый подход к правам человека оставался: преимущества рабочих и крестьян были налицо, но Конституция несколько смягчила их, и в целом-то любой трудящийся мог приобрести данные права. Все политические права в РСФСР имели и иностранные граждане, если они принадлежали к классу трудящихся (ст. 11⁵, в Конституции РСФСР 1918 г. – ст. 20), также в РСФСР всем преследуемым за политические или религиозные убеждения предоставлялось право убежища (ст. 12⁶, в Конституции РСФСР 1918 г. – ст. 21). В ста-

¹ *Хрестоматия* по истории отечественного государства и права ... С. 247–248.

² Там же. С. 248.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же. С. 248–249.

⁶ Там же. С. 249.

ть 9¹ Конституции 1925 г., как и в ст. 18 Конституции 1918 г., труд провозглашался обязанностью всех граждан РСФСР. Также всеобщими обязанностями признавались защита социалистического отечества и всеобщая воинская повинность (ст. 10)². Аналогичная статья (19) имела и в Конституции 1918 г.

Как и в Конституции 1918 г. (ст. 22), в Конституции 1925 г. (ст. 13)³ провозглашалось равенство всех граждан независимо от их расовой и национальной принадлежности, но права национальных меньшинств были существенно расширены: отдельные национальности получили право на выделение по решению их съездов Советов в автономные советские социалистические республики. Также за гражданами РСФСР признавалось право свободно пользоваться своим родным языком и получать образование на родном языке в школе. Все эти права делали РСФСР и СССР в целом максимально привлекательным государством для народов всего мира. Не забывайте, что в США, например, равноправие белокожих и чернокожих американцев будет признано только Актом о гражданских правах 1965 г.

Но в статье 14⁴, как и в статье 23 Конституции 1918 г., говорилось о том, что РСФСР может лишить отдельные лица и отдельные группы прав, если они будут пользоваться ими в ущерб интересам социалистической революции. Получается, что все вышеизложенные права – на свободу печати, собраний, организаций и др. – могли быть существенно ущемлены, если использовались против власти большевиков. Таким образом, РСФСР, как и в 1918 г., продолжала оставаться государством диктатуры пролетариата, где к 1925 г. фактически была установлена однопартийная система и все партии, кроме Всероссийской коммунистической партии (большевиков), были ликвидированы. Начала складываться тоталитарная система (от лат. total – всеобщий), при которой контролю со стороны партии подлежали все стороны человеческой жизни: экономическая, политическая, социальная и личная. При этом ру-

¹ *Хрестоматия* по истории отечественного государства и права ... С. 248.

² Там же.

³ Там же. С. 249.

⁴ Там же.

ководящая и направляющая роль ВКП(б) в этой Конституции еще не была закреплена. Избирательные права граждан по Конституции 1925 г. (раздел 4)¹ не изменились и полностью соответствовали аналогичным правам по Конституции 1918 г. (раздел 4).

Осенью 1935 г. ЦИК СССР создал Конституционную комиссию под председательством Секретаря ЦК ВКП(б) И. В. Сталина и 12 подкомиссий. Новая Конституция по замыслу авторов должна была отразить важный этап в истории Советского государства – построение социализма. 12 июня 1936 г. проект Конституции был опубликован и обсуждался в течение последующих 6 месяцев на всех уровнях. В обсуждении участвовало 75 млн человек, было внесено 1,5 млн предложений, дополнений, поправок, публикуемых в периодической печати.

5 декабря 1936 г. Чрезвычайный VIII Всесоюзный съезд Советов единогласно утвердил новую советскую Конституцию. Она была официально опубликована 6 декабря в «Известиях ЦИК СССР и ВЦИК» (№ 283). Конституция содержала 13 глав и 146 статей. Новый Основной закон СССР должен был закрепить основы победившего «социалистического строя», придать легитимные формы сформировавшейся тоталитарной системе, но одновременно создать видимость подлинной демократии, отвлечь внимание граждан СССР и мирового общественного мнения от репрессий, имевших место в стране в 1936–1939 гг.

В Конституции СССР 1936 г. исчезло упоминание об эксплуататорских классах и всякого рода «лишенцах». Теперь все население СССР трактовалось как однородная масса «трудящихся города и деревни». Им и принадлежала «вся власть... в лице Советов депутатов трудящихся» (ст. 3)². Конституция официально провозгласила победу социализма в СССР. В ней четко определялось, что экономическую основу Союза составляют социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на средства производства в двух ее основных формах: государственной и кооперативно-колхозной (ст. 5)³.

¹ *Хрестоматия* по истории отечественного государства и права ... С. 277–278.

² Там же. С. 313.

³ Там же.

Наряду с социалистической системой хозяйства, «являющейся господствующей формой хозяйства в СССР, допускалось законом мелкое частное хозяйство единоличных крестьян и кустарей, основанное на личном труде и исключающее эксплуатацию чужого труда» (ст. 9)¹. Впервые упоминалось право личной собственности граждан, хотя ее объем ограничивался достаточно узкими и весьма неопределенными рамками. Личная собственность распространялась на «трудовые доходы и сбережения, на жилой дом и подсобное домашнее хозяйство, на предметы домашнего хозяйства и обихода, на предметы личного потребления и удобства». Одновременно провозглашается, что «право наследования личной собственности граждан охраняется законом» (ст. 10)².

По сравнению с Конституцией 1924 г. новая Конституция существенно изменила систему органов Советской власти. Упразднены были областные и республиканские съезды Советов. На базе ЦИК СССР был создан Верховный Совет СССР, который по своему статусу являлся единственным законодательным органом власти. Верховный Совет СССР состоял из двух равноправных палат: Совета Союза (депутаты избирались по территориальным округам) и Совета Национальностей (формировался на основе пропорционального представительства союзных и автономных республик, автономных областей и национальных округов). Вместо Президиума ЦИК был создан постоянно действующий Президиум Верховного Совета. Верховные Советы должны были избираться на 4 года и работать в сессионном порядке. Правительство (Совет народных комиссаров СССР) формировалось на совместном заседании обеих палат Верховного Совета. Все Советы, которые раньше назывались Советами рабочих и крестьянских депутатов, стали именоваться Советами депутатов трудящихся, чтобы показать, что в СССР создано однородное социалистическое общество.

Конституция СССР 1936 г. закрепила более демократичную избирательную систему – ей посвящена глава 11 Конститу-

¹ *Хрестоматия* по истории отечественного государства и права ... С. 314.

² Там же.

ции¹. Избирательное право стало всеобщим, равным и прямым при тайном голосовании (были сняты классовые ограничения для участия в выборах). Впервые утверждается принцип, согласно которому один человек обладает только одним голосом. Избирательное право предоставляется гражданам СССР с 18 лет. Вместо многостепенных выборов вводятся прямые, когда депутаты выбираются непосредственно избирателями. Осуществляется переход от открытого голосования к тайному. Кроме того, Конституция декларирует всевластие Советов как органов представительной демократии. Вместе с тем в ст. 126 Конституции впервые закрепляется особая руководящая роль ВКП(б)².

Впервые за всю советскую историю в текст Конституции была включена специальная глава, устанавливающая основные права и обязанности граждан (гл. 10). В ней были закреплены многие социальные права человека. Декларировались права граждан на труд (ст. 118)³, на отдых (ст. 119)⁴, на материальное обеспечение в старости и при потере трудоспособности (ст. 120)⁵, на образование (ст. 121)⁶. Право на труд предусматривало гарантированность получения работы с оплатой труда, зависящей от количества и качества этого труда. И в СССР действительно создавалось достаточное количество рабочих мест. Право на отдых предполагало сокращение рабочего дня для большинства рабочих до 7 часов, а также установленные ежегодные отпуска с сохранением заработной платы. Право на материальное обеспечение в старости и в случае болезни и потери трудоспособности до этого было совершенно неизвестным в России. Трудящимся предоставлялись бесплатная медицинская помощь, широкая сеть курортов, социальное страхование. Право на образование обеспечивалось всеобщей обязательностью начального образования, его бесплатностью (включая высшее), системой стипендий для студентов. Включение этих прав в Конституцию привлекало к СССР

¹ *Хрестоматия* по истории отечественного государства и права ... С. 330–331.

² Там же. С. 329.

³ Там же. С. 327–328.

⁴ Там же. С. 328.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

внимание передовой общественности, т. к. в то время ни одна из конституций мира не гарантировала своим гражданам таких широких социальных прав.

Демократические права, такие как свобода слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций (ст. 125)¹, неприкосновенность личности, невозможность подвергнуться аресту иначе как по постановлению суда или санкции прокурора (ст. 127)², неприкосновенность жилища, тайна переписки (ст. 128)³, были также закреплены в Конституции 1936 г. На практике, однако, большинство из этих прав постоянно нарушалось. Свободы слова, собраний и шествий осуществлялись только под контролем ВКП(б).

В отдельной статье (ст. 122)⁴ было закреплено равноправие мужчины и женщины. Подчеркивалось равноправие полов в хозяйственной, государственной, общественно-политической и культурной жизни. Обеспечивалось осуществление этих прав женщинами путем предоставления им равных с мужчинами прав на оплату труда, труд, отдых, социальное страхование и образование, предоставления содержания и отпусков при беременности, широкой сети родильных домов, детских яслей и садов.

Провозглашалось равноправие граждан вне зависимости от расы и национальности во всех областях жизни (ст. 123)⁵. Прямое или косвенное ограничение прав и свобод в зависимости от национальных, расовых признаков каралось законом. Отделением церкви от государства и школы от церкви обеспечивалась свобода совести (ст. 124)⁶. За всеми гражданами оставалась свобода отправления религиозных культов и антирелигиозной пропаганды.

Прописывались в 10 главе Конституции 1936 г. также и основные обязанности граждан. Круг этих обязанностей расширился, изменилась и сама их формулировка. Так, обязанность трудиться

¹ *Хрестоматия* по истории отечественного государства и права ... С. 329.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 328.

⁵ Там же.

⁶ Там же. С. 329.

помещена в главу 1 Конституции «Общественное устройство», которая гласит: «Труд в СССР является обязанностью и делом чести каждого способного к труду человека по принципу: «кто не работает, тот не ест». В СССР осуществляется принцип социализма: «от каждого по его способности, каждому – по его труду»» (ст. 12)¹.

Обязанность нести воинскую службу разбита на две статьи главы 10 (ст.ст. 132 и 133). Одна из них провозглашает всеобщую воинскую обязанность, указывая при этом, что воинская служба в Рабоче-крестьянской Красной армии представляет собой почетную обязанность граждан СССР (ст. 132)². Статья 133 определяет наказание за «измену родине». «Защита отечества, – говорится в этой статье, – есть священный долг каждого гражданина СССР. Измена родине: нарушение присяги, переход на сторону врага, нанесение ущерба военной мощи государства, шпионаж – караются по всей строгости закона, как самое тяжкое злодеяние»³.

Наряду с изменением формулировок обязанностей трудиться и нести воинскую повинность, закрепленных прежней Конституцией, появились и новые обязанности граждан. Первая из них сформулирована в ст. 130 следующим образом: «Каждый гражданин обязан соблюдать Конституцию Союза Советских Социалистических Республик, исполнять законы, блюсти дисциплину труда, честно относиться к общественному долгу, уважать правила социалистического общежития»⁴.

Вторая обязанность была закреплена в ст. 131, в которой прописывалось, что каждый гражданин СССР обязан беречь и укреплять общественную собственность⁵. Лица, покушающиеся на нее, назывались врагами народа. Таким образом, Постановление ЦИК и СНК СССР от 7 августа 1932 г. «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности», которое в народе

¹ *Хрестоматия* по истории отечественного государства и права ... С. 314.

² Там же. С. 330.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 329.

⁵ Там же. С. 330.

прозвали законом о пяти колосках, или указом 7/8, было закреплено конституционно. Согласно этому постановлению, за хищение государственного (общественного), колхозного и кооперативного имущества, хищение грузов на железнодорожном и водном транспорте закон предусматривал расстрел с конфискацией имущества, который при смягчающих обстоятельствах мог быть заменен на лишение свободы на срок не менее 10 лет с конфискацией имущества. В качестве меры судебной репрессии по делам об охране колхозов и колхозников от насилия и угроз со стороны кулацких элементов предусматривалось лишение свободы на срок от 5 до 10 лет. Осужденные по этому закону амнистии не подлежали. Если крестьянка брала с колхозного поля хотя бы 5 колосков, чтобы прокормить своих детей, она отвечала по всей строгости данного закона. Таким образом, Конституция СССР 1936 г. или, как ее еще называли, «Сталинская Конституция», являлась во многом декларативным документом, прикрывавшим многочисленные нарушения законности в условиях тоталитарного режима.

Разработка новой Конституции СССР началась в 1962 г., когда был сделан вывод о том, что страна, в основном построив социализм, переходит к новому этапу – формированию коммунистического общества. Первоначально Председателем Конституционной комиссии был назначен Н. С. Хрущев. С 11 декабря 1964 г. Председателем Конституционной комиссии стал Л. И. Брежнев. Конституция СССР 1977 г. была принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. Ее текст отличался многословием, расплывчатостью юридических понятий и формулировок, но это была лишь маскировка, чтобы скрыть оставшуюся неизменной тоталитарную систему.

В преамбуле Конституции в общем виде был оценен исторический путь, пройденный советским обществом со времен Октябрьской революции 1917 г. Была дана характеристика этого общества как «развитого социалистического общества, как закономерного этапа на пути к коммунизму»¹. Также в преамбуле было сказано, что Конституция 1977 г. сохраняет преемственность идей и принципов предыдущих советских конституций.

¹ *Хрестоматия* по истории отечественного государства и права ... С. 383.

Статья 1 Конституции 1977 г. провозглашала, что СССР «есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян, интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны»¹, характеризуя Союз как государство рабочих, крестьян и интеллигенции. Конституция подчеркивала все возрастающую консолидацию советского общества, его социальную однородность.

Согласно ст. 2, вся власть в СССР принадлежала народу². Прежнее понятие «трудящиеся» было заменено понятием «народ», что тоже указывало на большую степень консолидации общества. Однако ст. 6 противоречила ст. 2: она законодательно закрепляла руководящую и направляющую роль КПСС, являвшуюся ядром политической системы СССР³. Более того, ч. 2 ст. 6 прямо устанавливает, что все важнейшие государственные вопросы решали не Советы, а КПСС (практически – высшее руководство КПСС). О возможности существования других партий в Конституции ничего не говорилось; она признавала лишь право граждан «объединяться в общественные организации» (ст. 51)⁴. Большинство советских людей не замечали этого противоречия и искренно считали, что живут в самой демократической стране мира. Также в Конституции 1977 г. законодательно закреплялась важная роль в политической системе профсоюзов, комсомола и других массовых общественных организаций (ст. 7)⁵, хотя на самом деле они целиком зависели от КПСС. В статье 95 закреплялся также уже существовавший в прежней Конституции принцип всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании⁶.

Конституция 1977 г. большее внимание, чем предшествующие советские Конституции, уделяет правам граждан. В Основном законе был выделен раздел «Государство и личность», состоящий из двух глав: главы 6 «Гражданство РСФСР. Равноправие гражд-

¹ *Хрестоматия* по истории отечественного государства и права ... С. 384.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 395.

⁵ Там же. С. 385.

⁶ Там же. С. 402.

дан» и главы 7 «Основные права, свободы и обязанности граждан РСФСР». Глава 7, посвященная основным правам, свободам и обязанностям граждан, содержит почти в два раза статей по сравнению с аналогичным разделом Конституции 1936 г. (с 16 до 31). Значительно увеличился перечень основных прав, свобод и обязанностей граждан. В статье 39 говорится о постоянном расширении прав и свобод в СССР и непрерывном улучшении условий жизни¹. Впервые были закреплены права на охрану здоровья, жилища, пользования достижениями культуры, свобода научного, технического и художественного творчества, право участвовать в управлении государством и многие другие.

Несмотря на все эти нововведения, основные сущностные черты социалистической концепции прав личности сохранились и в этой Конституции «развитого социализма». Одним из важнейших прав, которым всегда гордились в СССР как завоеванием революции, являлось право человека на труд, закрепленное в ст. 40². Статья 41 гарантировала право на отдых³. Для рабочих и служащих устанавливалась рабочая неделя, не превышающая 41 часа, таким образом, у трудящихся увеличивалось время на отдых. Статья 45 гарантировала материальное обеспечение в старости⁴.

Конституция провозглашала и совершенно новое право – право на охрану здоровья (ст. 42)⁵. Оно обеспечивалось бесплатностью здравоохранения, его доступностью, развертыванием научных исследований в области медицины. Еще одним новым правом стало право на пользование достижениями культуры (ст. 46)⁶. Данное право впервые появилось в послевоенных конституциях ФРГ и Италии, и Советский Союз, чтобы не отставать от стран Европы, тоже провозгласил его в своем Основном законе. Это право обеспечивалось общедоступностью ценностей мировой культуры, находящихся в государственных и общественных фондах; развитием средств массовой информации (телевидения

¹ *Хрестоматия* по истории отечественного государства и права ... С. 392.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 393.

⁵ Там же.

⁶ Там же. С. 393–394.

и радио), книгоиздательского дела, сети бесплатных библиотек. И данное право стало приносить свои плоды: в 70–80-е гг. СССР был самой читающей страной в мире.

Нововведением стала ст. 47¹, предусматривающая право на свободное творчество и устанавливающая, что права авторов, изобретателей и рационализаторов охраняются государством. Здесь также имело место некоторое подражание послевоенным конституциям ФРГ и особенно Италии – СССР не хотел отставать от передовых стран. Еще одним важнейшим мероприятием стало закрепление в Основном законе нового права советских граждан – права на жилище (ст. 44)². Конституция 1977 г. продолжила развивать такие институты, как неприкосновенность личности (ст. 54)³, жилища (ст. 55)⁴, тайна переписки (ст. 56)⁵.

Конституция 1977 г. не только закрепляла права и свободы, известные нам по прежним Конституциям, но и расширяла гарантии этих прав. Так, право на образование Конституции обеспечивало осуществление всеобщего обязательного среднего образования (ст. 45)⁶, тогда как прежний Основной закон гарантировал лишь всеобщее начальное образование. Кроме того, ст. 45 Конституции 1977 г. говорит о бесплатности всех видов образования, «развитии заочного и вечернего образования», «предоставлении государственных стипендий и льгот учащимся и студентам», «бесплатной выдаче школьных учебников» и «создании условий для самообразования» (в Конституции 1936 г. всего этого не было).

Вместе с ростом числа предоставляемых прав в Конституции 1977 г. увеличилось и количество обязанностей. Теперь обязанностям граждан вместо четырех статей было посвящено одиннадцать. При этом была изменена и редакция обязанностей граждан, закрепленных в Конституции 1936 г. Так, обязанность «соблюдать Конституцию СССР и советские законы, уважать правила социалистического общежития» была дополнена обязанностью «с до-

¹ *Хрестоматия* по истории отечественного государства и права ... С. 394.

² Там же. С. 393.

³ Там же. С. 395.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Там же. С. 393.

стоинством нести высокое звание гражданина СССР» (ст. 59)¹. Обязанность беречь и укреплять социалистическую собственность была дополнена «долгом» гражданина СССР «бороться с хищениями и расточительством государственного и общественного имущества, бережно относиться к народному добру». «Враги народа» исчезли, эта формула была заменена указанием на то, что «лица, посягающие на социалистическую собственность, наказываются по закону» (ст. 61)². Обязанность трудиться сохранилась, а «уклонение от общественно полезного труда» было признано несовместимым с «принципами социалистического государства» (ст. 60)³. Как почетные обязанности в Конституции 1977 г. были закреплены защита Родины и воинская служба (ст. 62, 63)⁴.

Некоторые статьи представляли собой некие общие запреты, а не обязанности граждан как субъектов правоотношений с государством. Например, ст. 64 устанавливала, что «долг каждого гражданина СССР – уважать национальное достоинство других граждан, укреплять дружбу наций и народностей Советского многонационального государства». Статья 65 обязывала гражданина «уважать права и законные интересы других лиц, быть непримиримыми к антиобщественным поступкам, всемерно содействовать охране общественного порядка»⁵.

Статья 66 возлагала на граждан обязанность «заботиться о воспитании детей, готовить их к общественно полезному труду, растить достойными членами социалистического общества. Дети должны заботиться о родителях и оказывать им помощь»⁶. Статья 67 обязывала граждан «беречь природу, охранять ее богатства»⁷. Статья 68 провозглашала долгом и обязанностью граждан СССР заботу о сохранении исторических памятников и других культурных ценностей⁸. Наконец, ст. 69 возлагала на каждого гражд-

¹ *Хрестоматия* по истории отечественного государства и права ... С. 396.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же. С. 396.

⁶ Там же. С. 396–397.

⁷ Там же. С. 397.

⁸ Там же.

данина СССР «интернациональный долг», который заключался в том, чтобы «содействовать развитию дружбы и сотрудничества с народами других стран, поддержанию и укреплению всеобщего мира»¹.

Как было показано выше, тексты конституций советского периода менялись по мере упрочения и стабилизации режима. Происходившие изменения определялись не реальными переменами в отношениях личности и государства, а политическими и идеологическими факторами. Устаревшие детали идеологической доктрины (типа «диктатура пролетариата», «мировая революция», «пролетарский интернационализм» и т. п.) уступили место новым («общенародное государство», «развитое социалистическое общество» и т. п.), и это побуждало менять не только отдельные положения, но и общую юридическую конструкцию Конституции. Классовый подход к правам личности в советских конституциях оставался неизменным. Кроме того, немаловажно будет отметить, что за гражданами признавалась возможность реализовать права и свободы только в рамках социалистической идеологии. Критика существующего строя объявлялась преступлением перед государством.

В Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием, права человека не связаны с идеологией. Статья 6 Конституции гарантирует, что «каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации».

Права и свободы человека в России закреплены в главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина». Статья 17 Конституции РФ гарантирует, что права и свободы человека в России соответствуют общепризнанным принципам и нормам международного права. В части 2 статьи 17 подчеркиваются особые свойства прав и свобод человека – неотчуждаемость и естественный характер (принадлежность каждому от рождения).

Право на равенство перед законом и судом устанавливает статья 19 Конституции РФ. Также эта норма гарантирует равен-

¹ *Хрестоматия* по истории отечественного государства и права ... С. 397.

ство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности. В части 3 статьи 19 декларируется, что мужчина и женщина в Российской Федерации имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

Российская Конституция 1993 г. гарантирует несколько категорий прав человека. К числу *личных прав* (большинство из этих прав естественные, то есть не увязаны с принадлежностью человека к государству) относятся право на жизнь (ст. 20), право на достоинство личности (ч. 1 ст. 21), право на безопасность (ч. 2 ст. 21), право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22), право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст. 23), право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ч. 2 ст. 23), право на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающие права и свободы человека (ч. 2 ст. 24), право на неприкосновенность жилища (ст. 25), право на определение и указание своей национальной принадлежности (ч. 1 ст. 26), право на пользование родным языком (ч. 2 ст. 26), право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27) право свободно выезжать за пределы РФ и беспрепятственно возвращаться (ч. 2 ст. 27), свобода совести и вероисповедания (ст. 28), свобода мысли и слова (ч. 1 ст. 29), право на информацию (ч. 4 ст. 29).

Политические права возникают вследствие состояния гражданства; часть этих прав может быть ограничена для иностранных лиц. По Конституции Российской Федерации это следующие права: свобода мысли и слова (ст. 29), право на объединение, свобода союзов, партий (ст. 30), право на собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования (ст. 31), право на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32), право избирать

и быть избранным (ч. 2 ст. 32), право на обращение в государственные органы (ст. 33).

Социально-экономические права человека, включенные в Конституцию России: свобода предпринимательской деятельности (ст. 34), право на частную собственность (ст.ст. 35, 36), право наследования (ч. 4 ст. 35), свобода труда, право на труд в нормальных условиях (ст. 37), право на труд и отдых, защиту от безработицы (ст. 37), право на материнство, детство и отцовство (ст. 38), право на социальное обеспечение (ст. 39), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), право на благоприятную окружающую среду (ст. 42), право на образование (ст. 43).

Культурные права человека: свобода творчества и преподавания (ч. 1 ст. 44), право на участие в культурной жизни; на пользование культурными учреждениями (ч. 2 ст. 44), доступ к культурным ценностям (ч. 2 ст. 44).

Все права и свободы человека по действующей Конституции защищаются равным образом. Согласно Основному закону, права гражданина Российской Федерации связаны с его обязанностями, которые заключаются в следующем: соблюдение законов (ч. 2 ст. 15), недопущение нарушений прав и свобод других лиц при осуществлении своих прав и свобод (ч. 3 ст. 17), забота о детях, их воспитании (ч. 2 ст. 38), забота по достижении 18 лет о нетрудоспособных родителях (ч. 3 ст. 38), обязательный характер основного общего образования, обязанность родителей или лиц, их заменяющих, обеспечить получение детьми основного общего образования (ч. 4 ст. 43), охрана исторических и культурных памятников (ч. 3 ст. 44), уплата налогов (ст. 57), охрана природы и окружающей среды, бережное отношение к природным богатствам (ст. 58), защита Отечества (ч. 1 ст. 59).

Контроль за соблюдением прав и свобод человека в деятельности государственных органов и должностных лиц России осуществляет избранный Государственной Думой Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в соответствии с Конституцией России. Российской Федерацией подписаны и ратифицированы многие международные конвенции в области прав человека, в том числе Европейская конвенция о защите прав

человека и основных свобод и Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Свобода слова и свобода совести, несмотря на многочисленные издержки, стали общепринятым российским достижением в области прав человека, а выборы хоть и являются зрелищем малоприятным, но проходят регулярно в соответствии с установленными законодательством демократическими процедурами при минимуме замечаний со стороны международных наблюдателей. Российские граждане имеют возможность обращаться за защитой в Европейский Суд по правам человека (далее – Европейский Суд по правам человека, Европейский Суд, Страсбургский Суд). В стране функционирует около тысячи общественных правозащитных организаций. С 1996 г. действует мораторий на смертную казнь – фактически она отменена.

Опросы общественного мнения не регистрируют сколько-нибудь значительной озабоченности граждан соблюдением тех прав, борьба за которые была смыслом жизни советских диссидентов: свобода передвижения (в том числе право выезда за рубеж), свобода слова, свобода совести. С другой стороны, несмотря на перечисленные политические успехи прав человека, в некоторых случаях эти права в России нарушаются. Регистрируются случаи фальсификации результатов выборов, происходят избиения, пытки арестованных в российских тюрьмах и следственных изоляторах. Серьезной проблемой является дедовщина в армии: жестокое обращение старослужащих с новичками, только что прибывшими на службу. Очень остро стоят проблемы, связанные с обеспечением прав сирот, детдомовцев, бомжей, беспризорников.

ГЛАВА 2. ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

§ 1. Понятие и система конституционно-правового статуса человека

В самом общем виде *конституционно-правовой статус человека* можно определить как юридически закрепленное положение индивида в государственно-организованном обществе. Это комплексная категория, которая отражает отношения между личностью, обществом и государством. В наибольшей мере указанный статус определяется системой установленных конституцией страны, гарантированных и обеспеченных государством принципов, прав, свобод, обязанностей, гарантий, в соответствии с которыми индивид как субъект права определяет свое поведение в государстве и обществе.

В систему элементов, определяющих конституционно-правовой статус личности, также включаются нормы, регулирующие принадлежность к государству, выраженную в категориях «гражданство» или «подданство». Гражданство (подданство) как юридически оформленная принадлежность лица к определенному государству является важнейшим элементом правового статуса лица, главным условием распространения на него всей совокупности прав, свобод и обязанностей, признаваемых за гражданином. Принадлежность к государству гарантирует защиту личности как на территории своей страны, так и за ее пределами. Гражданство (подданство) выступает необходимым условием полной правоспособности лица. Подробнее эти вопросы будут рассмотрены в главе 3.

Под принципами конституционно-правового статуса человека принято понимать закрепленные в основном законе государства всеобщие начала и основополагающие требования, на основе которых устанавливается конституционно-правовой статус человека. К числу основополагающих принципов относятся: 1) неотчуждаемый и естественный характер основных прав и свобод личности; 2) соответствие прав и свобод личности международно-правовым стандартам, приоритет общепризнанных принципов и норм международного права и международных догово-

ров; 3) непосредственное действие прав и свобод; 4) равенство всех перед законом и судом; 5) равенство прав и свобод каждого; 6) гарантированность государством прав и свобод человека и гражданина; 7) единство (взаимосвязь) прав и обязанностей; 8) запрет использования прав и свобод для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, религиозной ненависти для пропаганды насилия и войны. Эти принципы отражают наиболее существенные, исходные начала, определяющие положение человека в государстве и обществе, основы его взаимоотношений с другими индивидами, и действуют во всех сферах общественных отношений.

Структурно конституционно-правовой статус человека состоит из шести основных элементов:

1. Конституционные *права* человека – это формально определенные и юридически обеспеченные государством возможности для индивида пользоваться социальными благами, вид и мера возможного поведения человека как личности, официально установленная в государственно-организованном обществе и корреспондированная обязанностями государства.

Рассмотрим признаки прав:

1) права выступают мерой возможного поведения. Мера означает определенный объем, в пределах которого человек волен действовать по своему усмотрению, что отличает право от произвола и вседозволенности. Возможное поведение означает наличие у субъекта свободного выбора совершить действие или воздержаться от него;

2) содержание и объем прав устанавливаются нормами права и определяются наступлением юридического факта;

3) возможность осуществления прав обеспечена обязанностями государства;

4) права предоставляются человеку для удовлетворения его потребностей и интересов;

5) наличие прав состоит не только в возможности, но и в реальном юридическом или фактическом поведении человека;

6) реализация прав возможна только в правоотношениях;

7) права обеспечены государством в форме конституционных и иных юридических гарантий.

2. Помимо прав человек обладает *свободами*, которые признаются государством в Основном законе. По своей правовой природе свободы, по сути, являются теми же правами, но с одним важным отличием – им не корреспондируются обязанности государства. Предоставляя свободы, государство не столько наделяет человека определенным правом, сколько предоставляет ему возможность самостоятельно определить свое поведение в общественной жизни, сделать свободный выбор. Еще одно ключевое отличие предоставления свобод от наделения правами состоит в том, что поведение граждан в случае предоставления свободы не регламентируется, государство не устанавливает процедур для пользования ими, свобода выбора обеспечивается невмешательством государства. Достаточно четко отличие прав от свобод определил Л. Д. Воеводин: «основные права свидетельствуют о возможности получения каких-то социальных благ, то есть «право на...» получение чего-то. Свобода – это возможность избежать... воздействия со стороны государства. Свобода характеризуется независимостью от государства. Свобода от... цензуры, например»¹.

Так, к примеру, законодательство определяет свободу совести как право каждого человека исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними (ст. 28 Конституции РФ). В статье 34 Конституции закрепляется право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Субъекту, обладающему свободами, никто не вправе указывать, какой именно выбор ему следует сделать, никто не может ограничить его. Только сам человек решает, как реализовать принадлежащую ему свободу.

Следует рассмотреть проблемные аспекты разграничения понятий «право» и «свобода» согласно Конституции РФ. Термин «свобода» употребляется в Конституции в двух контекстах «право свободно распоряжаться...» (например, ст.ст. 27, 34, 37 Конститу-

¹ Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России : учеб. пособие. М. : Норма, 1997. С. 134.

ции РФ) и «гарантируется свобода...» (например, ст.ст. 28, 29, 44 Конституции РФ). И отличие между этими формулировками весьма значительное. В первом случае речь идет о праве, выраженном в наличии свободного выбора в рамках, установленных государством, т. е. это свобода, имеющая, тем не менее, определенные пределы, которые задает государство или общество, «условная свобода». Да, в соответствии со ст. 27 Конституции России каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Но при этом необходимо поставить компетентные органы в известность о своем местонахождении, в установленные сроки встать на учет по месту пребывания или жительства. Да, каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ст. 44 Конституции РФ). Но для многих профессий предусмотрены квалификационные требования, образовательные, возрастные и прочие цензы. Далеко не любой может стать летчиком, космонавтом, судьей, сотрудником правоохранительных органов.

Во втором случае свобода носит безусловный характер. Более того, государство еще и предоставляет гарантии на возможность воспользоваться этой свободой. Каждому гарантируются свобода совести, свобода вероисповедания (ст. 28 Конституции РФ), свобода мысли и слова (ст. 29 Конституции РФ). И эти свободы уже не могут быть ограничены со стороны государства какими-либо рамками. Да, есть, например, ст. 280 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности». Но призыв и высказывание – это все-таки не одно и то же. В образовании могут быть установлены определенные требования, стандарты, но методику преподавания, «академическую» свободу преподавателя никто регламентировать не вправе.

Особое правовое понимание категории «свобода» позволяет государству избавиться от своих обязанностей по отношению к человеку. Например, Конституцией РФ не предусмотрено право человека на труд – есть лишь указание на право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ст. 37 Конституции РФ). В дальнейшем

изложении свободы будут рассматриваться нами как разновидности прав. Следует заметить, что большинство свобод выражено формулировкой типа «право свободно распоряжаться», «право пользоваться» и т. д.

3. Конституционные *обязанности* человека – это установленные и гарантированные государством требования к поведению человека, виды и меры должного поведения, официально предписанные в государственно-организованном обществе и осуществляемые в интересах государства.

Перечислим признаки обязанностей:

1) обязанности выступают мерой должного поведения. Мера означает определенный объем, в пределах которого человек должен действовать. Должное поведение означает, что у субъекта отсутствует свободный выбор между исполнением и неисполнением определенного действия, ему необходимо поступать именно так, как это установлено государством;

2) содержание и объем обязанностей устанавливаются нормами права и определяются наступлением юридического факта;

3) обязанности устанавливаются в интересах управомоченной стороны: государства, общества или отдельной личности;

4) обязанности – это не столько долженствование, сколько реальное фактическое и юридическое поведение субъекта;

5) обязанности возникают только в правоотношении;

6) обязанности обеспечены государством, неисполнение обязанностей влечет меры государственного принуждения.

Конституция РФ предусматривает небольшое число обязанностей по сравнению с правами и свободами. В частности, в Конституции закреплены основные обязанности: в ст. 15 – обязанность соблюдать Конституцию РФ и другие законы; ст. 38 – обязанность заботиться о детях и о нетрудоспособных родителях; ст. 43 – обязанность получить основное общее образование; ст. 44 – обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры; ст. 57 – обязанность платить законно установленные налоги и сборы; ст. 58 – обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам; ст. 59 – обязанность защищать Отечество, в том числе нести военную службу.

4. Еще одним важным и редко упоминаемым элементом, определяющим конституционно-правовой статус человека, являются *законные интересы*. Остановимся на этом элементе подробнее. Законный интерес – абстрактный термин, который конкретно не определен законодателем, поскольку в правовых нормах нельзя заранее предусмотреть все возможные жизненные ситуации и притязания индивида. При определении и защите законных интересов государственные органы обычно прибегают либо к аналогии права, либо к расширенному толкованию правовых норм.

На общетеоретическом уровне этот термин только получает научную проработку¹. В общем виде под законным интересом понимаются *социально значимые, юридически допустимые и индивидуально оправданные притязания человека на материальные и духовные блага, не охватываемые содержанием прав и свобод*. Можно сказать, что законный интерес представляет собой разновидность права требования к государству о предоставлении социальных благ, которые государство должно, но не обязано предоставить.

Следует отличать конституционные права и законные интересы, несмотря на то, что они имеют много общего. Перечислим общие черты конституционных прав и законных интересов. Обе категории:

- 1) выступают в качестве самостоятельных элементов конституционно-правового статуса личности;
- 2) обусловлены материальными и духовными условиями жизни общества;
- 3) обеспечивают формирование и развитие социальных связей, обуславливают определенное сочетание личных и общественных интересов;
- 4) осуществляют регулирование общественных отношений, выступая средствами правового воздействия;

¹ Из немногих работ по этой теме можно выделить: *Малько А. В.* Субъективное право и законный интерес // Правоведение. 1998. № 4. С. 58–70; *Субочев В. В.* Законные интересы / под ред. А. В. Малько. М. : Норма, 2008. 496 с. ; *Его же.* Теория законных интересов : дис. ... д. юрид. наук. Тамбов, 2009. 490 с. : ил.

5) представляют собой юридические дозволения со стороны государства;

6) обеспечивают удовлетворение собственных интересов личности, выступая юридическими средствами (инструментами) реализации этих интересов и способами их правового опосредования;

7) имеют диспозитивный характер осуществления – субъект реализует их по своей воле;

8) осуществляются в такой форме реализации права как использование;

9) являются объектами правовой охраны и защиты, гарантируются государством;

10) выступают специфическим критерием законности и допустимости деяния. Например, в ч. 2 ст. 36 Конституции РФ прямо установлено, что «владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц».

Но есть и существенные различия между этими двумя правовыми категориями, которые состоят в следующем:

1) конституционные права и законные интересы не совпадают по своей сущности, они являются правовыми дозволениями различного рода. Конституционное право представляет собой дозволение, либо обеспеченное конкретной юридической обязанностью самого государства, либо гарантированное возможностью государственного принуждения. Законный интерес – это правовое дозволение, которое не нуждается в юридически необходимом поведении других лиц как средстве своего обеспечения. Законный интерес – это юридическая дозволенность. Его можно считать предоставленной со стороны государства возможностью определенного поведения, отражающего разрешенность тех или иных действий. Это своего рода право, которое государство не обязано защищать, но в силу своего предназначения и при наличии к тому возможностей может защитить.

2) субъективное право и законный интерес не совпадают по содержанию. Субъективное право состоит из четырех элементов (правовых возможностей), а законный интерес – только из двух

(право на фактические и юридические действия). Право требования отсутствует, поскольку отсутствует конкретное обязанное лицо. Нет и права притязания. Законный интерес – это простая незапрещенность стремиться получить определенное благо, допускаемая государством, а не твердо гарантированная возможность. Поэтому «правомочие притязания» выражается чаще всего в просьбе. От компетентного органа можно требовать лишь защиты своего законного интереса, но не принудительного его исполнения обязанной стороной.

3) субъективное право и законный интерес различаются по структуре механизма реализации. Субъективное право не может существовать без корреспондирующей ему обязанности. Это обеспечивает устранение препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов, которые отражены в субъективных правах. Законному интересу не соответствует четкая юридическая обязанность контрагента. При реализации законных интересов юридические обязанности не участвуют в нейтрализации имеющихся помех. В этой связи законный интерес часто называют «усеченным правом». Этому усеченному праву корреспондируется лишь предельно общая юридическая обязанность – признавать, уважать и не нарушать это правовое дозволение.

4) субъективное право – это возможность, позволяющая субъекту пользоваться благом в границах, строго установленных законом. Законный интерес – это тоже «возможность», позволяющая субъекту пользоваться благом, но уже не имеющая четких границ дозволенного поведения (вида и меры) и конкретной возможности требования определенных действий от других лиц.

Следовательно, законный интерес отличается от субъективного права своими сущностью, содержанием и структурой. Проследим это на конкретном примере. В соответствии с п. 6 ст. 46 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) собственник помещения в многоквартирном доме вправе обжаловать в суде решение, принятое общим собранием собственников помещений в данном доме с нарушением требований ЖК РФ в случае, если он не принимал участия в этом собрании или голосовал против принятия такого решения и если таким

решением нарушены его права и законные интересы. По смыслу данной статьи обжаловать решение общего собрания может только лицо, являющееся собственником на момент проведения собрания, если оно не приняло участия в собрании или голосовало против решения. Однако в судебной практике нередки случаи, когда истцом выступает лицо, которое стало собственником после проведения общего собрания. Суды же обоснованно принимают искивые заявления таких лиц, поскольку решения, принятые на общем собрании собственников, в силу ч. 5 ст. 46 ЖК РФ являются обязательными для всех собственников помещений в многоквартирном доме, в том числе для тех собственников, которые не участвовали в голосовании, затрагивая их законные интересы¹.

Таким образом, *законный интерес*, в отличие от субъективного права, есть простая правовая дозволенность, имеющая характер стремления, в которой отсутствует указание действовать строго зафиксированным в законе образом и которая не обеспечена конкретной юридической обязанностью других лиц и правом требовать от них соответствующего поведения.

5. Конституционные *гарантии* – это правовые средства, обеспечивающие возможность реализации индивидом принадлежащих ему прав и свобод. Гарантии по форме выражения представляют собой те же права и свободы, но их отличие состоит в том, что они по своей природе носят процессуальный характер и раскрывают механизм реализации и защиты других субъективных прав и свобод, носящих материальный характер.

Гарантии делятся на политические, экономические, социальные, правовые. К политическим принято относить право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования (ст. 31 Конституции РФ); участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ).

¹ См., напр.: *Решение* Киров. район. суда г. Омска от 4 дек. 2013 г. по гражд. делу № 2-5758/2013 ; *Апелляц.* определение Судеб. коллегии по гражд. делам Ом. обл. суда от 18 февр. 2014 г. по делу № 33-903/2014.

Примером социальных гарантий может служить ст. 29 Конституции России: «каждому гарантируется свобода мысли и слова. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом... Гарантируется свобода массовой информации». Статья 28 Конституции РФ гарантирует свободу совести. Статья 39 Конституции предусматривает гарантии социального обеспечения. Статья 40 устанавливает гарантии неприкосновенности жилища. К экономическим гарантиям относятся ч. 3 ст. 35 Конституции РФ: «никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения». Правовые гарантии предусмотрены целым комплексом конституционных норм, начиная со ст. 45 и заканчивая ст. 54 Конституции РФ.

Гарантии могут быть выражены и в форме обязанностей государства или иных уполномоченных органов. Например, органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ч. 2 ст. 24 Конституции РФ).

6. *Юридическая ответственность.* Она состоит в исполнении лицом, совершившим правонарушение, обязанности претерпевать определенные меры государственного принуждения, выраженные в лишениях различного рода.

Признаки юридической ответственности:

- 1) является разновидностью юридической обязанности;
- 2) возникает за правонарушение;
- 3) предусмотрена санкцией юридической нормы;
- 4) выражается в применении мер государственного принуждения или возможности их применения;
- 5) характеризуется наступлением негативных последствий в форме определенных лишений личного, имущественного или организационного характера.

6) привлечение к юридической ответственности осуществляет государство в лице компетентных органов власти;

7) привлечение к юридической ответственности осуществляется только в строго установленном порядке и форме в ходе правоприменительной деятельности.

Принято различать три основных *вида правового статуса личности*: общий, групповой (специальный) и индивидуальный. *Общий конституционный правовой статус* – это статус лица как гражданина государства, закрепленный в Конституции. Общий конституционный правовой статус имеет следующие отличительные особенности:

1) опосредует наиболее значимые отношения между личностью и государством, без которых нормальное существование как отдельного человека, так и государства в целом невозможно;

2) получает правовое закрепление в Основном законе государства, тем самым обладает высшей юридической силой и имеет повышенную государственно-правовую охрану;

3) носит всеобщий характер, обладание таким статусом не связано с наличием у лица какого-либо иного статуса;

4) является юридической базой для всех иных прав, свобод и обязанностей, закрепленных в текущем законодательстве, ибо содержит исходные положения в той или иной сфере регулирования общественных отношений;

5) является одинаковым для всех граждан. Содержание такого статуса составляют права, свободы и обязанности, предоставленные государством всем и каждому;

6) выступает индикатором степени демократичности общества.

Специальный статус отражает особенности правового положения отдельных категорий граждан (пенсионеров, военнослужащих, участников войны и т. д.), которые имеют дополнительные права, обязанности, льготы, предусмотренные законодательством. *Индивидуальный статус* представляет собой совокупность индивидуальных прав и обязанностей конкретного лица с учетом его пола, возраста, семейного положения, занимаемой должности, стажа работы и т. д. Индивидуальный статус динамичен, изменяется вместе с происходящими в жизни лица переменами.

Названные виды статуса в жизни неразделимы. Каждый человек одновременно обладает всеми видами статуса, поскольку является неповторимой личностью и гражданином своего государства, принадлежит к какой-либо социальной группе. Общий правовой статус у всех один, специальных статусов множество, индивидуальных – столько, сколько граждан.

Наряду с основными в теории выделяют: 1) *привилегированный* статус (статус с повышенными правовыми гарантиями). Например, у судей, депутатов, президента, дипломатов в иностранном государстве; 2) *особый* статус: статус физических и юридических лиц, иностранцев, лиц без гражданства или с двойным гражданством, беженцев или вынужденных переселенцев.

Фактический статус личности определяется индивидуальными физическими или социальными характеристиками человека, которые имеют правовое значение и от которых зависит его юридический статус: возраст, пол, психическое состояние, национальность, принадлежность к определенному сословию (в государствах, где правовой статус зависит от этого).

§ 2. Классификации конституционных прав человека

Для того чтобы человек мог реализовать свои интересы в различных сферах общественной жизни, государство предоставляет ему большое разнообразие прав. В целях лучшего понимания этого элемента правового статуса следует упорядочить права человека по определенным критериям, то есть провести классификацию.

Права человека и гражданина можно классифицировать по различным основаниям.

1. В теории конституционного права *в зависимости от субъекта* права традиционно делятся на *права человека* и *права гражданина*, хотя они и упоминаются, как правило, совместно. Правами человека каждый обладает от рождения в силу своего существования как биологического индивида, находящегося в социальной среде, т. е. эти права производны от естественного права и не зависят от принадлежности к тому или

иному государству. Поэтому государство не имеет возможности наделять указанными правами, отнимать или изменять их. Закрепление этих прав в конституции страны является лишь признанием со стороны государства их наличия и приданием им формально-юридического статуса. Правами гражданина, учитывая особенности этого явления, человека наделяет уже государство, и в силу этого государство вольно отнимать и изменять такие права по своему усмотрению, разумеется, на основании Конституции и в соответствии с ней и другими законами государства.

2. *В зависимости от порядка реализации* конституционные права подразделяют на *индивидуальные* и *групповые* (коллективные). Большинство прав и свобод носит индивидуальный характер, но некоторые можно осуществить только объединившись с другими носителями этих прав: это право на объединение (ст. 30 Конституции РФ); право на свободу публичных мероприятий (ст. 31 Конституции РФ); право на забастовку (ч. 4 ст. 37 Конституции РФ).

3. *По генезису* права можно классифицировать на *естественные (прирожденные)* – право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, достоинство и доброе имя, право на жилище – и *производные* от них, сформированные в ходе развития человеческого общества: право на тайну переписки, право на участие в делах государства.

4. *По степени обобщения* выделяют *основные (общеконституционные)* права и свободы и *конкретизирующие* содержание первых. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 43 Конституции РФ «каждый имеет право на образование». В последующих частях этой статьи право конкретизируется: «гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях»; «каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии».

5. *По степени неотъемлемости* права человека и гражданина принято делить на *абсолютные* и *относительные*. Абсо-

лютные права, в отличие от относительных, не подлежат ограничению ни при каких обстоятельствах. Сюда относятся право на жизнь, право на свободу мысли и вероисповедания и ряд других.

6. В зависимости от *роли государства* в их реализации выделяют *негативные права*, когда государство должно воздержаться от каких-либо действий по отношению к индивиду, и *позитивные права*, когда государство должно обеспечить реализацию права либо содействовать в его защите.

7. В зависимости от *степени обобщенности* выделяют *общие права*, присущие всем гражданам, и *специальные*, зависящие от социального и служебного положения, пола, возраста лица: права потребителей, несовершеннолетних, женщин, пенсионеров, студентов, ветеранов, беженцев и пр.

8. Наибольшее распространение в теории конституционного права получила классификация прав и свобод *по их содержанию*. В соответствии с этим критерием права и свободы делятся на три группы:

1) *личные права* часто открывают перечень конституционных прав и свобод человека и гражданина, формируют основу правового статуса субъекта. В соответствии с Конституцией РФ к этой группе относятся права и свободы, закрепленные в ст.ст. 20–27. Отличительной чертой данной группы прав выступает то, что они являются по своей сути неотчуждаемыми, естественными правами человека и не связаны напрямую с принадлежностью к определенному государству;

2) *политические права* связаны с наличием у субъекта особого политико-правового статуса, именуемого «гражданством», или «подданством». Политические права могут принадлежать только лицам, обладающим указанным статусом. Реализация этой группы прав выражается в участии в политической жизни общества и в управлении делами государства. В совокупности граждане являются носителями власти в государстве, образуя понятие «народ». Гражданин как индивид участвует в осуществлении государственной политической власти. В отличие от личных прав, возникающих у человека от рождения, политические права в полном объеме приобретаются с определенного возраста. Ос-

новые политические права граждан содержатся в ст.ст. 30–33 Конституции РФ;

3) блок *социально-экономических прав и свобод* составляет основу существования индивида в обществе (ст.ст. 34–43 Конституции РФ). Они служат обеспечению материальных, физических, духовных и других социально значимых потребностей и интересов личности. К числу таких прав относятся права, связанные с отношениями собственности (ст.ст. 35, 36), трудовыми отношениями и отдыхом (ст. 37), здоровьем (ст. 41), образованием (ст. 43), социальным обеспечением (ст. 39). Их реальность делает государство социальным, обеспечивающим достойный и достаточный уровень жизни человека, его свободное развитие;

4) еще одну важную группу прав и свобод составляют *духовно-культурные права*. Они призваны обеспечить потребности человека в его духовно-культурном развитии. Сюда можно отнести права, закрепленные ст.ст. 28, 29, 44 Конституции РФ.

§ 3. Поколения конституционных прав и свобод человека и гражданина

В ходе развития общественных отношений, усложнения связей между гражданином и государством появляются все новые и новые права в сферах политической, социальной, экономической жизни социума. Их признание со стороны государства является одной из главных задач общества. Возникновение и становление различных групп прав происходило хронологически неоднородно, соответствовало различным периодам развития человеческой цивилизации, исторической обстановке, особенностям социальных и политических отношений в различных государствах. Длительное историческое становление прав человека обеспечило определенную преемственность их развития. Каждая последующая группа прав вытекала из предыдущей, развивала и обеспечивала ее.

Классификацию прав человека в соответствии с этапами их становления, взаимосвязанностью между собой в современной теории конституционного права принято называть поколениям прав. Впервые этот термин был предложен в конце 70-х гг.

XX в. чешским ученым Карелом Васаком в работе «Права человека: Тридцать лет борьбы»¹. Со временем этот термин укоренился и в отечественной науке².

Выделяется несколько поколений конституционных прав и свобод человека и гражданина. К *первому поколению* принято относить личные и политические права, оформившиеся в конституциях европейских стран в ходе буржуазных революций XVII–XVIII вв., произошедших в Европе и Америке. В их основе лежат идеи естественного права и либеральные ценности, провозглашенные в научных трудах видных мыслителей Нового времени – Т. Гоббса, Ж. Ж. Руссо, Дж. Локка. Эти права на законодательном уровне утверждали статус человека и гражданина как самостоятельного субъекта отношений с государством, олицетворяли его индивидуализм, низводили роль государства до функций «ночного сторожа», обеспечивающего данные права. Первому поколению прав корреспондировалась обязанность государства воздерживаться от посягательств на индивидуальность и создавать условия полноценного участия граждан в политической жизни. Лаконично эту мысль высказал Н. М. Коркунов: «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»³.

Личные (гражданские) и политические права первого поколения интерпретируются международными и национальными до-

¹ *Vasak K. Human Rights. A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to Give Force of the Universal Declaration of Human Rights // UNESCO Courier. 1977. Nov.*

² См., напр.: *Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М. : Юрид. лит., 1991. С. 29–31 ; Общая теория прав человека / под ред. Е. А. Лукашевой. М. : Норма, 1996. С. 21–27 ; Права человека : учеб. / под ред. Е. А. Лукашевой. М. : Норма : Инфра-М, 2003. С. 136–140 ; Глухарева Л. И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). М. : Юристъ, 2003. С. 51–55 ; Малевич Ю. И. Права человека в глобальном мире. М. : АСТ, 2004. С. 46–53 ; Венгерова А. Б. Теория государства и права : учеб. 5-е изд., стер. М. : Омега-Л, 2008. С. 585.*

³ *Коркунов Н. М. Общественное значение права. СПб. : Типография Р. Голике, 1892. С. 76.*

кументами как неотчуждаемые и не подлежащие ограничению каким-либо образом и по каким-либо основаниям. На международном уровне эти права закреплены в Международном пакте о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г.¹ Многие ученые полагают, что именно эти права следует рассматривать в качестве непосредственных прав человека, поскольку права последующих поколений являются лишь притязаниями на социальные блага, предоставляемыми и перераспределяемыми государством в интересах социально незащищенных групп населения.

Второе поколение прав человека возникло и закрепились в XIX–XX вв. в процессе острейшей борьбы классов в капиталистических государствах за улучшение своего экономического положения. Результатом этой борьбы стало появление идей социального равенства в обществе, которые формировались учениями, призывающими государство обеспечить достойное существование граждан в условиях рыночной экономики. Основу прав второго поколения составляют социальные, экономические и культурные права. Заметную роль в становлении этих прав сыграло социалистическое учение, появившееся в XIX в., поэтому дальнейшее развитие второе поколение прав получило после Октябрьской революции и Второй мировой войны вследствие формирования дуполярного мира и развязывания «холодной войны».

Активную роль в становлении прав второго поколения сыграл Советский Союз. В Конституции СССР 1936 г.² был закреплен широкий набор прав, относящихся ко второму поколению: права на труд, отдых, образование, социальное обеспечение, медицинскую помощь. Даже несмотря на то, что реальная социально-экономическая защищенность гражданина в СССР была минимальной, документально она существовала и этим оказы-

¹ *О гражданских и политических правах* : международ. пакт (Нью-Йорк, 16 дек. 1966 г.) // Ведомости Верхов. Совета СССР. 1976. № 17, ст. 291.

² *Конституция* (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик : утв. постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Совет. Социалист. Респ. от 5 дек. 1936 г. М. : Партиздат ЦК ВКП(б), 1937. 120 с.

вала заметное воздействие на западное правосознание. Прежде всего, это нашло свое отражение во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г.¹ и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.²

Вместе с тем права второго поколения имеют более относительный характер, нежели права первого поколения. Международное право не устанавливает каких-либо жестких требований обеспечения этих прав. Например, в п. 1 ст. 2 части II Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. закреплено, что «каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер»³.

Признание второго поколения прав человека подразумевало существенные изменения в понимании их сущности касательно взаимосвязи человека и государства. В основе этих прав лежит их «позитивное» понимание, т. е. понимание, зависящее от реальных возможностей государства в их реализации. Обладание правами второго поколения означает не только их формальное закрепление в законодательстве государства, но и наличие у государства определенных возможностей, прежде всего материальных ресурсов. В противном случае человек не сможет воспользоваться своим правом.

Третье поколение зародилось в 70–80-х гг. XX в. Права третьего поколения предполагают защиту интересов отдельного чело-

¹ *Всеобщая декларация прав человека* : принята 10 дек. 1948 г. Генер. Ассамблеей ООН // *Права и свободы личности*. Библиотечка «Рос. газ.» совместно с библиотечкой журн. «Соц. защита». Вып. 11. М., 1995. С. 10–17.

² *Об экономических, социальных и культурных правах* : международ. пакт (Нью-Йорк, 19 дек. 1966 г.) // *Ведомости Верхов. Совета СССР*. 1976. № 17, ст. 291.

³ Там же.

века, включенного не просто в социальную общность отдельного государства, а в человеческую общность в целом. При этом незывлемым остается принцип: права общности не должны ущемлять права отдельного ее индивида. Однако природа прав третьего поколения на настоящий момент остается спорной. По мнению Е. А. Лукашевой, особенность этих прав состоит в том, что они являются коллективными и могут осуществляться только общностью, ассоциацией. 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 какой-либо общности¹.

Вместе с тем данная точка зрения также вызывает споры. По мнению некоторых ученых, не могут рассматриваться в качестве коллективных права человека, реализация которых предполагает совместные действия ряда лиц (свобода собраний и объединений, право на забастовку и т. п.), поскольку каждый человек самостоятельно принимает решение об участии в объединении или акции, т. е. осуществляет данное право непосредственно и индивидуально². Как замечает Ф. Люшер, «свободными являются не столько эти объединения, собрания граждан, культывые организации, сколько сами граждане, которые располагают по своему выбору правом объединяться, проводить собрания или поклоняться культуре»³.

К числу прав третьего поколения относятся общечеловеческие права: право на мир, всеобщую безопасность, чистую окружающую среду, чистый космос и т. д. Вторую часть прав третьего поколения составляют права, возникшие в результате научно-технического прогресса, прежде всего в сфере информационных и коммуникационных технологий.

¹ *Права человека* : учеб. ... С. 139–140.

² См., напр.: *Лебедев В. А.* Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности). М. : Изд-во Моск. ун-та, 2005. С. 26 ; *Глухарева Л. И.* Указ. соч. С. 53, 55.

³ *Люшер Ф.* Конституционная защита прав и свобод личности. М. : Прогресс-Универс, 1993. С. 84.

Становление прав *четвертого поколения* происходит в настоящее время и связано с дальнейшим технологическим развитием человечества, но уже в аспекте самого индивида. Прежде всего речь идет о правах в сфере биомедицинских технологий и генетических исследований: клонирование, трансплантация, эвтаназия. Как полагает Ф. М. Рудинский, эти права должны защищать человека от угроз, связанных с генетическими экспериментами, клонированием и другими открытиями в области биологии¹.

Следуя тенденции глобализации при переходе от поколения к поколению прав человека, А. Б. Венгеров называет права четвертого поколения правами человечества. К ним он относит права на мир, ядерную безопасность, космос, экологические, информационные права и др. Исследователь отмечает: «Четвертое поколение – это правовой ответ вызову XXI в., когда речь пойдет уже о выживании человечества как биологического вида, о сохранении цивилизации, о дальнейшей, космической социализации человечества. Рождается новое, четвертое поколение прав, и, соответственно, возникают международно-правовые процессуальные институты, обеспечивающие эти права. Формируется международное гуманитарное право, светский гуманизм становится одной из вех в нравственном развитии общества»².

О. Ю. Малинова предсказывает появление следующих поколений прав. Вместе с тем она отмечает, что этот процесс нельзя оценивать однозначно. Тенденция к расширению круга признаваемых прав будет прослеживаться и далее, направленность на усиление правовой защищенности личности будет сохранена. Но каждое следующее поколение прав приносит с собой расширение меры свободы человека, тем самым ограничивая свободу другого. Каждое поколение приносит с собой новую логику узаконивания притязаний, именуемых правами человека, и неизбеж-

¹ См, напр.: Рудинский Ф. М. Права человека в современном мире (марксистская оценка) // Право и жизнь. 2000. № 25. С. 4–24; *Его же*. Гражданские права человека: общетеоретические вопросы // Право и жизнь. 2000. № 31. С. 42–80; *Его же*. Права человека в современном мире // Марксизм и современность. 2000. № 1 (15). С. 154–160.

² Венгеров А. Б. Указ. соч.

ны конфликты «новых» прав со «старыми», в результате чего уровень защищенности может не возрасти, а снизиться¹.

Итак, правовой статус – определяющее понятие в конституционном праве. Именно вокруг него формируются все остальные элементы системы взаимодействия «личность – общество – государство». Не следует забывать, что в основе правового статуса лежат фактический статус лица, его место в социальной среде, психические и иные особенности (пол, возраст). Элементы правового статуса производны от этих характеристик. Право – всего лишь инструмент, который оформляет и закрепляет фактический статус, вводит его в определенные рамки, придает ему формальную определенность по отношению ко всем остальным субъектам, взаимодействующим с личностью. Социальный и нормативно-правовой статусы в этом смысле соотносятся как содержание и форма.

Резюмируя, отметим, что правовой статус человека в Российской Федерации объективно отражает как позитивные, так и негативные особенности реально действующей политико-юридической системы. К негативным тенденциям следует отнести крайнюю неустойчивость правового статуса личности в Российской Федерации, его слабую правовую защищенность, отсутствие эффективных и надежных охранительных механизмов. Будучи производным от фактического статуса человека, правовой статус в современной России несет на себе отпечаток серьезного социально-политического, экономического и духовного кризиса в обществе и государстве. Тем не менее можно наблюдать и позитивные тенденции в становлении правового статуса личности. К ним можно отнести формирование законодательной базы, отвечающей международным стандартам и критериям; закрепление приоритета личности в отношениях с государством; заметное снижение идеологического, политического, классового догматизма; переход от административно-запретительных методов регламентации правового статуса к дозвоительно-разрешительным; расширение сферы действия принципа «не запрещенное законом дозволено».

¹ *Малинова О. Ю.* «Поколения» прав человека: основные этапы развития правовой идеи и правового института // Ин-т Уполномоченного по правам человека в субъекте Рос. Федерации : учеб. пособие / под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб. : Норма, 2003. С. 80–91.

ГЛАВА 3. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСТВА

§ 1. Институт гражданства в теории прав человека

Несомненно, важнейшей категорией современной теории правового статуса личности является понятие гражданства, так как в его основе заложены принадлежность лица к определенному государству и, как следствие, особая правовая связь лица с ним. Данный институт между тем рассматривается в качестве предмета изучения, и прежде всего наукой конституционного и международного права.

Гражданство как институт права было известно еще в Древнем Риме и проводило градацию проживающих в «мировой империи» народов. Однако с развалом данного государства ушло в небытие и понятие гражданства, уступив место подданству – правовой связи человека с монархом. Первые буржуазные революции реанимировали категорию гражданина, вложив в нее в первую очередь весь инструментарий прав и обязанностей человека, способного влиять на функционирование государства, в котором он живет. На сегодняшний день ученые определяют сходное содержание понятий гражданства и подданства, делая при этом оговорку, согласно которой первое понятие возможно в странах с республиканской формой правления, а второе – с монархической.

Под гражданством сегодня принято понимать устойчивую правовую связь лица с государством, выражающуюся в совокупности взаимных прав и обязанностей¹. Исходя из этого определения, мы можем выделить признаки гражданства: 1) устойчивость; 2) правовой характер связи; 3) наличие совокупности взаимных прав и обязанностей.

Устойчивость выражается в постоянстве отношений между гражданином и государством, которые у большинства населения длятся от рождения до смерти. Механизмом обеспечения устойчивости гражданства является двусторонний характер связи между государством и гражданином. Выражается он, например,

¹ *О гражданстве* Российской Федерации : федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22, ст. 2031.

в том, что расторжение отношений возможно только по взаимному согласию сторон¹. Правовой характер связи гражданина с государством заключается в регулировании последним данных отношений, что выражается в установлении оснований приобретения и прекращения гражданства, процедурах изменения гражданства по ним. Государством также определены органы, уполномоченные решать вопросы гражданства: исходя из действующего законодательства Российской Федерации это Президент, Федеральная миграционная служба и ее территориальные органы, Министерство иностранных дел, дипломатические и консульские учреждения и другие органы (например, органы внутренних дел). Аргументом в пользу правового характера связи является его юридическое закрепление государством.

Для гражданства характерен ряд принципов, прописанных в Конституции РФ, а также в ст. 4 Федерального закона № 62-ФЗ от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»² (далее – Закон о гражданстве):

1) равенство гражданства независимо от оснований его приобретения, то есть наделение граждан РФ равным объемом прав, свобод и обязанностей, в отличие от, например, США, где Президентом страны может стать лишь получивший гражданство по рождению;

2) открытый характер гражданства подразумевает под собой, что любое лицо, достигшее 18-летнего возраста, не ограниченное в гражданстве, вправе подать заявление о приеме в российское гражданство;

3) единство гражданства, что означает наличие на территории Российской Федерации всего одного гражданства. При этом гражданство, допустим, республики в составе РФ, не порождает двойного гражданства, проблема которого вставала в стране в последнее десятилетие XX века;

4) свободный характер гражданства, что означает наделение гражданина правом свободно изменять свое гражданство;

¹ Костерина Э. В. Конституционное право России : учеб. пособие. 2-е изд. М : Проспект, 2013. С. 41.

² Доступ из СПС «Консультант».

5) непроживание гражданина на территории страны не прекращает российского гражданства;

6) предоставление защиты и покровительства за рубежом, что налагает на государство и его компетентные органы обязанность по соблюдению и защите прав своих граждан в иностранном государстве;

7) невозможность лишения гражданства – конституционный запрет для государства лишать гражданства в одностороннем порядке;

8) невозможность высылки гражданина или его выдачи иностранному государству;

9) поощрение государством приобретения гражданства РФ лицами без такового;

10) заключение и расторжение брака между гражданами разных государств, один из которых имеет гражданство РФ, не влечет изменения гражданства указанных лиц;

11) возможность иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство).

Интересно, что многие авторы говорят о несистемности изложения принципов гражданства в Конституции. В частности, вопросы правового регулирования гражданства, установления ряда его принципов рассматриваются в ст. 6 главы 1 Конституции РФ, закрепляющей основы конституционного строя. Между тем как в ряде зарубежных стран, так и в России институт гражданства считается частью конституционно-правового статуса личности, которому посвящена глава 2 Конституции РФ. Причем сам институт гражданства достаточно несистематизированно изложен сразу в двух вышеперечисленных главах. Объяснение находят лишь в том, что законодатель при установлении ст. 6 Конституции руководствовался правилом, изложенным в ст. 16 Конституции: никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации. С данной позиции норма ст. 6 представляется основой основ, базовой нормой института гражданства, которой не могут противоречить даже конституционные нормы, также входящие в состав данного института конституционного права.

Несмотря на всю фундаментальность и проработанность института, регулирующего взаимосвязь лиц с государством, в нем

до сих пор находят место и свежие тенденции развития гражданства. В частности, речь идет о понятии спортивного гражданства. Явление настолько свежее, что до сих пор не обозначены его родовые признаки: является ли оно разновидностью гражданства или представляет собой некий обособленный институт, позаимствовавший понятие из конституционного права. Под спортивным гражданством понимается возможность спортсмена участвовать в мероприятиях (соревнованиях), проводимых международными и национальными спортивными организациями (ассоциациями, союзами, федерациями), культивирующими тот или иной вид спорта¹.

Тема актуальна для Российской Федерации. Не так давно в стране окончились Олимпийские игры, на которых помимо собственно русских от нашей страны выступали и украинцы, и корейцы, и американцы. При этом данные лица были приняты в гражданство Российской Федерации и являлись такими же гражданами страны, как и остальные спортсмены. И этот вопрос, очевидно, регулируется конституционным правом. Хотя бы потому, что в ходе принятия указанных лиц в гражданство использовалось соответствующее законодательство. В этой части можно говорить о совпадении данных понятий.

Однако регламентами соответствующих спортивных ассоциаций (например, FIFA – международной футбольной ассоциации) установлены правила, исходя из которых принимается решение о выступлении спортсмена за определенную национальную команду. Некоторые из таких документов предусмотрели особые правила смены национальной сборной, которые лишь опосредованно взаимодействуют с национальным законодательством о гражданстве, а иногда и вовсе не связаны с ним. Так, например, глава VII Устава FIFA прописывает правила, согласно которым спортсмен, представлявший национальную сборную на официальных соревнованиях любой категории, как правило, не может представлять другую национальную команду². Далее следует ряд

¹ *Нагих С. И., Пешин Н. Л.* Институт «спортивного гражданства». URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=1393>

² URL: http://www.sfa-sport.ru/pdfs/fifa_ustav.pdf

исключений, которые практического значения для данной работы не представляют, ибо описывают специальные правила понимания официального соревнования, возраста футболиста и др.

Из Правил игры регби вовсе следует, что гражданство не является единственным условием, при котором игрок вправе выступать за соответствующую сборную. Одним из критериев допуска игрока к выступлению на официальных соревнованиях является проживание в течение тридцати шести месяцев подряд на территории соответствующего государства в период, непосредственно предшествующий дате игры¹ (что отнюдь не означает получение гражданства).

Таким образом, очевидно, что понятия гражданства и спортивного гражданства могут расходиться в своей сути, что в целом соответствует общей тенденции переноса понятий из отрасли права в отрасль спорта и его регламентов. Исходя из сущности гражданства как правовой связи лица с государством, выраженной в совокупности прав и обязанностей, мы можем соотнести данное понятие со спортом. Действительно, спортивное понятие гражданства часто строится на классическом, заложенном в конституционном праве понятии, но, как мы убедились выше, в юридическом аспекте спорта это не парадигма, от которой не отходят современные ассоциации.

На наш взгляд, корни изучаемого явления лежат скорее в трудовом праве. Ведь от того, может спортсмен выступать за определенную сборную или нет, зависит в конечном итоге лишь его место работы. В таких условиях вопрос спортивного гражданства выглядит как требование к работнику, без которого он не получит допуска к рабочему месту.

§ 2. Приобретение и утрата гражданства по законодательству Российской Федерации

Вопросы приобретения гражданства Российской Федерации регулируются Законом о гражданстве, а также рядом нормативных актов подзаконного уровня, о которых будет сказано ниже. Согласно указанному Федеральному закону, гражданами

¹ *Нагих С. И., Пешин Н. Л.* Указ. соч.

Российской Федерации являются лица, имеющие гражданство Российской Федерации на день вступления в силу настоящего Федерального закона, а также лица, приобретшие гражданство Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Порядок приобретения гражданства установлен главой 2 Закона о гражданстве. Основаниями приобретения гражданства, исходя из норм ст. 11, являются приобретение гражданства по рождению, в результате приема в гражданство, в результате восстановления гражданства, а также по иным основаниям (международный договор, оптация). Процесс получения гражданства по рождению в научной литературе обозначен как филиация и тесно связан с согласованным действием двух принципов получения гражданства: «правом почвы» и «правом крови». Действие двух принципов выражается в ст. 12 Закона о гражданстве, согласно которой ребенок приобретает гражданство Российской Федерации по рождению, если на день рождения ребенка:

а) оба его родителя или единственный его родитель имеют гражданство Российской Федерации (независимо от места рождения ребенка);

б) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (независимо от места рождения ребенка);

в) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации либо если в ином случае он станет лицом без гражданства;

г) оба его родителя или единственный его родитель, проживающие на территории Российской Федерации, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации, а государство, гражданами которого являются его родители или единственный его родитель, не предоставляет ребенку свое гражданство.

Ребенок, который находится на территории Российской Федерации и родители которого неизвестны, становится гражданином Российской Федерации в случае, если родители не объявятся в течение шести месяцев со дня его обнаружения.

Говоря о приеме в гражданство, мы должны обратить внимание на существование двух порядков его предоставления. Согласно нормам ст. 13 Закона о гражданстве, существует общий порядок приема в гражданство, по которому иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста восемнадцати лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в общем порядке при условии, если они:

а) проживают на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно. Данный срок может быть сокращен до одного года в случаях, если ходатайствующее о получении о приеме в гражданство лицо имеет высокие достижения в области науки, техники и культуры; обладает профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации, либо ему было предоставлено политическое убежище на территории Российской Федерации, либо он был признан беженцем. Срок проживания на территории Российской Федерации считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы Российской Федерации не более чем на три месяца в течение одного года. Законом также предусмотрена возможность несоблюдения данного условия, если лицо, ходатайствующее о приеме в гражданство, имеет особые заслуги перед Российской Федерацией;

б) обязуются соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации;

в) имеют законный источник средств к существованию;

г) обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства. Отказ от иного гражданства не требуется, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации или настоящим Федеральным законом либо если отказ

от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин;

д) владеют русским языком; порядок определения уровня знаний русского языка устанавливается положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации.

Решение о приеме в гражданство выносится в срок до одного года с момента подачи заявления и всех необходимых документов лицом, ходатайствующим о приеме в гражданство. Наравне с общим существует и упрощенный порядок приема в гражданство, которым вправе воспользоваться лица:

а) имеющие хотя бы одного родителя – гражданина Российской Федерации, проживающего на территории Российской Федерации;

б) имевшие гражданство СССР, проживавшие и проживающие в государствах, входивших в состав СССР, не получившие гражданства этих государств, в результате чего ставшие лицами без гражданства;

в) являются гражданами государств, входивших в состав СССР, получили среднее профессиональное или высшее образование в созданных в Российской Федерации организациях, осуществляющих образовательную деятельность, после 1 июля 2002 г.

Наличие хотя бы одного из данных условий делает возможным получение гражданства Российской Федерации без соблюдения срока проживания в стране.

Аналогичны условия и для лиц, которые:

а) родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР;

б) состоят в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет;

в) являются нетрудоспособными и имеют дееспособных сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет и являющихся гражданами Российской Федерации;

г) имеют ребенка, являющегося гражданином Российской Федерации, – в случае, если другой родитель этого ребенка, являющийся гражданином Российской Федерации, умер либо решением суда, вступившим в законную силу, признан безвестно

отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав или ограничен в родительских правах;

д) имеют сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет, являющихся гражданами Российской Федерации и решением суда, вступившим в законную силу, признанных недееспособными или ограниченными в дееспособности, – в случае, если другой родитель указанных граждан Российской Федерации, являющийся гражданином Российской Федерации, умер либо решением суда, вступившим в законную силу, признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав или ограничен в родительских правах.

Закон о гражданстве также содержит упрощенный порядок для лиц – ветеранов Великой Отечественной войны, устанавливая лишь одно требование к данным лицам: соблюдать Конституцию и законодательство РФ. К числу лиц, получающих гражданство в установленном порядке, может относиться и ребенок: а) один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, – по заявлению этого родителя и при наличии согласия другого родителя на приобретение ребенком гражданства Российской Федерации. Такое согласие не требуется, если ребенок проживает на территории Российской Федерации; б) единственный родитель которого имеет гражданство Российской Федерации, – по заявлению этого родителя; в) над которым установлены опека или попечительство, – по заявлению опекуна или попечителя, имеющих гражданство Российской Федерации. Данный критерий в равной степени относится и к недееспособным лицам.

Закон содержит правило, согласно которому в случае, если иностранные граждане и лица без гражданства, являющиеся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей имеют регистрацию по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации, выбранного ими для постоянного проживания в соответствии с указанной Государственной

программой, они могут быть приняты в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке. Для них установлено лишь одно требование: соблюдать Конституцию РФ и законодательство РФ.

Восстановление в гражданстве возможно в аналогичном порядке, что и прием в гражданство, однако по общему правилу срок проживания на территории России сокращается до трех лет. Среди иных оснований Закон о гражданстве (ст. 17) выделяет оптацию, то есть право граждан на выбор гражданства при изменении границ государственной территории. Государство вправе отклонить заявления о получении гражданства по основаниям, указанным выше, если граждане:

а) выступают за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или иными действиями создают угрозу безопасности Российской Федерации;

б) участвуют либо участвовали в международных, межнациональных, межтерриториальных или иных вооруженных конфликтах, либо в совершении в ходе таких конфликтов действий, направленных против российского контингента миротворческих сил и препятствующих исполнению ими своих миротворческих функций или направленных против Вооруженных Сил Российской Федерации, либо в совершении террористических актов, осуществлении экстремистской деятельности или в подготовке совершения таких актов, в осуществлении такой деятельности за пределами Российской Федерации в отношении граждан Российской Федерации, представительств Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях, представительств субъектов Российской Федерации и их сотрудников;

в) участвуют либо участвовали в совершении или подготовке к совершению противоправных действий, содержащих хотя бы один из признаков экстремистской деятельности, за осуществление которой законодательством Российской Федерации предусмотрена уголовная, административная или гражданско-правовая ответственность, либо иных действий, создающих угрозу безопасности Российской Федерации или ее граждан;

г) имеют ограничения на въезд в Российскую Федерацию в связи с тем, что они подвергались административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавались Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, либо в связи с принятием решения о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации (до истечения установленных сроков ограничения на въезд в Российскую Федерацию);

д) использовали при подаче заявления подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения;

е) состоят на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

ж) имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом;

з) преследуются в уголовном порядке компетентными органами Российской Федерации или компетентными органами иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу);

и) осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания).

Вопросы прекращения гражданства регулируются главой 3 Закона о гражданстве. В соответствии со ст. 17 указанного акта выделено всего одно основание прекращения гражданства вследствие выхода из гражданства Российской Федерации. При этом сам перечень является открытым, предполагая и иные основания, предусмотренные федеральными законами и международными договорами.

В выходе из гражданства может быть отказано, если гражданин: а) имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом; б) привле-

чен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу, либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда; в) не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

Таким образом, в российском законодательстве выработан механизм приобретения и прекращения гражданства, регламентированы основания и процедуры его получения. Законом также предусмотрена система органов власти, посредством которых реализуется право граждан принимать гражданство и выходить из него. Это Президент Российской Федерации и Комиссия по делам гражданства, Федеральная миграционная служба и ее территориальные органы, Министерство иностранных дел и дипломатические и консульские представительства, а также иные органы (например, Федеральная служба безопасности).

На первом этапе лицо обращается по вопросам гражданства, предоставляя соответствующее заявление, либо в территориальные органы миграционной службы, либо в дипломатические и консульские представительства страны в других государствах. Здесь необходимо проверить документы, правильность оформления заявления и представляемых вместе с ним документов, их соответствие конкретным основаниям приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации, а также наличие всех необходимых документов.

В случае принятия положительного решения по представленным документам они передаются в Федеральную миграционную службу (в случае, если граждане, заявляющие об изменении гражданства, проживают на территории РФ) или Министерство иностранных дел (если заявление об изменении гражданства поступило в дипломатические и консульские представительства). На основании заключений, подготовленных по итогам первого этапа, готовится заключение об изменении гражданства для передачи его на следующий этап, а также ведет статистический учет полученных данных. В случаях, определенных чч. 2, 3 ст. 35 Закона о гражданстве, на этом этапе принимается решение об изменении гражданства в упрощенном порядке. Срок рассмотрения вышеуказанных этапов не может быть более двух месяцев каждый.

Третий этап – рассмотрение поступивших материалов Комиссией по вопросам гражданства при Президенте РФ. Данная комиссия является совещательным и консультативным органом при Президенте Российской Федерации, обеспечивающим реализацию конституционных полномочий главы государства по решению вопросов гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища¹. Этот орган работает на общественных началах и собирается по мере необходимости, но не реже одного раза в два месяца. Заседание правомочно в случае участия в нем более половины его членов. Решение принимается простым большинством голосов.

В случае дачи положительного заключения по вопросам изменения гражданства РФ документы передаются в структурное подразделение Администрации Президента Российской Федерации для рассмотрения по существу вопроса и подготовки Указа Президента об изменении гражданства лица. На заключительном этапе подписывается соответствующий Указ Президента.

Следует также отметить, что чч. 2, 4 ст. 35 Закона о гражданстве определяет срок для рассмотрения заявлений в общем порядке не более года, а в упрощенном порядке – не более 6 месяцев.

¹ *Об утверждении Положения о комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее состава* : указ Президента Рос. Федерации от 14 нояб. 2002 г. № 1318 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4570.

ГЛАВА 4. ИНСТИТУТ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ

Вопрос об ограничении прав и свобод человека со стороны властных институтов, прежде всего государственных, остается одним из самых актуальных в политико-правовом отношении на протяжении существования человеческой цивилизации. На рубеже XX–XXI вв. эта проблема заняла особое место в контексте идеи и практики правовой государственности и все чаще встречающихся случаев нарушения прав и свобод человека как со стороны других индивидов, так и со стороны государства.

§ 1. Понятия ограничения основных прав и свобод человека и гражданина

Признание прав и свобод человека и гражданина в качестве основополагающих стало значимым условием для создания правовой и нравственной основ развития демократии, четкого определения правового статуса личности в Российской Федерации. Конституция России 1993 г. (ст. 2) установила не только основополагающий принцип: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью», – но и обязанность государства признавать и защищать эти права и свободы.

Права и свободы человека и гражданина облечены в правовую форму и закреплены в законодательных нормах как главнейших составляющих правовой системы государства. Ограничения прав и свобод человека и гражданина определяются теми особенностями, которыми обладают основные права и свободы человека, с одной стороны, и конституционные права и свободы гражданина – с другой. Важно также учитывать взаимоотношения между этими двумя видами прав и свобод, в особенности то ведущее и определяющее значение, которое имеют права и свободы человека в отношении прав и свобод гражданина.

Основные права и свободы человека сами по себе являются сложным механизмом взаимодействия двух систем права: общепризнанного международного и внутригосударственного. Гражданин – это в первую очередь человек, являющийся в то же время носителем соответствующих прав. Каждый из международно-правовых документов по вопросам прав и основных свобод чело-

века включает в себя определенный и постоянно расширяющийся набор прав и свобод, ставших в силу этого международно-правовым стандартом.

В соответствии со ст. 55 Конституции Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Эти права и свободы по Конституции (ст. 18) являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность государственной власти, местного самоуправления, обеспечиваются правосудием, а также определяют «основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства»¹. Значение этих норм трудно переоценить, так как они выделяют приоритет прав и свобод человека перед другими ценностями и закрепляют принципиальное положение о том, что права и свободы человека и гражданина являются определяющими для содержания и применения законов, деятельности государственной власти и обеспечиваются судебной защитой.

Однако идеал свободной личности не означает, что поведение человека ничем не ограничивается и что он освобожден от любой ответственности перед другими людьми и обществом, поскольку реализация прав и свобод в общественной жизни сталкивается с индивидуальными и публичными интересами других субъектов правоотношений. «Для того чтобы охранить безопасность граждан, – писал Вильгельм фон Гумбольдт, – следует запрещать или ограничивать те имеющие непосредственное отношение к действующему лицу действия, последствия которых приносят ущерб правам других лиц и без или против воли этих лиц уменьшают их свободу или достояние, или же такие действия, от которых этого с вероятностью можно опасаться, причем всегда одновременно должно принимать во внимание как объем грозящего вреда, так и важность вытекающего из запретительного закона ограничения свободы. Всякое же дальнейшее или на других основаниях уста-

¹ Барбин В. В. О некоторых теоретических аспектах понятия «правовые ограничения» // Актуал. проблемы реформирования правовой системы Рос. Федерации : сб. материалов междунар.-практ. конф., посвященной 125-летию Белгород. гос. ун-та. Белгород, 2002. Ч. 1. С. 4.

новленное ограничение частной свободы лежит вне границ государственной деятельности»¹.

Говоря о понятии «ограничение», мы должны отметить, что на необходимость ограничения прав и свобод человека указывают практически все исследователи прошлого и настоящего. Так, известный русский философ XIX в. Е. Н. Трубецкой, уделявший огромное внимание философским аспектам правопонимания, в «Трудах по философии права» пишет, что «где свобода отдельного лица не ограничена никакими правилами, никакими предписаниями, там нет вообще никакого права: существенным признаком права является правило, или норма, ограничивающая свободу»².

Отсутствие в правовой науке, законотворческой и правоприменительной практике общепринятой трактовки ограничения прав и свобод в какой-то мере связано, на наш взгляд, с тем, что в наиболее известных международно-правовых документах употребляется несколько терминов (понятий), прямо или косвенно отражающих это явление. Так, например, во Всеобщей декларации прав человека (п. 2 ст. 29), Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (ст. 4) активно используется термин «ограничение»; в Международном пакте о гражданских и политических правах (ст. 4), где говорится об обязательствах государств перед своими гражданами, употребляется термин «отступление от своих обязательств»; в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод используются сразу два термина: «ограничения» (ст.ст. 8–11, 18) и «отступление от своих обязательств» (ст. 15)³.

Ограничение представляет собой исключение из общей совокупности прав и свобод человека, принадлежащих или предоставляемых ему, определенного количества прав или свобод.

¹ Барбин В. В. Правовые ограничения // Права человека и деятельность правоохран. органов : сб. науч. тр. / отв. ред. Ю. В. Анохин. Барнаул : Барнаул. юрид. ин-т МВД России, 2002. С. 6.

² Цит. по: Малько А. В. Об ограничениях прав и свобод человека и гражданина в проекте Конституции Российской Федерации // Гос-во и право. 1993. № 3. С. 97.

³ Хижняк В. С. Право человека на информацию: механизм реализации. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1998. 68 с.

Такое исключение, а именно количественное уменьшение уже принадлежащих человеку прав и свобод, происходит в силу различного рода объективных или субъективных обстоятельств, имеющих, как правило, политический характер. Также под ограничением понимается сужение объема и содержания конкретных прав и свобод путем установления носителями власти определенных пределов, временных рамок, круга лиц или определенных вариантов поведения индивидов. Наиболее яркие тому примеры содержатся в нормах уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства и т. д.

Любое ограничение прав и свобод человека должно быть во всех случаях правомерным. Правомерное ограничение – это такое ограничение, которое устанавливается федеральным законом, имеет постоянный или временный характер, отвечает принципам справедливости, соразмерности, законности, обусловлено объективными причинами, имеет своей целью установление баланса интересов индивидуумов и общества в целом. При этом правомерные ограничения необходимо отличать от запретов совершения преступных действий и, соответственно, мер ответственности, устанавливаемых за нарушение таких запретов.

Смысл правомерного ограничения состоит в том, что это не дискриминация, не нарушение прав и свобод человека и гражданина, а уменьшение объема предоставляемых ему прав и свобод в определенных случаях. Многочисленность и разнообразие правомерных ограничений обусловлены многогранностью и изменчивостью общественных отношений. Это, в свою очередь, требует поиска оснований для их классификации с целью упорядочивания и по возможности унификации правомерных ограничений конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Будучи одной из составляющих мирового сообщества, вовлеченной в процесс глобализации, Российское государство должно вводить на законодательном уровне те ограничения, которые будут соответствовать установленным международным стандартам и правилам, а также отвечать насущным потребностям развивающихся общественных отношений. Вместе с тем необходимо учитывать такие приоритетные интересы, как сохранение стабильности конституционного строя, обеспечение гражданского

мира и национального согласия, территориальной целостности, единства правового пространства, правопорядка, а также нейтрализация причин и условий, способствующих возникновению политического и религиозного экстремизма и их последствий – социальных, межэтнических и религиозных конфликтов, терроризма. Неизбежность существования и возникновения новых политических, социальных и экономических сложностей в России, обусловленных закономерностями переходного периода становления государственности, развитием рыночных отношений, требует эффективного государственного вмешательства, предусматривающего в том числе и ограничения.

В определенных случаях ограничения бывают временными. Временные правомерные ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина во многих случаях служат средством для установления баланса между прямыми запретами и неограниченной свободой действий индивидуумов и необходимы для мобильного разрешения возможных разногласий. Устанавливаемые правомерные ограничения не должны препятствовать развитию и внедрению новых достижений человечества, имеющих большое значение для общества. При этом необходимо учитывать все возможные последствия и риски от реализации соответствующих достижений, а также долгосрочную перспективу их использования.

В связи с тем, что правомерные ограничения направлены на ограничения конституционных прав и свобод граждан, необходимо привлекать общественность к решению вопросов целесообразности, эффективности, значимости их установления. Необходимо налаживание в обществе процессов саморегуляции с помощью формирования правовой идеологии, воспитания правовой культуры и повышения уровня правосознания населения, механизмы принудительного характера эффективнее использовать в исключительных случаях.

Правомерные ограничения конституционных прав и свобод, обусловленные особенностями правового статуса отдельных категорий граждан, должны быть направлены на достижение максимальной результативности, сосредоточение на исключительном профессионализме служащих. При этом необходимо избегать из-

лишней регламентации приобретения соответствующего статуса, создавать условия, в том числе и материального характера, способствующие реализации поставленных государством целей и задач, а также эффективному применению установленных ограничений¹.

В современной науке конституционные ограничения прав и свобод классифицируются по следующим основаниям:

1. В зависимости от сферы ограничения прав и свобод выделяют ограничения гражданских и политических прав (ограничения свободы передвижения, избирательные ограничения и другие) и ограничения экономических, социальных и культурных прав (например, в использовании права собственности на землю). Следует помнить, что среди прав есть такие, которые вообще не должны ограничиваться. Это абсолютные, или основные, права. Абсолютные права не создаются государством, не нуждаются в его признании, не могут быть ограничены или вовсе ликвидированы. Они принадлежат индивиду как таковому. Основные права охраняют свободу не только от незаконного, но и от законного государственного принуждения.

В соответствии со ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах ни при каких обстоятельствах не могут быть ограничены такие права, как право на жизнь, право не подвергаться жестокому, бесчеловечному обращению, право не подвергаться без свободного согласия медицинским или научным опытам, право не содержаться в рабстве или подневольном состоянии, право не подвергаться лишению свободы за невыполнение какого-либо договорного обязательства, право не привлекаться к ответственности за деяние, которое в момент его совершения не являлось уголовным преступлением, право на признание правосубъектности, свободы мысли, совести и религии.

2. В зависимости от времени действия ограничения делятся на постоянные, которые установлены в Конституции РФ и законах, и временные, которые должны быть прямо обозначены

¹ *О деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2001 году* : доклад Уполномоч. по правам человека в Рос. Федерации. М., 2002. С. 13.

в акте о чрезвычайном положении и связаны, как правило, с запрещением митингов, шествий, демонстраций, дополнительными обязанностями в сфере свободы печати и других средств массовой информации, приостановлением деятельности некоторых политических партий, жестким лимитированием передвижения транспортных средств, установлением комендантского часа.

Пределы ограничений прав и свобод в условиях чрезвычайного положения, согласно п. 1 ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах, определяются непосредственно степенью остроты положения, а также принципом необходимости, который закрепляет, что каждая мера должна быть направлена против действительной, четко определенной, существующей или нависшей опасности и не может применяться только из-за опасения наступления возможной опасности (ст. 54 Сиракузских принципов толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах (далее – Сиракузские принципы)). Кроме того, ограничения должны быть совместимы с другими обязательствами по Пакту и не должны повлечь за собой дискриминацию по различным основаниям (п. 1 ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах). Можно привести и положение ст. 64 Сиракузских принципов, в соответствии с которым «отступление дозволено и направлено исключительно на то, чтобы быть соразмерным откликом на угрозу жизни нации. Государство, вводящее ограничения, не должно в своих действиях переступать черту, определенную законом»¹.

Положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в части понимания пределов ограничения прав и свобод в период чрезвычайных положений не имеют существенных отличий от положений Международного пакта о гражданских и политических правах. В Конвенции также предусмотрена процедура дерогации – отступления от обязательств по Конвенции (ст. 15). Пределы отступлений от обязательств определяются необходимостью и соответствием чрезвычайной ситуации. Они долж-

¹ URL: <http://www.refworld.org.ru/docid/4933d0b22.html>

ны быть соразмерными существующей опасности и оправданными в течение всего времени действия.

Ограничения прав не должны противоречить другим обязательствам государства по международному праву. Кроме того, ограничительные меры должны носить временный характер, что хотя и не сформулировано в ст. 15 Конвенции, но следует из текста п. 1, а именно: «В период войны или чрезвычайного положения», а также косвенно из п. 3, где государству предлагается известить Генерального секретаря Совета Европы о возобновлении осуществления положений Конвенции в полном объеме¹.

3. В зависимости от сферы действия ограничения прав подразделяются на общие и индивидуальные. Правоприменительная практика, осуществляемая на международном уровне главным образом Европейским Судом, также подтверждает многие теоретические и законодательные положения, касающиеся пределов ограничения прав и свобод. Европейский Суд в своих решениях неоднократно подчеркивал, что наличие ограничений в конкретных статьях отражает необходимость соблюдения баланса между личными и общественными интересами, что и предопределяет саму возможность использования этих ограничений. Каждое государство – участник Конвенции решает вопрос об использовании ограничений самостоятельно, поскольку национальные власти более точно могут определить потребность и необходимость использования такого рода ограничений. Закон, содержащий ограничение, должен достаточно четко определять пределы и способы осуществления любых дискреционных полномочий с учетом правомерных целей, на достижение которых направлены соответствующие меры. Однако Суд оставляет за собой право контролировать пределы подобного рода ограничений. Такой подход был сформулирован в решении по делу «Класс и другие против Федеративной Республики Германии» от 6 сентября 1978 г.²

¹ Новак М. Международный пакт о гражданских и политических правах // Введение в вопр. международ. защиты прав человека : учеб. пособие / под ред. Р. Хански, М. Сукси. Турку : Ун-т «Або Академи», 1997. С. 84–105.

² URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461406/2461406.htm>

На наш взгляд, понятие постоянных ограничений прав весьма условно, так как по мере развития науки и техники, расширения возможностей человека, утверждения идей гуманизма и демократии все чаще складываются ситуации, когда те или иные ограничения отменяются. Не так давно считались постоянными, например, такие ограничения, как лишение гражданства, обязанности свидетельствовать против самого себя, своего супруга и близких родственников. Изменилось время, и они отошли в историю, заменяя тем самым все большее расширение свободы личности, укрепление нравственных основ конституционного регулирования.

4. Также ограничения прав подразделяются с учетом пределов использования на государственные (федеральные, субъектов Федерации) и муниципальные. По содержанию – на финансово-экономические (запрет определенной экономической деятельности), личные (арест, заключение под стражу) и организационно-политические (отставка). По способам осуществления – на запреты, обязанности, приостановления, меры ответственности.

При определении понятия конституционных ограничений прав и свобод следует учитывать приведенную классификацию, чтобы отразить многогранность данного юридического термина. Необходимо отметить, что классификация позволяет достаточно четко определять пределы и способы осуществления любых дискреционных полномочий с учетом правомерных целей, на достижение которых направлены соответствующие меры.

В качестве одного из видов правовых ограничений выступают запреты. В случае их использования речь идет о границах признаваемой свободы или предоставленных полномочий. Устанавливая запрет на совершение определенных действий, законодатель тем самым возлагает на субъекта обязанность воздерживаться от них. Таким образом, запреты – это правовые ограничения, которые состоят в обязанности воздерживаться от противоправных действий. В сущности, это обязанность совершения (несовершения) каких-либо действий). Запрет, препятствуя удовлетворению интересов индивида, идущих разрез с интересами общества и других лиц, направлен, таким образом, на реализацию интересов противоположной стороны. Именно с этой точки зрения запрет можно отнести к видам правовых ограничений.

В качестве правового ограничения также может выступать наказание. Законодательство предусматривает целый ряд мер государственного принуждения, которые заключаются в определенных ограничениях. Признание лица виновным, опороченным и осужденным за совершенное преступление обосновывает как с правовых, так и с нравственных позиций применение специальных мер, воздействующих прежде всего на сознание преступника и заключающихся в определенных правоограничениях – наказании¹.

Существует точка зрения, в соответствии с которой некоторые права вообще не должны ограничиваться. Это так называемые абсолютные, или основные, права. Так, Т. Маунц полагает, что «основные права не создаются государством, не нуждаются в его признании, не могут быть ограничены или вовсе ликвидированы им. Они присущи индивиду как таковому, они охраняют свободу не только от незаконного, но и от законного государственного принуждения»².

Многие авторы в подтверждение ссылаются на ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах, где предусматривается, что ни при каких обстоятельствах не могут быть ограничены такие права, как право на жизнь, право не подвергаться жестокому, бесчеловечному обращению, право не подвергаться без свободного согласия медицинским или научным опытам, право не подвергаться лишению свободы за невыполнение какого-либо договорного обязательства, право не привлекаться к ответственности за деяние, которое в момент его совершения не являлось уголовным преступлением, право на признание правосубъектности, свобода мысли, совести и религии³.

¹ См., напр.: *Малько А. В.* Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект : моногр. Саратов : Изд-во СГУ, 1994. 184 с. ; *Его же.* Стимулы и ограничения в праве (теоретико-информационный аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1995. 40 с.

² *Маунц Т.* Государственное право Германии (ФРГ и ГДР) / пер. с нем. Ю. П. Урьяс. М. : Иностран. лит., 1959. 596 с.

³ *О гражданских и политических правах* : международ. пакт (Нью-Йорк, 16 дек. 1966 г.) // *Ведомости Верхов. Совета СССР.* 1976. № 17, ст. 291.

Однако неограниченных прав и свобод в природе быть не может, поскольку в противном случае будет иметь место неограниченный произвол. Неслучайно в общей теории права субъективное право определяется как мера возможного поведения субъекта в правоотношении, т. е. его ограничение рамками закона¹. Таким образом, можно сделать вывод о том, что право ограничено изначально независимо от того, абсолютным оно является или нет. Возможность использования права существует только в том случае, если при этом не нарушаются права других лиц.

Как было сказано выше, права человека представляют собой нормативную основу взаимодействия людей, координацию их поступков и деятельности. Поиск оптимальных моделей взаимоотношений государства и личности всегда являлся сложнейшей проблемой во всех государствах. Эти модели в основном зависели от характера общества, культуры, развитости демократии, типа собственности, уровня экономики и других объективных условий, но во многом определялись и субъективными факторами: законами, правящей элитой и властью.

С одной стороны, ограничения предотвращают злоупотребления основными правами, но только в том случае, если они являются законными и допустимыми в соответствующих условиях, с другой – возможны такие ограничения, которые являются неправомерными и имеют негативные последствия для человека. Таким образом, ограничение права может рассматриваться как способ защиты прав и свобод одних лиц от злоупотребления и произвола других – обладателей права.

§ 2. Цели ограничения основных прав и свобод человека

Под целью в литературе понимается «представляемое и желаемое будущее событие или состояние, осуществление которых является промежуточным причинным субъектом на пути к цели, которая есть представление результата нашего действия», другими словами,

¹ Толстик В. А. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Гос-во и право. 1998. № 7. С. 37–38.

это то, ради чего совершаются определенные действия¹. Практически во всех международно-правовых документах закреплены цели ограничения прав и свобод. В соответствии с п. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека такими целями являются: обеспечение должного признания и уважения прав и свобод других людей; удовлетворение справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

Согласно ст. 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, ограничения должны осуществляться с целью способствования общему благосостоянию, определяться законом и не могут противоречить природе ограничиваемых прав; согласно ряду статей Международного пакта о гражданских и политических правах (ст.ст. 12, 18, 19), ограничения должны вводиться тогда, когда они необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения, а также прав и свобод других лиц².

Можно заметить, что в Европейской конвенции цели ограничений существенно расширены. Согласно Конвенции, ограничения вводятся в целях: поддержания государственной и общественной безопасности или экономического благосостояния страны; предотвращения беспорядков или преступлений; охраны здоровья или нравственности населения; охраны территориальной целостности; защиты репутации других лиц; предотвращения разглашения конфиденциальной информации; поддержания авторитета и беспристрастности судебных органов.

В отношении политики отдельных государств в области прав и свобод человека можно отметить, что никакие ограничения прав и свобод личности не являются самоцелью, они порождены объективными условиями существования государства как суверенной самостоятельной единицы. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, целями ограничений прав человека яв-

¹ Румянцев О. Г., Додонов В. Н. Юридический энциклопедический словарь. М. : Инфра-М : Норма, 1997. С. 245 ; Большая российская юридическая энциклопедия / отв. ред. А. Я. Сухарев. М. : Инфра-М, 2000. 650 с.

² *О гражданских и политических правах* : международ. пакт ... ; *Об экономических, социальных и культурных правах* : международ. пакт ...

ляются защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц; обеспечение обороны страны и безопасности государства. В связи со сказанным можно сделать вывод о том, что главной целью ограничений является охрана основных ценностей в обществе, к которым относятся жизнь, свобода, достоинство и т. д.

Цели ограничений в научной литературе определяются по-разному: сдерживание противозаконного деяния в целях защиты общественных отношений¹; запрет всего общественно вредного, исключая злоупотребление свободой; защита общества, прав и свобод (интересов) других лиц от произвола правопользователя; необходимость уважения прав и свобод других людей и нормальное функционирование общества и государства²; поддержание правопорядка, обеспечение личной безопасности, внутренней и внешней безопасности общества и государства, создание благоприятных условий для экономической деятельности и охрана всех форм собственности, учет государственных минимальных стандартов по основным показателям уровня жизни, культурное развитие граждан³.

Несмотря на закрепление ограничений в законах, зачастую нарушаются многие принципы, которым эти ограничения должны отвечать. Не всегда соблюдается принцип соразмерности и адекватности результату. Некоторые формулировки не имеют однозначного толкования, отсутствует четко прописанный порядок, механизм введения ограничений. В таких случаях и возникают проблемы в правоприменении, а также вводятся неправомерные ограничения. Основной целью ограничения прав должно являться достижение баланса между интересами общества и самого правообладателя. При этом ограничения должны быть разумными и не противоречить назначению права.

Конституционный институт ограничений прав и свобод человека, как это представляется на первый взгляд, занимает домини-

¹ Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве...

² Новиков М. В. Сущность конституционных ограничений правового статуса личности // Конституц. и муницип. право. 2005. № 9. С. 31–33.

³ Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996.

рующее положение в системе гарантий свободы личности, определенной Конституцией РФ. Вместе с тем, как пишет известный специалист в области прав человека Светлана Горшкова, права человека, являющиеся общечеловеческим достоянием, не должны ограничиваться, однако в случаях, когда это необходимо, государство должно устанавливать четкое обоснование, конкретные пределы введения ограничений прав и цели возможных отступлений от тех прав, которые защищены международными соглашениями.

Интересно отметить мнение немецкого ученого Г. Ханая о том, что метод ограничений свобод исторически находит отражение в западноевропейском законодательстве, исходя из тезиса о том, что правовые нормы должны устанавливать границы действий индивида, которые обусловлены общественной необходимостью¹. Указанные позиции соответствуют современному понятию права, которое определяется через общую меру свободно-го, справедливого поведения, включает в себя меру допустимых ограничений свобод человека.

Комитет ООН по правам человека выработал принцип строгого соответствия цели, согласно которому ограничения могут устанавливаться только для тех целей, для которых они предназначены, и должны быть прямо связаны с конкретной целью. В своем замечании общего порядка № 22 (п. 8) Комитет ООН приходит к выводу, что не признаются никакие основания для установления ограничений, кроме тех, которые конкретно предусмотрены, даже если такие ограничения разрешаются в отношении других прав, защищаемых Международным пактом о гражданских и политических правах, и в отношении государственной безопасности.

В связи с вышеизложенным мы можем сделать вывод, что основная цель ограничения прав – защита высших ценностей общества и обеспечение его нормального функционирования, стабильного развития.

§ 3. Средства и пределы ограничения основных прав и свобод человека

В условиях проблем современности, кризисов и чрезвычайных обстоятельств ограничение прав человека приобретает особую зна-

¹ Ханай Г. Социалистическое право и личность. М. : Прогресс, 1971. 335 с.

чимость. Мир меняется, и время от времени возникают ситуации, когда та или иная страна оказывается перед необходимостью введения определенных ограничений на права и свободы своих граждан. Однако, предлагая новые, ограничивающие законы, власть должна представить обществу весомые аргументы в пользу их принятия.

Существует определенная проблема баланса свобод и ограничений. Еще в 2004 г. Владимир Владимирович Путин отмечал в своем послании Федеральному Собранию: «Считаю, что создание в России свободного общества свободных людей – это самая главная наша задача. Но и самая сложная. Главная – потому что несвободный, несамостоятельный человек не способен позаботиться ни о себе, ни о своей семье, ни о своей Родине. Сложная – потому что свободой не всегда дорожат. Еще реже умеют ею распорядиться. Созидательную энергию, предприимчивость, чувство меры и волю к победе нельзя ввести указом, нельзя импортировать, нельзя позаимствовать»¹. Отношения между государством и личностью должен регулировать прежде всего закон, который устанавливает разумный баланс между полномочиями властей и правами личности, без неоправданного ущемления интересов обеих сторон. «Проблема ограничения прав и свобод граждан, при всей ее актуальности, является частным случаем более общей проблемы обеспечения на конкретной ступени развития общества баланса интересов личности и государства. Насколько успешно она решается, зависит от выбора приоритетов в правовой политике»².

Сегодня данная проблема актуальна в России, так как, по мнению ряда правоведов, люди уверены, что они абсолютно беззащитны перед государством. Такой настрой граждан способствует расшатыванию демократических устоев, укоренению деструктивного отношения к государственному аппарату и в результате приводит к нарушению гражданского мира и согласия в стране.

В настоящее время существует два основания ограничения прав и свобод граждан – формальное и материальное. Формальные критерии означают средства оценки эффективности правотворческой деятельности уполномоченных государственных органов на пред-

¹ URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2004/05/71501.shtml>

² Там же.

мет ее соответствия форме, юридической силе и порядку принятия правовых норм. В этом качестве формальные критерии обеспечивают стабильность и упорядоченность правового регулирования. Нормы, позволяющие ограничить действие некоторых прав человека, вводятся с целью установить равновесие между правами отдельных лиц и интересами общества и государства в целом, а также в том случае, когда между ними могут возникнуть противоречия.

Ограничению прав и свобод человека и гражданина посвящена ст. 55 Конституции Российской Федерации. Конституционная норма указывает на два основания допустимого ограничения прав и свобод: формальное (форма ограничения – федеральный закон, и только им может быть ограничено субъективное право) и материальное (наличие фактических обстоятельств (жизненных ситуаций), с которыми Конституция Российской Федерации связывает возможность ограничения федеральным законом субъективного права). Полный перечень таких обстоятельств дан в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Материальные основания ограничения прав и свобод личности определяются конституционными целями этого ограничения. Исходя из целей, ради достижения которых могут ограничиваться субъективные права, определяются те фактические обстоятельства, при наступлении которых возникает необходимость достижения соответствующей цели, в том числе путем ограничения субъективного права. Принцип целевого характера ограничения субъективных прав получил свое нормативное закрепление на международном уровне в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, в соответствии с которой ограничения, допускаемые в отношении прав и свобод, не должны применяться для иных целей, нежели те, для которых они были предусмотрены¹.

Конституция РФ содержит исчерпывающий перечень случаев допустимого ограничения прав и свобод человека и гражданина, а именно: защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, обеспечения обороны страны, безопасности государства. Указанные конституционные предписания, определяющие материальные критерии

¹ Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве...

допустимости ограничения субъективных прав, носят общий характер; вместе с тем они вполне определены в контексте задачи их конкретизации на уровне нормативных актов, допускаемых посредством формальных критериев.

Для отдельных прав, например, права на объединение, Всеобщая декларация прав человека предусматривает особое основание ограничения по сравнению с остальными правами и свободами: это не только закон, но и обязательное решение суда. С одной стороны, такое правило предполагает индивидуальный подход к каждому случаю ограничения субъективного права на объединение и требует во всех случаях соблюдения специальной и достаточно длительной судебной процедуры ограничения этого права, которая сама по себе уже становится дополнительным препятствием ограничения. С другой стороны, индивидуальность судебного решения не позволяет распространить законные ограничения на неопределенный круг лиц и на еще не возникшие отношения по реализации норм закона, в то время как ограничение субъективных прав законом всегда производится неперсонифицированно и вне конкретных правоотношений. Субъективное право будет ограничено уже в силу издания соответствующего закона, решение же суда будет необходимо лишь для проверки конституционности закона и правильности его применения (применения решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов) по обращению заинтересованных лиц¹.

Суд в принципе не может ограничивать субъективное право, поскольку не обладает правотворческими полномочиями. Он лишь применяет существующие правовые нормы об ограничении субъективного права, приходя к выводу, что в конкретном случае субъективное право у лица действительно отсутствует в силу его ограничения законом, либо нормы закона об ограничении субъективного права в отношении данного лица применены неправильно. Поэтому конституционное закрепление федерального закона в качестве единственного формального основания ограничения прав и свобод человека и гражданина является юри-

¹ *Права человека и интересы национальной безопасности* / О. М. Хлобустов [и др.]. М. : Моск. шк. прав человека, 1999. 181 с.

дически правильным в силу нормативной, а не индивидуальной природы ограничения субъективного права.

Буквальное толкование Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод, что никаким иным нормативным правовым актом помимо федерального закона в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции ограничить субъективное право нельзя. Вряд ли можно считать базирующимся на конституционных положениях вывод о том, что указами Президента РФ в качестве общего правила также могут ограничиваться права и свободы человека и гражданина.

Из Конституции РФ следует лишь один частный случай возможного предоставления Президенту Российской Федерации полномочия по ограничению прав и свобод человека и гражданина. Согласно ч. 1 ст. 56 Конституции РФ, 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, в том числе права на объединение, с указанием пределов и срока действия этих ограничений, за исключением ограничения прав и свобод, перечисленных в ч. 3 указанной статьи Конституции РФ. Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом, вводится указом Президента РФ, который подлежит утверждению Советом Федерации Федерального Собрания.

Как видим, возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина Конституцией Российской Федерации непосредственно связывается только с наличием условий чрезвычайного положения и необходимостью обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя (материальным основанием). Акт, которым могут ограничиваться права и свободы, Конституцией РФ прямо не предусмотрен. Указано лишь, что ограничения прав и свобод могут устанавливаться в соответствии с федеральным конституционным законом.

Под целью в литературе понимается «представляемое и желаемое будущее событие или состояние, осуществление которых является промежуточным причинным членом на пути к цели,

которая есть представление результата нашего действия»¹. Другими словами, это то, ради чего совершаются определенные действия. Практически во всех международно-правовых документах закреплены цели ограничения прав и свобод. Так, согласно п. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, такими целями являются: обеспечение должного признания и уважения прав и свобод других людей; удовлетворение справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

В упоминавшихся выше Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и Международном пакте о гражданских и политических правах более детально указываются условия применения ограничений. Согласно ст. 4 первого из названных пактов, ограничения должны осуществляться с целью способствования общему благосостоянию, определяться законом и не могут противоречить природе ограничиваемых прав; согласно целому ряду статей второго пакта (а именно ст.ст. 12, 18, 19), ограничения применяются тогда, когда они необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения, а также прав и свобод других лиц².

Можно заметить, что в Европейской конвенции цели ограничений существенно расширены. Согласно этому документу, ограничения вводятся также в целях: поддержания государственной и общественной безопасности или экономического благосостояния страны; предотвращения беспорядков или преступлений; охраны здоровья или нравственности населения; охраны территориальной целостности; защиты репутации других лиц; предотвращения разглашения конфиденциальной информации; поддержания авторитета и беспристрастности судебных органов³. Что же касается политики отдельных государств в области прав

¹ Лопатин В. В., Лопатина Л. Е. Малый толковый словарь русского языка. М. : Рус. яз., 1993. 704 с.

² Крейвен М. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах // Введение в вопросы международ. защиты ... С. 106–127.

³ Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М. : Изд-во МНИМП, 1998. 600 с.

и свобод человека, то, как отмечается некоторыми исследователями, никакие ограничения прав и свобод личности не являются самоцелью, они порождены объективными условиями существования государства как суверенной самостоятельной единицы.

В Конституции РФ целями ограничений являются: защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц; обеспечение обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55). Таким образом, можно сделать вывод, что главной целью ограничений прав и свобод является охрана основных ценностей в обществе, к которым относятся жизнь, свобода, достоинство.

Любые цели, будь то, например, поступление в университет, обеспечение безопасности страны и т. д., достигаются определенными средствами. Средства являются необходимым инструментарием для достижения цели. Именно здесь остро встает вопрос о соотношении цели и средств, и найти однозначное решение зачастую невозможно. В то же время наиболее приемлемым является решение, когда и цели, и средства носят определяющий характер по отношению друг к другу, а их реальное соотношение оптимально в правовом смысле.

Под средством обычно понимается прием, способ действия для достижения чего-нибудь. Средства бывают как правовые, так и неправовые. Если с правовыми средствами, к которым относятся прежде всего законодательные акты (например, законы о введении чрезвычайного положения в том или ином регионе или в стране в целом, вследствие чего ограничиваются некоторые права и свободы человека), подзаконные акты наибольшей юридической силы (указы Президента, постановления Правительства и т. д.), понятно, то иная ситуация складывается относительно неправовых средств.

Под неправовыми средствами можно понимать силовые, в том числе, например, террористические, способы ограничения прав и свобод. Кроме того, неправовые средства могут иметь правовую форму, однако цель, ради которой они используются, как и их конкретное содержание, оказываются фактически неправовыми.

Таким образом, говоря об обеспечении правовой оптимизации соотношения цели и средств ограничения прав и свобод граждан, подчеркнем, что законными (законно истинными) должны быть

и цель осуществляемого ограничения, и используемые для этого средства как по содержанию, так и по форме. Иное дело, что добиться такого результата в реальной политико-правовой действительности нелегко, но это ничуть не влияет на понимание роли и задач государства и его правоохранительных органов.

В современном российском праве действует правило, согласно которому ограничения прав и свобод могут быть обоснованы только Конституцией РФ. Устанавливая принципы, цели и юридическую форму ограничений, т. е. основы ограничений прав и свобод, Конституция тем самым защищает человека и его права от произвольных действий со стороны государства, поскольку ограничивает государственную власть в возможности посягать на права и свободы личности, на сферу ее свободы.

Конституционные основы ограничений прав и свобод являются ограничением полномочий в первую очередь законодательной власти. Чем больше ограничиваются полномочия законодательной власти налагать ограничения на права человека, тем меньше становится опасность ликвидации прав и свобод. Ограничения прав выражаются: в запрете на определенный способ реализации права или свободы; запрете на реализацию права в целом; вмешательстве в право уполномоченных государственных органов; обязанности; ответственности.

Для того чтобы законодательная власть не выходила за пределы полномочий, предоставленных ей Конституцией РФ, положения, санкционирующие ограничения прав личности, должны быть сформулированы, а также конкретизированы в текущем законодательстве с предельной четкостью и ясностью, кроме того, в законах должно быть указано, в каких целях, при каких обстоятельствах, в какой степени, в какой форме и каким органом власти допускается ограничение прав и свобод человека.

Конституционный Суд Российской Федерации обращает внимание на то, что «...установление ограничений прав и свобод должно быть соразмерно защищаемым Конституцией и законами ценностям правового государства. Эти ограничения должны учитывать необходимый баланс интересов человека, общества и государства». Суд подчеркивает, что «принципы определенности и соразмерности требуют также установления законодателем

четких и разумных временных рамок допускаемых ограничений прав и свобод»¹. Поскольку в Конституции Российской Федерации новые права и свободы человека отражены в соответствующих конституционных нормах, проблема ограничения прав предстает главным образом как проблема ограничения конституционных прав федеральным законом.

Опираясь на существующую практику, а также практику Европейского Суда по правам человека, Конституционный Суд Российской Федерации выработал следующие критерии ограничения законом основных прав:

– ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений;

– при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры;

– публичные интересы, перечисленные в ст. 55 Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, кроме того, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права с тем, чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации².

Необходимо выяснить, на каком основании и как именно определяются пределы предпринимаемых ограничений тех или иных

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И. Г. Черновой : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 14 июля 1998 г. № 86-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 34, ст. 4368.

² Должиков А. В. Основы конституционного строя и ограничение основных прав // Основы конституционного строя: понятие, значение, содержание : сб. ст. / под ред. В. В. Невинского. Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2003. С. 149–172.

прав и свобод граждан, какая цель при этом преследуется и какие средства избираются с учетом этих пределов и цели ограничения. Именно в этой точке соотношения цели, средств и пределов ограничения аккумулируются те самые объективно-субъективные факторы, опосредующие деятельность по ограничению прав и свобод человека. Если коротко охарактеризовать основания как причину, а цель как желаемый результат, то остается вопрос об условиях – критериях ограничения. Проанализировав конституционные положения, мы можем выделить следующие критерии:

- форма ограничения прав человека – федеральный закон;
- цель ограничения прав – общественная безопасность;
- крайняя необходимость: наличие реального или возможного вреда государственным и общественным интересам; невозможность защиты правоохраняемых благ иными способами; соразмерность вводимых ограничений; причиняемый вред меньше, чем предотвращаемый вред;

- общий характер таких ограничений – ограничения не носят персонализированной направленности, их действие распространяется на каждого;

- соблюдение общепризнанных международных норм и принципов – ограничения прав человека не должны нарушать обязательства Российской Федерации по международному праву;

- разумная достаточность мер государственного ограничения прав – ограничения могут осуществляться только в той степени, в какой это требуется, однако в любом случае не допускаются ограничение фундаментальных прав и свобод человека и дискриминация на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения;

- соразмерность ограничения прав, свобод и цели, во имя которой ограничиваются права, – всеобщая безопасность рассматривается как приоритет по отношению к соблюдению (гарантированию) определенных свобод каждого отдельного гражданина (человека).

Термин «предел» обозначает пространственную или временную границу; последнюю, крайнюю степень¹. Вопрос о преде-

¹ *Права человека* : слов.-справ. М. : Инфра-М, 2001.

лах ограничения прав человека и гражданина в настоящее время стоит исключительно остро. В законодательной и правоприменительной практике вопрос о предельности ограничений часто решается без опоры на прочный теоретический фундамент. Между тем еще Б. Н. Чичерин отмечал, что «без этих ограничений общежитие невозможно. В какой мере они устанавливаются – это зависит от местных и временных условий»¹.

Возможность ограничений основных прав личности по соображениям обеспечения интересов общества в целом или прав и свобод других лиц всегда таит в себе угрозу если не злоупотреблений, то, во всяком случае, принятия не соразмерных охраняемому общественному интересу ограничительных мер. В международно-правовых документах, в конституциях иностранных государств практически невозможно встретить четкие и однозначные упоминания о возможных пределах ограничений. В Международном пакте о гражданских и политических правах указывается, что в случае чрезвычайного положения возможны отступления от некоторых его положений (ч. 3 ст. 4), однако о том, какова крайняя степень, предельная граница этих отступлений, не говорится.

Кроме того, можно отметить положение ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, где записано: «При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе»². Ограничения прав и свобод следует рассматривать как вынужденное, но объективно обусловленное средство обеспечения безопасности личности, общества и государства, применяющееся на основании закона и в соответствии с нормами международного права только в качестве исключительной меры, причем обязательно временного характера (на период действия особых правовых режимов).

¹ Чичерин Б. Н. *Философия права*. СПб. : Наука, 1998. 656 с.

² *Международные акты о правах человека* : сб. документов / сост. и авт. вступ. ст. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева. М. : Норма : Инфра-М, 1998. 784 с.

Права человека – это ценностный ориентир, позволяющий применять «человеческое измерение» не только к государству, праву, закону, законности, правовому порядку, но и к гражданскому обществу, поскольку степень зрелости и развитости последнего в значительной мере зависит от положения прав человека, от объема этих прав и их реализации. Широко признанные идеи гражданского общества и правового государства основаны на признании приоритета прав человека. Но демократия немыслима не только без самых широких прав для граждан, но и без определенных запретов и ограничений, установленных против различного рода антиобщественных явлений. Поэтому проблема пределов свободы человека в обществе в общем плане есть проблема правовых ограничений. Ограничения – это меры, направленные на реализацию позитивных прав и свобод человека и гражданина, исключающие нелегитимные способы их реализации.

Установление ограничений прав и свобод должно быть соразмерно защищаемым Конституцией Российской Федерации и международными правовыми актами ценностей в соответствии с основополагающей конституционной идеей об обеспечении максимально возможной степени свободы личности. В законах обязательно должно быть указано, при каких обстоятельствах, в каких пределах, в какой форме и каким органом власти допускается ограничение прав и свобод человека. Соответствующие нормы не должны допускать произвольного их толкования правоприменительными органами. Однако подобной ясности в законодательстве нет; отсутствует также единое понимание и толкование конституционных оснований ограничения прав и свобод. Между тем однозначное их толкование позволит избежать различных ситуаций, когда неопределенность является серьезным препятствием для осуществления конкретных прав и свобод. Необходимо также отметить, что нередко при отсутствии каких-либо ограничений непосредственно в тексте Конституции Российской Федерации они появлялись в подзаконном акте, что означало «фактическое» изменение Конституции при ее декларативной стабильности.

ГЛАВА 5. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

§ 1. Проблемы реализации прав человека в Российской Федерации

Юридической базой для всей системы права являются конституционные права и свободы, подлежащие особой защите государства. Именно они составляют стержень правового статуса индивида, от которого исходят возможности возникновения других многочисленных прав, необходимых для его жизнедеятельности. Являясь высшей ценностью, права и свободы человека требуют не только юридического закрепления, но и эффективной реализации, ведь они имеют смысл и ценность, только если реализуются. Существенной проблемой, связанной с теоретическим осмыслением прав человека с точки зрения потенциального и действительного права, является анализ их практической реализации. Именно возможность практического осуществления прав человека подтверждает реальность законодательных норм, обеспечивающих должный уровень жизни каждого члена общества и государства в целом.

Защиту и обеспечение личных и социально-экономических прав граждан С. А. Авакьян рассматривает в качестве ключевого индикатора реализации положений Конституции Российской Федерации¹. По верному замечанию Э. Н. Примова, главным критерием истинного демократизма и гуманизма конституции является степень защищенности прав и свобод личности². Материальное и духовное развитие отдельного гражданина, общества и государства возможно лишь там, где человек является высшей ценностью, а его права и свободы – главным назначением государства. Признание, соблюдение и защита прав и свобод граждан должны рассматриваться как обязанности государства. И как следствие данного положения, в условиях современной России

¹ Авакьян С. А. Конституция Российской Федерации: итоги развития // Конституц. и муницип. право. 2008. № 23. С. 4.

² Примова Э. Н. Конституционно-правовые основы Российской Федерации: концептуальный аспект. М. : Логос, 2006. С. 34.

особое значение имеет реализация личных и социально-экономических прав, обеспечивающих достойную жизнь и гармоничное развитие человека. Ключевая роль в осуществлении данной деятельности принадлежит государству, которое располагает для этого целой системой институтов, а также необходимыми полномочиями.

Так, Конституция Российской Федерации 1993 г. (ст.ст. 1 и 7) провозглашает Россию демократическим правовым социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого. Обязательными признаками, отличающими социальное государство от иных, являются конституционное закрепление основных социальных прав человека и гражданина, а также проведение политики, направленной на их обеспечение и защиту. И, как считает Е. Г. Лукьянова, права и свободы человека, их защиту необходимо обеспечить на этапе законодательства. В противном случае работа иных звеньев механизма защиты и реализации прав и свобод граждан будет неэффективной либо вообще *парализованной*¹. Таким образом, чтобы обеспечить реализацию права, необходимо законодательно закрепить нормы, которые бы были направлены на его защиту.

Конституционными обязанностями государства в социальной сфере и одновременно основными направлениями социальной политики являются: охрана труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, установление гарантий социальной защиты (ст. 7 Конституции РФ). В экономической сфере в России гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ч. 1. ст. 8 Конституции РФ), признаются и защищаются равным образом

¹ Лукьянова Е. Г. Законодательная деятельность в механизме защиты прав человека // Рос. юстиция. 2009. № 10. С. 30.

частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ч. 2. ст. 8 Конституции РФ), каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им (ст. 35 Конституции РФ). В то же время на современном этапе реализация личных и социально-экономических прав человека в Российской Федерации представляет одну из актуальных и сложных проблем.

Еще в 1970-х гг. Л. С. Явич писал: «право ничто, если его положения не находят своей реализации в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях. Нельзя понять право, если отвлечься от механизма его реализации»¹. Реализация права представляет собой правореализационную деятельность, охватывающую процессы правотворчества, исполнения конституций, законов и подзаконных актов, правоприменения и официального толкования, процедуры контроля над деятельностью государственных органов. В юридической науке непосредственная реализация норм права может быть выражена в различных формах: использование, исполнение, соблюдение и применение. Однако, как замечает С. С. Кузакбердиев, сводить процесс реализации правовых норм только к указанным формам не следует, так как последние выражают осуществление не всех, а только определенных разновидностей нормативных установлений².

По мнению О. В. Белянской, реализация права может быть рассмотрена в двух аспектах: во-первых, следование праву со стороны органов государства и должностных лиц, а во-вторых, осуществление права в поступках граждан, деятельности их организаций и объединений³. В обоих случаях речь идет об установлении правопорядка, для которого недостаточно простого наличия правовых норм и суть которого, как утверждает В. В. Лазарев, состоит в том, что на основе права складываются реальные

¹ Явич Л. С. Общая теория права. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. С. 37.

² Кузакбердиев С. С. Формы реализации рекомендательных норм // Ученые записки : сб. науч. тр. ин-та гос-ва и права. Вып. 2. Тюмень : Изд-во Тюм. гос. ун-та, 2001. С. 50.

³ Белянская О. В. Механизм непосредственной реализации прав и свобод личности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 182 с.

общественные отношения¹. При этом российская правовая теория связывает реализацию права преимущественно с поведением граждан, в том числе с активной деятельностью самой личности. Законодатель, определяя модель реализации правовой нормы, закрепляющей права человека, во многом ориентируется на возможность непосредственного их использования личностью. Права и свободы человека и гражданина признаются Конституцией Российской Федерации непосредственно действующими независимо от того, существуют законодательные акты, призванные определять механизм и процедуры для их наиболее полного осуществления, или еще нет.

Гражданин вправе свободно выбирать способ реализации прав, соответствующий его интересам и возможностям, и непосредственно осуществлять принадлежащие ему права, если закон не требует правоприменительной деятельности компетентных органов. Между тем реализация права зависит от многих факторов, и в первую очередь от тех, кто творит право, в связи с этим реализация права в юридической науке определяется неоднозначно: как процесс², результат³, воплощение правовых требований в поведении участников общественных отношений⁴, форма правового воздействия⁵, необходимый этап правового регулирования⁶.

¹ *Проблемы общей теории права и государства* : учеб. для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М. : Норма : Инфра-М, 1999. С. 417.

² См., напр.: *Лазарев В. В.* Применение советского права. Казань : Изд-во КГУ, 1972. С. 7 ; *Теория государства и права* : курс лекций / под ред. И. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов : Изд-во Саратов. высшей шк. МВД РФ, 1995. С. 25.

³ См., напр.: *Лазарев В. В.* Правоприменительные акты и их эффективность в условиях развитого социалистического общества : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1977. С. 5 ; *Алексеев С. С.* Общая теория права : в 2 т. Т. 1. М. : Юрид. лит., 1981. С. 303.

⁴ См., напр.: *Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право* / А. М. Айзенберг [и др.]. М. : Юрид. лит., 1973. С. 435 ; *Теория государства и права*. С. 342.

⁵ *Орзих М. Ф.* Право и личность. Вопросы теории правового воздействия на личность социалистического общества : моногр. Киев, Одесса : Выща школа, 1978. С. 86.

⁶ *Алексеев С. С.* Общая теория права. Т. 2. М. : Юрид. лит., 1982. С. 26.

При существующем разнообразии мнений О. В. Белянская выделяет две точки зрения на реализацию права. В первом случае под реализацией понимается определенный, строго обусловленный процесс осуществления правовых предписаний, как воплощение этих предписаний в правомерном поведении людей; практическая деятельность людей по осуществлению прав и выполнению юридических обязанностей¹. Иными словами, реализация права рассматривается как воплощение в поступках людей тех требований, которые в общей форме выражены в нормах права как конкретное проявление процесса правового регулирования. Данное положение является наиболее распространенным и общепринятым в современной отечественной юридической литературе.

В других случаях реализация права рассматривается не только в качестве процесса или внешнего проявления процесса правового регулирования, но и в качестве его конечного результата. Иными словами, реализация права определяется как достижение полного соответствия между требованиями норм совершить определенные поступки или воздержаться от их совершения и суммой фактически последовавших действий².

На сегодняшний день в юридической науке выделяется несколько способов реализации конституционных прав граждан. *Первым* таким способом является реализация в рамках самого конституционного статуса, то есть без дополнительной их конкретизации и без связи с личным трудовым вкладом человека. Например, пользование достижениями культуры, доступ к культурным ценностям (ст. 44 Конституции РФ), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41 Конституции РФ).

Второй способ – реализация основных прав, свобод и обязанностей путем конкретизации, когда объектами соответствующих прав являются блага, практическое использование которых ставится в прямую зависимость от тех или иных условий и обстоятельств, имеющих юридическое значение. Так, например, конституционное право на материальное обеспечение может быть

¹ Белянская О. В. Указ. соч.

² Там же.

реализовано лишь в строго установленных самой Конституцией случаях: возраст, болезнь, инвалидность, потеря кормильца, воспитание детей и в иных случаях, установленных законом.

Завершает данный способ реализации «доведение» конституционного статуса до конкретной жизненной ситуации, то есть до необходимости оформить требуемые документы. Иными словами, реализация конкретного конституционного права обеспечивается нормами того или иного отраслевого законодательства, целью которого является создание простых, удобных и эффективных правовых правил реализации конституционных прав, свобод и обязанностей, их защиты в административном и судебном порядке.

Третий способ реализации конституционных прав, свобод и обязанностей обычно относят к гарантиям их осуществления¹. Под гарантиями основных прав, свобод и обязанностей следует понимать те условия и средства, которые обеспечивают их фактическую реализацию и охрану для каждого гражданина и человека. Иначе говоря, гарантии – это меры, обеспечивающие возможность реализации физическим лицом принадлежащих ему прав, свобод и обязанностей².

Конституция Российской Федерации определяет также юридические гарантии, к которым относит: право защищать свои права, свободы и законные интересы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45 Конституции РФ); право на судебную защиту своих прав и свобод (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ); право на юридическую помощь (ст. 48 Конституции РФ); право гражданина на справедливое и гуманное судопроизводство (ст.ст. 49, 50, ч. 1 ст. 51, ч. 1 ст. 54 и ч. 3 ст. 15 Конституции РФ); право на возмещение вреда (ст. 53 Конституции РФ); право на обращение в международные органы по защите прав человека и гражданина (ч. 3 ст. 46 Конституции РФ), то есть в такие наднациональные органы, как Европейский Суд по правам чело-

¹ *Беликов А. Н.* Современные проблемы реализации конституционных норм в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9.

² *Беспалый И. Т., Полянский В. В.* Государственное право Российской Федерации : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. Самара : Изд-во Самар. ун-та, 2008. С. 257.

века и др. Следовательно, конституционного закрепления прав и свобод человека недостаточно, государству необходимо установить контроль над реализацией прав граждан и обеспечением гарантий их осуществления. Обозначенные способы реализации прав и свобод граждан составляют механизм защиты прав и свобод человека, создаваемые национальными внутригосударственными нормами институты.

Исходя из данного набора гарантий прав граждан и практики их реализации, мы можем выделить еще одну проблему, существующую в современном российском обществе, – низкий уровень правовой культуры граждан, незнание ими своих прав и способов их защиты. Как отмечает К. А. Антипов, проблема реализации прав граждан заключается в том, что граждане наделены правами, но воспользоваться ими в силу ряда причин либо не могут, либо *не хотят*. Автор связывает это с состоянием политической и правовой культуры граждан, которые не в состоянии делать ответственный выбор¹.

Реализация прав личности представляет собой сложное и многогранное явление, включающее в себя не столько деятельность правоприменительных органов, сколько активную деятельность самой личности. Законодатель, определяя модель реализации правовой нормы, закрепляющей права человека, во многом ориентируется на возможность непосредственного их использования личностью. Гражданин вправе выбирать способ реализации своих прав, соответствующий его интересам и возможностям, и непосредственно осуществлять принадлежащее ему право, если закон не требует правоприменительной деятельности компетентных органов.

Таким образом, реализация прав и свобод в самом общем виде есть практическое использование закрепленных правовыми нормами социальных возможностей, в результате чего личность получает разнообразные материальные, духовные и иные блага для удовлетворения своих и, в определенной степени, общественных интересов и потребностей. При этом реализацию субъективного права

¹ Антипов К. А. Проблема реализации гражданами права на местное самоуправление // Государств. власть и мест. самоуправление. 2014. № 2. С. 54.

следует рассматривать и как процесс достижения результата, и как итог – реальное обретение личностью конкретного блага.

Следовательно, успешное осуществление целей социальной и экономической политики есть предпосылка для дальнейшего расширения и совершенствования системы личных, социальных и экономических прав. Полноценная социальная защита разнообразных социальных групп может быть обеспечена существенно различающимся набором предоставляемых им прав.

Несмотря на экономические сложности, Российское государство не отказалось от целей, провозглашенных Конституцией, и наглядным примером их конкретизации являются программные документы, разрабатываемые Правительством Российской Федерации, основными задачами которых являются переориентация социальной политики на активизацию факторов, стимулирующих высокоэффективный и производительный труд, повышение на этой основе личной ответственности граждан за свое материальное благополучие, а также создание специализированных органов защиты прав и свобод граждан – Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребенка или Уполномоченного по правам предпринимателей. В данных документах определены не только меры по совершенствованию и развитию социальной сферы, но и, что особенно важно, векторы нормотворческого регулирования социальных проблем. Вместе с тем в них намечена концепция общественного развития, они создают в массовом сознании представление о целях и задачах государственной власти, о методах управления и путях разрешения социальных проблем. Тем не менее установления нормативных основ правового регулирования недостаточно, чтобы вести речь о сильной социальной политике, понимая под ней комплексную, научно просчитанную и обоснованную систему мер.

В настоящее время в Российской Федерации разработана Стратегия социально-экономического развития России на период до 2020 года¹, направленная на обеспечение устойчиво-

¹ *О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года* : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662-Р // Свод законов Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

го повышения уровня жизни населения, сокращение разрыва по уровню благосостояния с ведущими экономически развитыми странами. Достижение этих целей возможно только путем построения динамично развивающейся рыночной экономики со стабильным и ясным законодательством, более низкой степенью зависимости от мировой конъюнктуры, оптимальным уровнем участия государства в хозяйственной деятельности при усилении его роли как гаранта безопасности, а также путем обеспечения социальных стандартов, экономической свободы, финансовой стабильности и эффективной инфраструктуры.

Среди социально-экономических прав важное место занимают права и свободы в сфере труда и занятости. Обычным явлением стало уклонение частных компаний от перечисления по установленным нормам средств в социальные фонды и на накопительные пенсионные счета граждан. Охрана труда пока еще находится на низком уровне. Из-за несоответствия установленным требованиям условий и организации труда имеют место многочисленные факты профессиональных заболеваний, травматизма и гибели людей. В то же время на практике работники и профсоюзы не обладают возможностями для эффективной защиты своих прав и интересов.

Возникает вопрос об обеспеченности прав и свобод, поскольку сущность обеспечения прав граждан заключается в том, что это объективно необходимое направление деятельности государства, отражающее его социальное назначение и имеющее законодательную регламентацию. Таким образом, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, как необходимое направление деятельности государства, отражающее его социальное назначение, есть функция государства. Природа той или иной функции влияет на формирование механизма реализации этой функции. Анализ работ указанной проблематики позволяет утверждать, что дефиниция «механизм обеспечения прав и свобод человека» еще не получила широкого распространения. В рамках характеристики этого механизма и его аспектов можно отметить научные исследования таких ученых-теоретиков, как В. Л. Бутылин, А. С. Мордовец, Ю. В. Анохин, которые внесли

значительный вклад в изучение данной темы¹. Так, например, социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина предложен А. С. Мордовцом как «система международных и национально-государственных средств, правил, процедур, гарантирующих уважение и условия достойного существования личности, соблюдение, охрану и защиту всех ее прав и свобод»².

По мнению О. В. Белянской, механизм осуществления прав личности включает реализацию в форме правоприменения и в форме непосредственной реализации³. Следовательно, реализация прав и свобод человека и гражданина должна исходить не только из юридического закрепления нормы права или возможности получения защиты прав государственными органами и должностными лицами, но и от участия граждан в непосредственной реализации их личных прав и свобод, проявления ими активной гражданской позиции. Например, на местном уровне социально-экономические права реализуются посредством потребления гражданами муниципальных услуг и проявления общественной инициативы.

Таким образом, реализация прав и свобод граждан должна начинаться с этапа законодательствования, чтобы закрепление нормы в законе могло стать инструментом обеспечения и защиты прав и свобод граждан. Наиболее уязвимыми гражданами Российской Федерации оказываются при реализации своих прав в социально-экономической сфере, поскольку жизнеобеспечивающие вопросы сосредоточены в основном в ней. При этом не упускаются из вида государственная жизнь и межнациональные отношения, столь актуальные на современном этапе развития федеративного устройства Российского государства.

¹ *Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел : курс лекций / под ред. Ю. В. Анохина, В. Н. Бутылина. М. : ЦОКР МВД России, 2006. 304 с.*

² *Мордовец А. С. Указ. соч. С. 56.*

³ *Белянская О. В. Указ. соч.*

§ 2. Вопросы реализации политических прав человека и гражданина по законодательству Российской Федерации

Вопрос установления и реализации политических прав граждан рассматривается учеными-конституционалистами в свете проблематики конституционно-правового статуса личности в Российской Федерации¹. Данный правовой раздел посвящен принципам и юридическим гарантиям такого статуса, видам прав, установленных Основным законом, и их содержанию, а также основным конституционным обязанностям.

Обобщая результаты научных дискуссий, мы можем выделить следующие виды прав человека и гражданина в России: 1) личные права и свободы; 2) политические права; 3) социально-экономические и культурные права и свободы.

Следует обратить внимание на то, что классификация прав и свобод обладает определенной долей условности. Так, профессор М. Б. Смоленский в своем учебнике «Конституционное право в Российской Федерации» предлагает рассматривать три группы прав: первая включает в себя личные права человека, вторая – политические права, третья – социальные, экономические и культурные права². Этому же подходу придерживаются профессоры Ю. В. Герасименко, М. В. Баглай, О. Е. Кутафин, С. М. Шахрай, Э. В. Костерина. Профессор В. Е. Чиркин занимает аналогичную позицию, однако третью группу прав предлагает характеризовать как права социально-экономические и социально-культурные, подчеркивая при этом взаимообусловленность данных понятий.

Политические права и свободы как элемент правового статуса личности представляют собой группу прав, предоставляющих гражданину возможность участия в общественной и политической жизни страны. Между тем этот перечень в науке конституционного права не является общепризнанным.

¹ *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации : учеб. 10-е изд., изм. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2013. 784 с.

² *Смоленский М. Б., Мархгейм М. В.* Конституционное право Российской Федерации : учеб. Ростов н/Д. : Феникс, 2007. 445 с.

Так, Ю. В. Герасименко, М. Б. Смоленский, М. В. Баглай, О. Е. Кутафин предлагают относить к политическим правам и свободам изложенные в ст.ст. 29–33 Конституции Российской Федерации права и свободы, а именно: 1) свободу мысли и слова; 2) право на объединение; 3) право собираться мирно, без оружия; 4) право управления делами государства; 5) право обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

На наш взгляд, определить, относится то или иное право к разряду политических, возможно лишь через характеристику его признаков. Ведь в противном случае возможно отнесение свободы вероисповедания к политическим правам в случаях, когда религия начинает играть в государстве важную роль.

Исходя из содержания политики как сферы деятельности, связанной с отношениями между классами, нациями и иными социальными группами, ядром которой является проблема завоевания, удержания и использования государственной власти, мы можем сделать несколько выводов относительно содержания политических прав. Выделяя их характерные черты, отметим прежде всего следующие моменты:

1. Граждане, реализующие свои политические права, взаимодействуют с государством и его органами *непосредственно*. Воспользовавшись правом на обращение, они посылают свои предложения, заявления, жалобы в органы власти различного уровня; реализуя право собираться мирно, проходят процедуру уведомления и ответственны перед государством за представленную информацию и те действия, которые не были оговорены в ней; реализуя право на участие в управлении делами государства, избирают высшие властные органы, которые, в свою очередь, формируют всю систему власти в стране.

Из этой позиции следует, что свобода мысли и слова в полной мере не относится к политическим правам, так как включает в себя совокупность отношений, которые могут и не носить политического характера (например, запрет выступления ученого по причине личной неприязни научного сообщества на международном симпозиуме, посвященном новым видам изотопов натрия, можно расценить как нарушение свободы мысли и слова,

но не как нарушение политического права химика). Аналогичная ситуация с правом на объединение: не все объединения ставят своей целью участие в политической жизни страны. Из узкого, легального понимания следует, что к категории политических объединений относится политическая партия. Остальные формирования, будь то движения, организации, учреждения и иные, могут иметь политические предпочтения, но это не всегда цель их существования.

2. Предметом отношений становится *реализация власти*. В соответствии с ч. 1 ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Из этого следует, что нормы, закрепляющие политические права, являются своего рода конституционным инструментарием для реализации народом своего статуса. Это подтверждает и тот факт, что ст. 32 Конституции РФ (однозначно относимая к виду политических прав) по содержанию схожа с чч. 2, 3 вышеуказанной статьи.

Используя политические права, граждане выражают свое мнение относительно происходящих в государстве событий, влияют на их развитие. Чем больше это мнение расходится с мнением правящей верхушки, тем более актуальными становятся данные права. И наоборот, чем больше государственные органы не прислушиваются к таким действиям граждан, тем выше вероятность того, что власть сменится в самое ближайшее время. Более того, политические права наряду с гражданскими являются основополагающими для всех остальных, так как посредством их использования возможно обратить внимание на невыполнение или недостаточное обеспечение других прав. Примером может явиться проведение митинга по проблеме бесплатности медицинского обслуживания.

Говоря о политических правах, мы должны обратить внимание на еще один важнейший элемент, являющийся неотъемлемым для большинства демократических государств мира, гражданское общество. Институт, возникший одновременно с *рядом других* (система разделения властей, частная собственность, правовое государство и, конечно, конституция) на бифуркации развития государств Нового времени, в России развивается достаточно

медленно. Причинами тому, на наш взгляд, являются долгий период всевластия одной партии, особый менталитет, особенности характера русского человека, правовой нигилизм и правовой инфантилизм граждан.

Немаловажной причиной такого положения дел является мысль русского человека о предрешенности конечного результата. Даже принятие Конституции 1993 г., ознаменовавшее собой смену эпох государственного развития, произошло при участии немногим более половины из возможного числа участников референдума. Между тем данный институт недаром появляется одновременно с возникновением частной собственности. Граждане государства получили возможность иметь частную собственность, а значит, защищать ее. Это и повлекло за собой колоссальные сдвиги в понимании права как такового, переход от монархической к республиканской форме правления, установление обществом границ возможного вмешательства государства в жизнь граждан. При рассмотрении практики реализации политических прав граждан на примере европейских стран становится понятной сущность гражданского общества, способного реагировать на происходящие в стране события и отстаивать свои права; гражданского общества, способного перевернуть ход самых очевидных выборов.

Между тем гражданская активность по стране в целом нуждается в реанимации. Исходя из практики происшедших в стране событий, мы можем сделать вывод о том, что граждан больше волнует национальный вопрос, нежели вопросы политического характера. Так, мы не раз становились свидетелями конфликтов на национальной почве, влекших за собой волну гражданских возмущений и требований ужесточения законов, совершения жестких действий органов власти. И только в декабре 2011 г. стали свидетелями первой волны возмущения, касающейся непосредственно политических вопросов, а именно недовольства граждан итогами проведенных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Очевидно, что обеспечение политических прав граждан становится «ахиллесовой пятой» государства, так как любые на-

рушения законодательства в этой сфере будут влечь еще большую волну возмущения простых граждан. Отсюда вытекает ряд свойств политических прав. Во-первых, поскольку они напрямую связаны с осуществлением народовластия, принимать участие в реализации подавляющего большинства из них могут только граждане нашей страны. Во-вторых, поскольку существование государства напрямую зависит от легитимности реализованных политических прав, государство в данной сфере устанавливает четкие правила, по которым такие действия должны совершаться. Примерами тут могут служить и четкое установление сроков выборов, и органы, их назначающие, и порядок работы с обращениями граждан, и установление ответственности за нарушение законодательства (например, о публичных мероприятиях).

Итак, говоря о принадлежности прав к виду политических, предлагаем таковыми считать право собираться мирно, без оружия, участвовать в управлении делами государства и подавать обращения в органы государственной власти и местного самоуправления. Право на объединение, а также свободу мысли и слова считаем не в полной мере отвечающими признакам политического права, они лежат скорее на стыке между двумя видами прав: гражданскими и политическими правами. Учитывая, что в последнее время возникло большое количество вопросов в области реализации права собираться мирно, в дальнейшем заострим свое внимание на данном институте.

Как уже было описано ранее, Конституция Российской Федерации закрепила право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования. Норма-декларация данного права дополнительно регламентируется Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 8 июня 2012 г.) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹ (далее – ФЗ «О публичных мероприятиях»). Категорией, объединяющей в себе вышеуказанные формы, является понятие публичного мероприятия.

¹ Доступ из СПС «Консультант».

Согласно п. 1 ст. 2 ФЗ «О публичных мероприятиях», под таким мероприятием понимается открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Исходя из данного определения, мы можем выделить систему признаков, характеризующих понятие «публичное мероприятие»: 1) открытость; 2) мирный характер; 3) доступность для каждого; 4) определенность в форме проведения мероприятия; 5) проводимость по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных и религиозных объединений; 6) целевая направленность.

Законом заложено два принципа проведения публичного мероприятия (ст. 3): 1) законность – соблюдение положений Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона, иных законодательных актов Российской Федерации; 2) добровольность участия в публичном мероприятии. Обращает на себя внимание позиция законодателя, дважды указавшего качество добровольности участия в публичном мероприятии: и как признак последнего, и как принцип его проведения. Это вызывает недоумение по крайней мере потому, что иные признаки публичного мероприятия (мирный характер, открытость) также являются основополагающими началами данного института, но в принципах они не прописаны.

Исходя из норм ФЗ «О публичных мероприятиях», законодатель выделил среди субъектов организатора (ст. 4), участников публичного мероприятия (ст. 5), орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления (ст. 12), их уполномоченных представителей (ст. 13), уполномоченных представителей органов внутренних дел (ст. 14).

Рассматривая процедуру реализации данного права, предлагаем выделить следующие этапы:

1. Подача уведомления о проведении публичного мероприятия в органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления. Осуществляется организатором публичного мероприятия в срок не ранее 15 дней и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия, а в случае проведения пикетирования – не позднее трех дней до дня его проведения. При этом срок увеличивается до четырех дней, если дни совпадают с воскресеньем и (или) нерабочим праздничным днем (нерабочими праздничными днями). При этом о собрании или пикетировании, проводимыми одним участником, уведомлять не требуется. В указанном уведомлении необходимо отразить:

- 1) цель публичного мероприятия;
- 2) форму публичного мероприятия;
- 3) место (места) проведения публичного мероприятия, маршруты движения участников, а в случае, если публичное мероприятие будет проводиться с использованием транспортных средств, информацию об использовании транспортных средств;
- 4) дату, время начала и окончания публичного мероприятия;
- 5) предполагаемое количество участников публичного мероприятия;
- 6) формы и методы обеспечения организатором публичного мероприятия общественного порядка, медицинской помощи, намерение использовать звукоусиливающие технические средства при проведении публичного мероприятия;
- 7) фамилию, имя, отчество либо наименование организатора публичного мероприятия, сведения о его месте жительства или пребывания либо о месте нахождения и номер телефона;
- 8) фамилии, имена и отчества лиц, уполномоченных организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия;
- 9) дату подачи уведомления о проведении публичного мероприятия.

На данном этапе также определяется место проведения публичного мероприятия по правилам, установленным ст. 8 ФЗ «О публичных мероприятиях». При получении уведомления

о проведении публичного мероприятия орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления обязан:

1) документально подтвердить получение уведомления, указав при этом дату и время его получения;

2) довести до сведения организатора публичного мероприятия в течение трех дней со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия (а при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за пять дней до дня его проведения – в день его получения) обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям настоящего Федерального закона;

3) в зависимости от формы публичного мероприятия и количества его участников назначить своего уполномоченного представителя в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в проведении данного публичного мероприятия в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона. Назначение уполномоченного представителя оформляется письменным распоряжением, которое заблаговременно направляется организатору публичного мероприятия и в орган внутренних дел для организации взаимодействия по надлежащему обеспечению общественной безопасности участников публичного мероприятия и иных лиц;

4) довести до сведения организатора публичного мероприятия информацию об установленной норме предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия;

5) обеспечить в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи;

6) информировать о вопросах, явившихся причинами проведения публичного мероприятия, органы государственной власти и органы местного самоуправления, которым данные вопросы адресуются;

7) при получении сведений о проведении публичного мероприятия на трассах проезда и в местах постоянного или временно пребывания объектов государственной охраны, определенных Федеральным законом от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране», своевременно информировать об этом соответствующие органы государственной охраны.

Законом также закреплена обязанность исполнительного органа государственной власти субъекта РФ или местного самоуправления довести до сведения организатора публичного мероприятия письменное мотивированное предупреждение о том, что он, а также иные участники публичного мероприятия могут быть привлечены к ответственности в установленном порядке. Такое предупреждение выносится в случае, когда информация, содержащаяся в тексте уведомления о проведении публичного мероприятия, и иные данные дают основания предположить, что цели запланированного публичного мероприятия и формы его проведения не соответствуют положениям Конституции Российской Федерации и (или) нарушают запреты, предусмотренные законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях или уголовным законодательством Российской Федерации. Организатору также будет отказано в согласовании проведения публичного мероприятия в случаях, если уведомление о его проведении подано лицом, которое не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором проведение публичного мероприятия запрещается.

В случае согласования проведения публичного мероприятия исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или местного самоуправления предлагает начальнику органа внутренних дел, в обслуживании которого находится территория (помещение), на которой (в котором) планируется проведение публичного мероприятия, назначить уполномоченного представителя органа внутренних дел в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в обеспечении общественного порядка и безопасности граждан. Такое лицо назначается письменным распоряжением соответствующего начальника органа внутренних дел. Правовой статус

уполномоченного представителя органа внутренних дел устанавливается чч. 2, 3 ст. 14 ФЗ «О публичных мероприятиях».

2. Предварительная агитация. Наступает с момента согласования места проведения публичного мероприятия. Представляет собой деятельность организатора и иных граждан по сообщению им информации о месте (местах), времени, целях проведения публичного мероприятия и иной информации, связанной с подготовкой и проведением публичного мероприятия, а также призыву граждан и их объединений принять участие в готовящемся публичном мероприятии.

ФЗ «О публичных мероприятиях» определен открытый перечень форм агитации (ч. 2 ст. 10): 1) средства массовой информации; 2) устные призывы; 3) распространение листовок; 4) плакаты и объявления; 5) иные не запрещенные законодательством Российской Федерации формы агитации (например, агитация в Интернете).

3. Проведение публичного мероприятия. Основная стадия, на которой происходят действия и события, ради которых были проведены две предыдущие стадии. Законодательно не закреплен детальный порядок проведения публичных мероприятий. Очевидно, правила проведения конкретного мероприятия описываются организатором в уведомлении, за невыполнение установлений которого он несет ответственность. Но в ФЗ «О публичных мероприятиях» прописаны основания и порядок приостановления и прекращения подобного мероприятия.

Приостановление публичного мероприятия возможно в случае, если по вине участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья его участников. В таком случае уполномоченное лицо от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или местного самоуправления вправе потребовать от организатора самостоятельно или совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел устранить нарушение. В случае невыполнения этого требования представитель исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или местного самоуправления вправе приостановить публичное мероприятие на время устранения данного нарушения. В случае устранения публичное мероприятие по согласованию с соответ-

ствующим уполномоченным представителем и организатором может быть продолжено. В противном случае происходит прекращение мероприятия.

Если в ходе публичного мероприятия создается реальная угроза для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц; происходит совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организатором публичного мероприятия требований ФЗ «О публичных мероприятиях», касающихся порядка проведения мероприятия; происходит неисполнение организатором публичного мероприятия обязанностей, предписанных ему ФЗ «О публичных мероприятиях», публичное мероприятие прекращается.

Уполномоченный представитель исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или местного самоуправления:

1) дает указание организатору публичного мероприятия прекратить мероприятие, обосновав причину его прекращения, и в течение 24 часов оформляет данное указание письменно с вручением организатору публичного мероприятия;

2) устанавливает время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия;

3) в случае невыполнения организатором публичного мероприятия указания о его прекращении обращается непосредственно к участникам публичного мероприятия и устанавливает дополнительное время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия.

В случае неисполнения данных требований сотрудники полиции принимают необходимые меры по прекращению публичного мероприятия. Таков на сегодня законный порядок проведения публичного мероприятия.

Говоря о проблемах законодательства, регулирующего реализацию конституционного права граждан собираться мирно, отметим вопрос о формах публичных мероприятий в Российской Федерации. На сегодня, как указано в ФЗ «О публичных мероприятиях», их существует пять: собрание, митинг, шествие, демонстрация, пикетирование. Сравнительный анализ каждого из публичных мероприятий приведен в таблице 1.

Сравнительный анализ видов публичных мероприятий (ПМ)

Вид ПМ Критерий сравнения	Собрание	Митинг	Шествие	Демонстрация	Пикетирование
Возраст субъекта – организатора ПМ	16	16	18	18	18
Родовой признак формы ПМ	Совместное присутствие граждан	Массовое присутствие граждан	Массовое прохождение граждан	Говорится о передвижении граждан, однако родовой признак четко не выражен, а само понятие определяется через цель	Размещение одного или более граждан
Цель ПМ	Коллективное обсуждение каких-либо общественно значимых вопросов	Публичное выражение общественного мнения	Привлечение внимания к каким-либо проблемам	Организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан	Прямо не определена
Предметы, используемые при проведении ПМ	Прямо не определены	Прямо не определены	Прямо не определены	Плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации	Плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации
Место ПМ	Специально отведенное или приспособленное для этого место	Определенное место	Заранее определенный маршрут	Прямо не закреплено, но очевидно, что это некий отрезок местности	Размещение у пикетируемого объекта

Из указанной таблицы видно, что все пять форм проведения публичного мероприятия разграничены между собой весьма условно, ведь, исходя из данных легальных определений, можно придумать еще большее количество форм, не подходящих под них. На собраниях люди могут использовать средства наглядной агитации, в шествии могут быть элементы демонстрации (средства наглядной агитации, выражения настроений группой граждан по предложенному вопросу) и т. д.

4 декабря 2010 г. в Уфе было предложено провести автопробег: собрать из машин белого, синего, красного цветов российский триколор и проследовать по заранее определенному маршруту. По легальному определению это шествие, при котором использовались средства наглядной агитации (некоторые машины были обклеены плакатами, из возглавляющей колонны машины раздавались призывы к прекращению пьянства и наркомании)¹.

В такой системе сложившихся обстоятельств данные понятия выглядят формальным инструментарием для создания и реализации концепции собственного публичного мероприятия. А их существование во многом необходимо для того, чтобы определить, вправе ли субъект в силу возраста быть организатором мероприятия, а также для соблюдения сроков подачи уведомления.

Говоря о прописанных публичных мероприятиях как об инструментарии для работы, мы должны обратить внимание на такой атрибут современной жизни, как *флешмоб*. Флешмоб является одним из видов «умной толпы», теорию которой разработал американский социолог Говард Рейнгольд в своей книге «Умная толпа. Новая социальная революция»². Под указанным понятием, согласно данным одной из открытых интернет-энциклопедий, подразумевается спланированная массовая акция, в которой большая группа людей внезапно появляется в общественном месте, в течение нескольких минут выполняет с серьезным видом

¹ URL: <http://u7a.ru/articles/auto/655>

² Рейнгольд Г. Умная толпа. Новая социальная революция / пер. А. Гарькавого. М. : ФАИР-ПРЕСС, 2006. 416 с.

заранее оговоренные действия абсурдного содержания и затем быстро расходуется¹.

Такой вид публичных мероприятий возник во второй половине XX в. в США (штат Нью-Йорк). Тогда большая группа людей в одном из элитных торговых центров собралась вокруг самого дорогого и крупного ковра и с интересом расспрашивала продавца-консультанта, насколько хорош данный товар, так как они планируют приобрести его для своего склад в Бруклине, где вместе живут. Со временем флешмоб стал настолько популярен, что охватил большинство стран мира, проникая в различные субкультуры и течения: от демократической Европы до коммунистического Китая. В Интернете возможно найти видео флешмобов даже из тюрем².

За недолгое время существования флешмобов в них выработались устойчивые негласные правила проведения данного вида публичных акций:

1. Приходить и уходить поодиночке (группа должна появляться неожиданно для окружающих, как бы возникая из них самих);
2. Не разговаривать с другими участниками, в том числе со знакомыми (выглядит, будто данный ход не запланирован некоей группой, а поочередно самопроизвольно возникает в сознании каждого из участников);
3. Не разговаривать с прохожими (за исключением случаев, в которых такое общение заложено сценарием);
4. Не смеяться, не улыбаться;
5. Не допускать объединения точечных скоплений участников в группы;
6. Не задерживаться на площадке (и в ее окрестностях) после завершения акции;
7. Не вступать в контакты со СМИ;
8. Соблюдать правопорядок (иметь при себе документы, удостоверяющие личность);

¹ URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BC%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%BC%D0%BE%D0%B1>

² URL: <http://www.youtube.com/watch?v=B0Fs7xY96Lw>

9. Быть трезвым (запрещается иметь при себе алкогольные напитки, оружие, наркотические вещества);

10. Никаких знаков политической, религиозной и иных форм принадлежности;

11. Во избежание провокаций сообщать о готовящемся мероприятии только хорошо знакомым людям;

12. Не быть сторонним наблюдателем, который был в курсе мероприятия и пришел лишь посмотреть на него.

Конечно, флешмоб как социальное явление не мог не вызвать вопросов в правовом поле, так как он затрагивает общественные отношения, регулируемые правом. Ученые, рассматривавшие данный вопрос, выделяют различные принципы флешмоба, однако все из изученных нами в целом укладываются в рамки правил, описанных выше.

Между тем И. И. Князева в своей статье говорит о том, что российский флешмоб имеет под собой чисто политические мотивы, что отличает его от всех остальных¹. И таково мнение большинства ученых. Например, в Хабаровске один из организаторов флешмоба предложил возлагать цветы и траурные венки к зданию местной избирательной комиссии в знак несогласия с результатами выборов. Существует мнение относительно того, что данный вид публичных мероприятий вовсе не флешмоб, так как он лишен важнейшего правила аполитичности действия. Так или иначе данный спор лежит скорее в области социологии субкультур, чем в области юриспруденции.

Правовым вопросом в рассматриваемой проблематике прежде всего является вопрос принадлежности данного явления к виду публичных мероприятий. И тут обнаруживается, что флешмоб часто выходит за рамки традиционного публичного мероприятия, поскольку часто либо сочетает в себе элементы двух и более видов публичных мероприятий, либо вовсе не содержит признаков таковых. Так, например, около 40 человек с повязками на глазах одновременно упали в снег на площади

¹ Князева И. И. К вопросу о понятии и сущности флешмоба как одной из форм проведения публичных мероприятий // Конституц. и муницип. право. 2012. № 8. С. 35–37.

Ленина и лежали в позе эмбриона около минуты¹. Анализируя таблицу 1, где приведено разграничение публичных мероприятий по признакам, мы можем обнаружить, что данное мероприятие не подходит ни под одну из известных форм проведения публичных мероприятий.

Из изложенного становится очевидным, что ФЗ «О публичных мероприятиях» близок к тому, чтобы изжить себя, так как публичное мероприятие в современности не требует четко установленного скелета из признаков его формы. Граждане сами создают сценарий проведения мероприятия, и попытки подстроить его под одно из известных форм проведения публичных мероприятий все чаще будут безрезультатными. На наш взгляд, выходом из ситуации в дальнейшем могут стать отход от пяти форм публичного мероприятия и закрепление единого унифицированного понятия публичного мероприятия с требованиями к его организации и проведению.

Еще одной проблемой, связанной с организацией флешмобов, стало противоречие законной процедуры организации публичного мероприятия принципам описываемого явления. Основным принципом флешмоба является его спонтанность. И требование обязательного уведомления, установленное ФЗ «О публичных мероприятиях», по мнению некоторых моберов, противоречит сущности появившегося явления. Однако ни национальное законодательство, ни международные документы не дают оснований так полагать.

Так, в ст. 21 Международного акта о гражданских и политических правах сказано, что пользование правом на мирные собрания не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц². Между тем очевидно, что подача уведомления как этап организации публичного мероприятия од-

¹ URL: <http://vostokmedia.com/n131018.html>

² *О гражданских и политических правах* : международ. пакт ...

ной из основных своих целей имеет предупреждение, так как реализация данного права напрямую связана с национальной безопасностью и общественным порядком, а также с охраной здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Об этом же говорит Конституционный Суд Российской Федерации¹.

Из сказанного становится очевидным, что построение механизма реализации права собираться мирно, без оружия в форме флешмоба требует доработки со стороны законодателя, а также дальнейшего изучения как форма современного публичного мероприятия.

§ 3. Особенности защиты прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации

Институт прав и свобод человека и гражданина фактически приобрел характер общепризнанной парадигмы правового развития государства, становление новой по форме российской государственности привело к провозглашению на конституционном уровне идеи высшей ценности человека, его прав и свобод, закреплению за государством конституционной обязанности – защиты прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем, по мнению Н. В. Гончаровой, институту прав человека, как и в целом российскому законодательству, присущи свойства декларативности и юридической незащищенности. В этой связи, рассматривая понятия «защита», «объекты правозащитной деятельности», «формы защиты прав граждан», исследователь обращается к понятию «механизм защиты прав и свобод человека и гражданина». Под последним автор понимает «установленную и гарантированную законом систему обеспечения правового статуса личности, которая включает в себя

¹ По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С. А. Каткова : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 18 мая 2012 г. № 12-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

упорядоченную деятельность органов публичной власти, негосударственных правозащитных организаций и самостоятельную реализацию субъективных прав и свобод, направленную на предупреждение, пресечение и восстановление нарушенных прав и свобод при соблюдении надлежащего баланса публичных и частных интересов»¹.

Объектом механизма защиты прав и свобод человека и гражданина являются именно права и свободы человека и гражданина, закрепленные в международных документах, в Конституции Российской Федерации, в текущем федеральном и региональном законодательстве. Первой государственной правозащитной структурой на федеральном уровне был парламентский Комитет по правам человека, который прекратил свое существование в связи с роспуском Верховного Совета на основании Указа Президента РФ № 1400 от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации».

Вторым органом защиты прав и свобод человека стала Комиссия по правам человека при Президенте России, созданная указом Б. Н. Ельцина в конце сентября 1993 г. В состав Комиссии вошли многие известные правозащитники, общественные деятели, юристы, журналисты, писатели. Согласно утвержденному тем же Указом Положению о Комиссии, она являлась совещательным и консультативным органом при Президенте РФ, содействующим реализации главой государства его конституционных полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина.

В нашем государстве сложилась ситуация, когда права и свободы человека и гражданина нарушаются во всех субъектах РФ. При этом многие подобные нарушения возникают в результате действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц, в компетенцию которых входит обязанность соблюдения и защи-

¹ Гончарова Н. В. Защита прав и свобод человека и гражданина в исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации // *Личность, гражд. общество, гос-во и право в период обострения вызовов глобализации* : сб. науч. докл. и сообщений преп., аспирантов, соискателей и студ. на «круглом столе» 22 марта 2011 г. Орел : ОРАГС, 2011. С. 110.

ты прав и свобод граждан. Констатируется, что далеко не всегда граждане могут воспользоваться традиционными средствами государственной защиты их прав из-за недоступности отдельных государственных чиновников, материальных затрат на судебную защиту и других обстоятельств. Отмечается тот факт, что сами органы власти не всегда стремятся исправить допущенные ими нарушения прав человека. Зачастую человек оказывается в неравном положении с органами государственной власти в субъекте Федерации и не может восстановить самостоятельно свое нарушенное право.

В связи с этим следует обратить внимание, что в соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Так же как и в рамках Федерации, на уровне субъектов Российской Федерации могут создаваться специальные органы, обеспечивающие защиту прав и свобод человека и гражданина в пределах соответствующего субъекта Федерации.

Таковыми органами в субъектах Российской Федерации стали комиссии по правам человека и комиссии по правам человека при главах администраций регионов. Депутатские комиссии по правам человека появились летом 1990 г. после первых демократических выборов. Первая такая комиссия была создана в Ленинградском городском совете (председатель – правозащитник Ю. Рыбаков), затем – в Моссовете (председатель – правозащитник В. Борщев). Аналогичные комиссии стали появляться и в других областных и городских советах. Как и на общегосударственном уровне, это были первые государственные структуры, целью которых стало обеспечение соблюдения прав человека. Однако после роспуска советов и избрания новых представительных органов власти в 1994 г. почти все депутатские комиссии по правам человека перестали существовать.

Второй государственной правозащитной структурой как в рамках Федерации, так и в рамках регионов стали комиссии при главах администраций субъектов РФ. Они начали появляться после июньского Указа Президента 1996 г., в котором, в частности, органам государственной власти субъектов РФ рекомендовалось

образовать такие комиссии¹. Уже к концу 1996 г. почти в половине регионов были созданы комиссии по правам человека при главах исполнительной власти. Сейчас они функционируют примерно в 60 субъектах РФ, но есть примеры ликвидации таких комиссий.

Естественно, с учетом статуса данных комиссий «при» главах администраций их сложно было рассматривать в качестве самостоятельных структур. Они работали на основании не закона, а положения, утверждаемого главой исполнительной власти субъекта и формировавшего состав комиссий. Большинство членов комиссий работали на общественных началах, а их функции замыкались вокруг главы региона, роль комиссий сводилась к содействию главам исполнительной власти субъекта в обеспечении соблюдения прав человека на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Такое правовое положение комиссий и определило необходимость формирования на региональном уровне нового самостоятельного института – Уполномоченного по правам человека. Во многих современных системах мира институт Уполномоченного на сегодняшний день считается важным механизмом защиты прав человека и укрепления законности в работе государственных органов.

Таким образом, в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами в 1997 г. в Российской Федерации был введен институт Уполномоченного по правам человека, правовое положение которого определено Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»² (далее – Федеральный кон-

¹ См., напр.: *О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации* : указ Президента Рос. Федерации от 13 июня 1996 г. № 864 ; *Об утверждении Положения о Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации* : указ Президента Рос. Федерации от 18 окт. 1996 г. № 1457. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации* : федер. конституц. закон от 12 февр. 1997 г. № 1-ФКЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ституционный закон). При этом следует помнить, что деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотр компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. Основным направлением деятельности Уполномоченного по правам человека является рассмотрение жалоб граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. При проведении проверок он вправе запрашивать все сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы; получать соответствующие объяснения; проводить самостоятельные проверки деятельности государственных органов; знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный по правам человека вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями государственных органов; обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в силу решения, приговора суда. По мнению А. А. Бегаевой, Уполномоченный по правам человека становится неким ограничителем всевластия государства, инструментом контактирования государственных органов и гражданского общества, способствующим строительству демократического правового государства¹.

И как следствие, важно отметить, что в ряде субъектов РФ был создан институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Однако процесс развития института Уполномоченного по правам человека в регионах шел непросто. К концу 2001 г. Уполномоченные по правам человека были избраны в 15 субъектах РФ. В настоящее время в 80 субъектах РФ работают Уполномоченные.

¹ Бегаева А. А. Развитие специализированного института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Право и политика. 2004. № 5. С. 91.

18 марта 2014 г. избран новый Уполномоченный по правам человека в РФ – Элла Александровна Памфилова¹.

Уполномоченный по правам человека на сегодняшний день стал значимым элементом современного механизма конституционной защиты прав и свобод человека и гражданина, важнейшим публично-правовым установлением, представляющим дополнительный институт правовой защиты граждан от неправомерных действий государства в лице его органов управления, прежде всего органов исполнительной власти. Он призван защищать граждан от некачественного государственного управления; выявлять и анализировать причины, приводящие к нарушению прав человека; выработать рекомендации о совершенствовании деятельности органов государства в области прав человека и связанных с ними административных процедур.

В Федеральном конституционном законе (п. 3 ст. 1) определено, что Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты. Практически так же определены задачи института Уполномоченного по правам человека в законах: Республики Башкортостан, Красноярского края, Амурской, Волгоградской, Московской и Саратовской областей. В Законе Астраханской области вместо норм международного права говорится о нормах права российского, в законах Республики Татарстан и Калининградской области среди списка задач отсутствует такие, как приведение законодательства в соответствие с международным правом и развитие международного сотрудничества. Кроме того, в законах Волгоградской, Свердловской и Смоленской областей закреплены позиции по усилению гарантий государственной защиты прав и свобод человека; содействие беспрепятственной реализации прав и свобод человека; обеспечение и уважение прав человека, свобод и достоинства

¹ URL: <http://ombudsmanrf.org/stanovlenie-instituta>

человека государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. В Законе Республики Калмыкия указывается, что уполномоченный «информирует органы государственной власти Республики и общественность о положении дел в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Республике», тогда как уполномоченный в Калининградской области должен информировать уже не государственные органы, а население области. Приведенные выше примеры о задачах Уполномоченного по правам человека свидетельствуют о том, что в разных регионах Российской Федерации в законах субъектах сформулированы свои задачи и направленность деятельности уполномоченного по правам человека.

Особенность института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ определяется прежде всего его положением в системе разделения властей субъектов Федерации. Он не принадлежит ни к одной из ветвей власти: ни к исполнительной, ни к законодательной, ни к судебной. Данный институт в субъектах РФ выступает в качестве элемента механизма контроля за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления субъектов РФ, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в сфере обеспечения ими соблюдения прав и свобод граждан.

Между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации нет соподчинения. Несмотря на различия в законодательстве, регулирующем деятельность институтов на разных уровнях и в разных регионах, практика такова, что все они сохраняют единую концепцию, заложенную в Федеральном конституционном законе, и в общем решают сходные задачи. Этим задач, как правило, четыре, одной из них является содействие беспрепятственной реализации основных прав и свобод человека и гражданина и их восстановлению в случае нарушения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Также важная особенность правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ состоит в том, что Уполномоченный является связующим звеном между гражданским

обществом и властью в субъекте Федерации, между гражданином и чиновником. Как отмечает Е. Г. Маркелова, он выступает в качестве своеобразного посредника между ними, осуществляет мониторинг действий органов государственной власти с позиции соответствия принципам и нормам международного права в области прав человека, вырабатывает и предлагает государственным структурам рекомендации по совершенствованию их деятельности, консультирует государственные структуры, способствует распространению информации и правовому просвещению граждан по вопросам защиты прав и свобод человека¹.

Новый правовой институт уже начинает укореняться в российской действительности. На сегодняшний день в 80 субъектах Российской Федерации для обеспечения защиты прав и свобод граждан был введен институт Уполномоченного по правам человека. Характер его развития во многом зависит как от специфики политического режима региона, так и от особенностей личности самого регионального Уполномоченного по правам человека. В одних ситуациях он так и не вышел за пределы квалифицированного бюро жалоб, в других – сам стал влиять на характер власти в регионе, помогая переходу от закрытой власти, ориентированной на обслуживание интересов ее лидеров, к открытой, публичной власти, направленной на решение проблем и удовлетворение потребностей жителей региона². Хочется верить, что число ситуаций второго типа будет расти.

Институт Уполномоченного по правам человека в Омской области был учрежден Законом Омской области от 6 июня 2007 г. «Об уполномоченном Омской области по правам человека» в целях защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Омской области³. Должность Уполномоченного Омской области

¹ *Маркелова Е. Г.* Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 5.

² *Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации* : учеб. пособие / под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб. : Норма, 2003. С. 147.

³ *Об Уполномоченном Омской области по правам человека* : закон Ом. обл. от 6 июня 2007 г. № 921-ОЗ. URL: <http://www.ombudsman.omsk.ru/www/upch.nsf/0/C449C0FCB31347F5C6257412003A734D?OpenDocument>

по правам человека на сегодняшний день занимает В. В. Пронников. В 16 муниципальных районах Омской области представлены региональные представительства Уполномоченного по правам человека.

Проведем некоторые сравнения, касающиеся Уполномоченного по правам человека в РФ и Уполномоченных в субъектах РФ. Во-первых, во всех законах субъектов определяется свой возрастной ценз для кандидата на должность Уполномоченного. Например, в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» возрастной ценз для кандидата составляет не менее 35 лет¹, в Законе Омской области – не менее 30 лет². Во-вторых, стоит заметить, что о цензе оседлости и об уровне образования в Федеральном конституционном законе ничего не сказано. Но, например, в Астраханской области кандидат должен проживать на соответствующей территории не менее 5 лет³. Если говорить об уровне образования, то в законах Волгоградской, Амурской, Московской областей прописано требование наличия у кандидата высшего юридического образования⁴. Следовательно, формулировка, данная в ст. 6 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», некорректна, так как она не представляет четких рамок для отбора кандидата.

Стоит обратить внимание на полномочия омбудсмена при рассмотрении дел. Исходя из ст. 23 Федерального конституционного закона, омбудсмен при проведении проверки по жалобе вправе:

1) беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на за-

¹ *Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации ...*

² *Об Уполномоченном Омской области по правам человека* : закон Ом. обл. от 6 июня 2007 г. № 921-ОЗ. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/13718856/26327311>

³ *Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области* : закон Астрах. обл. от 22 янв. 1999 г. № 1/99-ОЗ // Астрах. изв. 1999. 18 февр.

⁴ *Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области* : закон Волгогр. обл. от 31 марта 2000 г. № 388-ОД // Волгогр. правда. 2000. 4 апр.

седаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;

2) запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

3) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

4) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;

5) поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

6) знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

При этом стоит отметить, что не во всех субъектах Уполномоченные обладают такими правами. К главным задачам Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ относятся:

1) восстановление нарушенных прав;

2) совершенствование законодательства о правах человека и гражданина и приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;

3) развитие международного сотрудничества в сфере прав человека;

4) правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан;

5) обеспечение соблюдения и уважения прав и свобод человека государственными органами в субъекте Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Например, в Законе Омской области указано, что Уполномоченный вправе посещать коллегиальные органы, запрашивать документы, а также получать объяснения от должностных лиц и государственных служащих в ходе рассмотрения жалобы, а другими правами, указанными в Федеральном конституционном законе, не обладает. В некоторых субъектах омбудсмены не могут посещать государственные органы. Такие различия приводят к неэффективности защиты прав и свобод граждан.

Пожалуй, к числу положительных факторов работы омбудсмена можно отнести его взаимодействие с Генеральной прокуратурой, основанной на Соглашении от 24 июля 1998 г. «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан»¹. Генеральная прокуратура и Уполномоченный осуществляют согласованные действия по следующим вопросам: обмениваются каждое полугодие информацией о нарушениях основных прав и свобод граждан; рассматривают каждое полугодие на совместных совещаниях результаты работы по защите основных прав и свобод граждан. Также они разрабатывают планы совместных мероприятий по усилению их воздействия на правоприменительную практику; вносят в государственные органы совместные предложения общего характера.

В. В. Гошуляк справедливо полагает, что «Уполномоченный по правам человека как государственный орган не представляет единой системы и не имеет своих подразделений на местах»². В результате отдаленности территории между Уполномоченным и органом, чьи действия обжалуются, он не всегда может опера-

¹ *О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан : соглашение от 24 июля 1998 г. // Сб. основ. приказов и указаний Ген. прокурора Рос. Федерации, М. : Норма, 1999.*

² *Гошуляк В. В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России. М. : Альфа-М, 2005. С. 74–75.*

тивно и эффективно защищать права граждан. Кроме того, в силу организационных, финансовых и иных моментов вряд ли возможен его выезд на место нарушения в отдаленные уголки России. В этой связи становится проблематичной сама возможность для Уполномоченного обратиться в суд в интересах гражданина, а также истребовать необходимые документы. Более того, по мнению И. М. Байкина, невозможность прямого контакта с заявителем по объективным причинам лишает Уполномоченного возможности правильно и своевременно разобраться в ситуации, принять конкретные меры по защите прав гражданина¹. К тому же Уполномоченный лишен возможности реального контроля за тем, действительно ли восстановлены права гражданина, а также приняты ли конкретные меры по выполнению его рекомендаций, или все-таки с ним ведется почтовая переписка должностным лицом, чьи действия обжалуются. Таким образом, институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах требует законодательного расширения полномочий, укрепления взаимодействия с органами прокуратуры и иными органами.

Помимо Уполномоченного по правам человека в целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка в Российской Федерации в 1998 г. при поддержке Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) начал реализовываться проект Министерства труда и социального развития РФ по становлению нового института защиты – Уполномоченного по правам ребенка. Тогда детские уполномоченные появились в пяти регионах России. По состоянию на 1 февраля 2003 г. было учреждено уже 12 постов Уполномоченных на уровне субъектов РФ: в Северной Осетии, Чеченской Республике, Краснодарском и Красноярском краях, Волгоградской, Ивановской, Калужской, Кемеровской, Новгородской, Самарской областях, в Москве и Санкт-Петербурге, из них трое работали на общественных началах².

¹ Байкин И. М. Прокуратура и Уполномоченный по правам человека в РФ // Соц. и пенс. право. 2013. № 3. С. 19–21.

² В Ивановской и Новгородской областях, а также в г. Волжский Волгоградской области. Устинович Е. С. Политико-правовые основы становления института детских омбудсменов в субъектах Российской Федерации // Конституц. и муницип. право. 2013. № 10. С. 19.

И уже 1 сентября 2009 г. Президент РФ своим Указом учредил должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка¹. Как отмечает Е. С. Устинович, основные задачи института Уполномоченного по правам ребенка – улучшение положения детей в Российской Федерации, обеспечение соблюдения прав и свобод ребенка и восстановление нарушенных прав детей, в том числе путем осуществления независимого контроля за деятельностью органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц в части соблюдения ими прав и законных интересов несовершеннолетних.

Уполномоченный по правам ребенка принимает активное участие в формировании государственной политики в интересах детей, укреплении правового статуса ребенка в Российской Федерации, совершенствовании законодательных, организационно-правовых и материальных гарантий соблюдения прав детей, разработке системных предложений, направленных на максимально полную реализацию основных прав ребенка в жизни общества.

В числе важнейших направлений деятельности Уполномоченного выделяются следующие:

– обеспечение с использованием предоставленных ему полномочий соблюдения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, организациями (независимо от формы собственности и организационно-правовой формы) прав детей во всех сферах их жизнедеятельности: на жизнь и охрану здоровья; на отдых и оздоровление; на полноценное развитие; на воспитание и содержание; на образование; на информационную безопасность; на жилье;

– обеспечение восстановления нарушенных прав детей с уделением особого внимания наиболее социально уязвимым группам несовершеннолетних: детям-инвалидам; сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей; детям, пострадавшим

¹ Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка : указ Президента Рос. Федерации от 1 сент. 2009 г. № 986. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

от жестокого обращения, сексуальной эксплуатации и других преступных посягательств; безнадзорным и беспризорным детям; несовершеннолетним правонарушителям; иным категориям детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;

- обеспечение защиты прав ребенка и содействие восстановлению нарушенных прав ребенка;

- правовое просвещение в области защиты прав ребенка;

- направление запросов и получение в установленном порядке необходимых сведений, документов и материалов от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц;

- беспрепятственное посещение федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций;

- проведение самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверки деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также должностных лиц, получение от них соответствующих разъяснений;

- направление в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых усматривается нарушение прав и интересов ребенка, заключения, содержащего рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов;

- привлечение в установленном порядке для осуществления экспертных и научно-аналитических работ, касающихся защиты прав ребенка, научных и иных организаций, а также ученых и специалистов, в том числе на договорной основе.

Согласно п. 7 Указа Президента «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» также было рекомендовано органам государственной власти субъектов Российской Федерации учредить должность Уполномоченного

по правам ребенка в субъектах РФ. Должность Уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ включена в Перечень типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации¹. В целях реализации положения, установленного в Указе, а также для обеспечения защиты прав и свобод гражданина в рамках субъекта Российской Федерации во многих субъектах также была введена должность Уполномоченного по правам ребенка. Так, в Омской области появилась должность Уполномоченного при Губернаторе Омской области по правам ребенка. Данную должность на сегодняшний день занимает Е. Е. Степкина.

Еще одним институтом защиты прав и свобод граждан выступает Уполномоченный по правам предпринимателей. Должности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации были утверждены Федеральным законом «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»². Согласно действующему законодательству, основными задачами данного органа являются: защита прав и законных интересов российских и иностранных субъектов предпринимательской деятельности на территории России, российских субъектов предпринимательской деятельности на территориях иностранных государств в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации; осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления; содействие развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности; взаимодействие

¹ *О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации* : указ Президента Рос. Федерации от 4 дек. 2009 г. № 1391 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 49 (ч. 2), ст. 5921.

² *Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации* : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ (ред. от 2 нояб. 2013 г.) // Рос. газ. 2013. 13 мая.

с предпринимательским сообществом; участие в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности, защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

В Омской области должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей появилась в конце апреля 2014 г., когда был принят Закон Омской области «Об уполномоченном по защите права предпринимателей в Омской области»¹. Должность введена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности на территории Омской области, их соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления Омской области и их должностными лицами.

17 мая экспертная группа оценила программы кандидатов на пост бизнес-омбудсмена. Доктор юридических наук Юрий Герасименко по количеству баллов с отрывом обошел своих противников и после утверждения губернатором Омской области получил должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей. Основные задачи Уполномоченного в Омской области аналогичны задачам федерального бизнес-омбудсмена за исключением того, что свою деятельность региональный Уполномоченный осуществляет в рамках субъекта.

Таким образом, Уполномоченный по правам человека, Уполномоченный по правам ребенка и Уполномоченный по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации являются дополнительными институтами правовой защиты граждан, которые должны действовать строго в рамках своей компетенции. В субъекте Российской Федерации к ним, как правило, обращаются граждане, которые уже пытались восстановить свое нарушенное право в судебном или административном порядке, но не добились успеха, или граждане, которые считают, что решение соответствующих органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод, незаконно или несправедливо.

¹ Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Омской области : закон Ом. обл. от 24 апр. 2014 г. № 1628-ОЗ // Ом. вестн. 2014. 25 апр.

Опыт Омской области позволяет прийти к следующим выводам: создание данных институтов дает положительные результаты, а именно: приближение института Уполномоченного Омской области по правам человека и института Уполномоченного при Губернаторе Омской области по правам ребенка, а теперь и института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Омской области к населению; налаживание конструктивного взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований области; формирование доверия граждан к органам местного самоуправления.

Мы считаем, что институты Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребенка и Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации имеют хорошие перспективы развития и что уже в ближайшем будущем они смогут завоевать более прочные позиции в качестве неотъемлемых атрибутов устойчивых демократических преобразований в субъектах Федерации и станут высоким нравственным ориентиром в области прав человека в российских регионах.

Помимо указанных выше примеров интересен опыт Ульяновской области, в которой была учреждена специальная должность (единственная в России) – Уполномоченный по противодействию коррупции в Ульяновской области. Эта должность введена в июне 2009 г. после принятия Федерального Закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Главной целью утверждения должности является проведение в Ульяновской области единой государственной политики в области противодействия коррупции, создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также гражданами и институтами гражданского общества. Перед Уполномоченным по противодействию коррупции, как отмечает замещающий эту должность А. Ф. Павлов, перед ним также стоит задача привлечения граждан к активному участию по противодействию коррупции, и его деятельность направлена на формирование негативного отношения к коррупционному поведению, начиная с внедрения элементов антикор-

рупционного образования и воспитания в школах области, совершенствование системы и структуры государственных органов, создания механизмов общественного контроля за их деятельностью¹. Помимо этого в рамках данного органа ведется аналитическая работа, сотрудники аппарата Уполномоченного занимаются поиском и исследованием возможных зон коррупционного риска. Как правило, замечает А. Ф. Павлов, эти зоны возникают в государстве вследствие принятия некачественного законодательства, из чего вытекает еще одна важная задача, стоящая перед Уполномоченным, – мониторинг предложенных законопроектов, иных нормативных правовых актов с целью выявления их возможных «дефектов». Эта задача в очередной раз свидетельствует о том, что недостаточно законодательного закрепить норму права, необходимо проследить за качеством нормативного документа и за его применением на практике. По итогам деятельности Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области только в результате анализа проектов нормативных актов были предотвращены потери бюджета на 4,5 млрд рублей². Такая работа дает возможность вносить предложения по эффективному использованию ресурсов.

Таким образом, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный по правам ребенка Российской Федерации, Уполномоченный по правам предпринимателей Российской Федерации, как и региональные уполномоченные, после своего назначения (избрания) действуют, подчиняясь только закону. Они не встроены ни в какую из существующих систем органов государственной власти и органов местного самоуправления. Среди них также нет никакой властной иерархии – ни федеральной, ни и региональной.

Как отмечает А. И. Ухтияров, в федеральных и региональных правовых актах имеются общие, сходные положения, но по отдельным правовым положениям они должны отличаться друг от дру-

¹ Иларионова Т. С. Уполномочен для противодействия коррупции. Интервью Т. Иларионовой с Уполномоченным по противодействию коррупции в Ульяновской области Александром Павловым // Гос. служба. 2013. № 5. С. 39.

² Иларионова Т. С. Указ. соч. С. 39.

га. Конечно, единство цели здесь обусловило и определенную унификацию данных актов¹. Но взаимодействие уполномоченного с другими органами государственной власти в регионе, как правило, осуществляется на основе специальных, конкретных соглашений о сотрудничестве, что порождает многие особенности в правовых формах деятельности Уполномоченных.

Так, на современном этапе институты Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребенка, Уполномоченного по защите прав предпринимателей стали неотъемлемой частью механизма защиты прав человека в Российской Федерации. Система Уполномоченных по правам человека представляет собой совокупность существующих на федеральном и региональном уровнях уполномоченных по правам человека, а также специализированных уполномоченных, объединенных общими целями, задачами, формами и методами деятельности, взаимодействующих друг с другом.

¹ Ухтияров А. И. Уполномоченный по правам человека как публично-правовой институт защиты прав граждан // Омбудсмен. 2013. № 1. С. 30.

ГЛАВА 6. ЗАЩИТА ОСНОВНЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Право на обращение с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации и условия его реализации

Для формирования представления об институте конституционной жалобы в Российской Федерации принципиальное значение имеет идентификация круга субъектов, уполномоченных обращаться в Конституционный Суд с жалобой на нарушения прав и свобод граждан, и условий принятия Конституционным Судом жалоб к рассмотрению.

Обращение гражданина в Конституционный Суд именуется жалобой. Конституционная жалоба – это адресованная Конституционному Суду Российской Федерации просьба гражданина о защите посредством конституционного судопроизводства его конституционных прав и свобод, нарушенных законом, примененным или подлежащим применению в его деле¹. Право на обращение с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации непосредственно закреплено в Конституции Российской Федерации. Часть 4 ст. 125 Конституции обязывает Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверять конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом.

Статья 96 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»² (далее – Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»), конкретизируя норму ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации, устанавливает право на обращение с индивидуальной или коллективной конституционной жалобой. Этим правом обладают граждане и их объединения, а также иные органы и лица, указанные в Законе.

¹ *Нарутто С. В.* Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации : науч.-практ. пособие. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 17 февраля 1998 г. № 6-П, из Конституции Российской Федерации, ее ст. 62 (ч. 3) во взаимосвязи со ст. 17 (ч. 2) и другими статьями, касающимися прав и свобод человека и гражданина, следует, что речь идет о случаях, устанавливаемых лишь применительно к таким правам и обязанностям, которые являются правами и обязанностями именно гражданина Российской Федерации, т. е. возникают и осуществляются в силу особой связи между государством и его гражданами¹. Под гражданами в ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации и ст. 96 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в их взаимосвязи со ст. 46 и ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации понимаются не только граждане Российской Федерации, но и иностранные граждане, лица без гражданства и апатриды².

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами наравне с гражданами Российской Федерации, а значит, могут обращаться в Конституционный Суд за защитой своих конституционных прав и свобод. Случаи обращения иностранных граждан и лиц без гражданства с жалобами на нарушение их конституционных прав не являются большой редкостью в практике Конституционного Суда Российской Федерации. Чаще всего ими обжаловались нормы федеральных законов «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», т. е. нормы законодательства, непосредственно затрагивающие права и закон-

¹ По жалобе гражданина Республики Молдова Х. на нарушение его конституционных прав положениями частей третьей, четвертой и седьмой статьи 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»: определение Конституц. Суд Рос. Федерации от 4 июня 2013 г. № 902-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 17 февр. 1998 г. № 6-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ные интересы иностранных граждан и лиц без гражданства, которые либо проживают в Российской Федерации, либо претендуют на получение российского гражданства¹.

Однако не только вопросы гражданства и свободы передвижения становились предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по жалобам иностранных граждан. Так, гражданином государства Израиль обжаловались положения пенсионного законодательства Российской Федерации², гражданином США была подана жалоба в связи с ограничением его конституционного права на социальное обеспечение³, подданным Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии обжаловались нормы Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», исключаящие его из списка кандидатов в депутаты Московской областной Думы⁴, подданным Королевства Нидер-

¹ *Комментарий* к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Г. А. Гаджиева. М. : Норма : Инфра-М, 2012. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См., напр.: *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина государства Израиль Глинера Моисея Исааковича на нарушение его конституционных прав Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и положением части первой статьи 44 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 22 марта 2011 г. № 432-О-О; *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы Гуковского Давида Эльевича и Гуковской Марии Ефимовны на нарушение их конституционных прав положениями статьи 3 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 июня 2008 г. № 429-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» и др.

³ *По делу* о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» в связи с жалобой гражданина С. Н. Борозенца: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 9 июля 2009 г. № 12-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 4 дек. 2007 г. № 797-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ландов была подана жалоба в связи с нарушением конституционных прав положениями ст. 17 Федерального закона «О борьбе с терроризмом»¹ и др.

Граждане обладают правом подать жалобу самостоятельно или с помощью своего представителя. В юридической практике сложилось устойчивое мнение о том, что народная жалоба «не допускается в конституционном судопроизводстве»². Под народной жалобой понимается конституционная жалоба отдельного гражданина в интересах других лиц или группы лиц на нарушение их индивидуальных или коллективных прав. Данный тезис опровергнут Конституционным Судом Российской Федерации. Например, Конституционный Суд Российской Федерации посчитал возможным рассмотреть по требованию адвокатов П. А. Астахова, С. Д. Замошкина, В. К. Карцевой и Ю. А. Костанова вопрос о возможности принятия их жалоб в защиту прав других граждан (обвиняемых) к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации и вынес определение от 25 января 2005 г. № 42-О³.

Граждане имеют право подать коллективную жалобу, при этом каждый гражданин может подать жалобу и в индивидуальном порядке. Данная позиция четко обозначена в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г.

¹ По жалобе граждан Бурбан Елены Леонидовны, Жирова Олега Александровича, Миловидова Дмитрия Эдуардовича, Миловидовой Ольги Владимировны и Старковой Тамары Михайловны на нарушение их конституционных прав положениями статьи 17 Федерального закона «О борьбе с терроризмом»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 27 дек. 2005 г. № 523-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См., напр.: *Кравец И. А.* Конституционная жалоба: традиции и новации в механизме гарантий прав и свобод личности // Журн. рос. права. 2003. № 8. С. 21; *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): очерки теории и практики. М.: Городец, 2001. С. 236.

³ По жалобам граждан Астахова Павла Алексеевича, Замошкина Сергея Дмитриевича, Карцевой Веры Константиновны и Костанова Юрия Артемовича на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 7 и 123, части третьей статьи 124, статей 125, 388 и 408 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 25 янв. 2005 г. № 42-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

№ 1-П. Из материалов настоящего дела, рассмотренного Конституционным Судом Российской Федерации, следует, что коллективная жалоба группы граждан, проживающих в городе Ижевске, связана с применением Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» по конкретному делу не всех этих граждан, а лишь гражданки С. Б. Крюковой, обратившейся в суд общей юрисдикции в связи с нарушением ее прав рассматриваемым Законом. Таким образом, в производстве по настоящему делу Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает фактически не коллективную, а лишь индивидуальную жалобу гражданки С. Б. Крюковой. В соответствии с Регламентом Конституционного Суда Российской Федерации судьи могут не согласиться с решением в целом или с положениями его мотивировочной части и высказать особое мнение судьи, не согласного с решением Конституционного Суда. Особое мнение в обязательном порядке прикладывается к постановлению и является его неотъемлемой частью.

В рамках рассматриваемого дела зафиксировано особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н. В. Витрука. Он считает, что в Конституционный Суд Российской Федерации группа граждан г. Ижевска обратилась с коллективной жалобой на нарушение оспариваемым Законом Удмуртской Республики ряда конституционных прав граждан. При прекращении производства по коллективной жалобе группы граждан г. Ижевска неправомерно по инициативе самого Конституционного Суда выделение из коллективной жалобы индивидуальной жалобы С. Б. Крюковой. Она выступала как представитель группы граждан г. Ижевска, а не в индивидуальном качестве в своем деле. Это противоречит требованиям ст.ст. 96–100 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Индивидуальная жалоба С. Б. Крюковой не могла быть предметом рассмотрения Конституционного Суда и в силу того, что не было конкретного дела, в котором был применен или подлежал применению в нем оспариваемый Закон Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». Конкретное дело в суде или в другом государственном органе не было начато, и С. Б. Крюкова не представила документа, свидетельствующего

о применении или возможности применения оспариваемого Закона Удмуртской Республики. Так как конкретное дело С. Б. Крюковой не начато в суде или в других государственных органах, то и постановление Конституционного Суда по настоящему делу не имеет каких-либо правовых последствий для С. Б. Крюковой¹.

Количество заявителей в коллективной жалобе также не имеет значения. Например, в 2002 г. в Конституционный Суд Российской Федерации обратились 174 гражданина по поводу нарушения их конституционных прав и свобод рядом положений федеральных законов «О реструктуризации кредитных организаций», «О несостоятельности (банкротстве)» и «Об исполнительном производстве», касающихся порядка и условий заключения и утверждения мирового соглашения при реструктуризации кредитных организаций, а также положений Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», устанавливающих порядок и условия уменьшения уставного капитала кредитной организации при ее реструктуризации. В рамках этого дела Конституционный Суд Российской Федерации признал не противоречащими Конституции Российской Федерации положения пп. 1–3 ст. 23, ст.ст. 24–26 и п. 1 ст. 27 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», связанные с порядком и условиями заключения мирового соглашения, в том числе с определением его участников, порядком принятия решения и утверждения мирового соглашения в процессе реструктуризации кредитной организации².

Реализуя свое право на доступ к правосудию в установленных федеральным законом формах и процедурах, объединение гражд-

¹ По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 янв. 1997 г. № 1-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² По делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами граждан, жалобой региональной общественной организации «Ассоциация защиты прав акционеров и вкладчиков» и жалобой ОАО «Воронежское конструкторское бюро антенно-фидерных устройств»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 22 июля 2002 г. № 14-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

дан, как следует из ст.ст. 46 (чч. 1 и 2) и 125 (ч. 4) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с п. 3 ч. 1 ст. 3, ст.ст. 96 и 97 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод законоположениями. Конституционный Суд широко толкует понятие «объединение граждан» как субъекта права на обращение с конституционной жалобой. Граждане и созданные ими объединения вправе обратиться с конституционной жалобой на нарушение прав, в частности, самого объединения, в тех случаях, когда его деятельность связана с реализацией конституционных прав граждан, являющихся его членами (участниками, учредителями). В данном случае акционерные общества, товарищества и общество с ограниченной ответственностью, обратившиеся в Конституционный Суд Российской Федерации, по своей сути являются объединениями – юридическими лицами, которые созданы гражданами для совместной реализации таких конституционных прав, как право свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции Российской Федерации)¹.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации примет к рассмотрению жалобу гражданина или объединения граждан на нарушение конституционных прав и свобод законом, если придет к выводу о наличии неопределенности в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, которая была применена в деле заявителя, оценивая при этом как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в си-

¹ По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 г. «О внесении изменений в закон Российской Федерации «Об акцизах» : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 окт. 1996 г. № 17-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

стеме правовых актов, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе¹.

Практика Конституционного Суда Российской Федерации последних лет свидетельствует о том, что под объединением он понимает любую организацию граждан и (или) юридических лиц: добровольную или недобровольную, частную или государственную, зарегистрированную в установленном законом порядке или незарегистрированную. Так, в своем постановлении от 23 ноября 1999 г. № 16-П Конституционный Суд Российской Федерации признал допустимость обращений религиозного общества Свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения «Христианская церковь Прославления» (город Абакан, Республика Хакасия) с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод граждан².

Правом на обращение с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации обладают государственные предприятия – юридические лица. В своем постановлении от 12 октября 1998 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"» Конституционный Суд Российской Федерации установил, что право акционерных обществ на обращение с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации обосновано в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 1996 г. по делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 7 марта 1996 г. «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об акцизах"». Исходя из этой правовой позиции жалоба

¹ По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Авеста»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 26 нояб. 2012 г. № 28-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² По делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона от 26 сентября 1997 года «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобами Религиозного общества Свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения «Христианская церковь Прославления»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 23 нояб. 1999 г. № 16-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

акционерного общества «Кондопожский комбинат хлебопродуктов» является допустимой в соответствии с требованиями Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». В отличие от акционерного общества, обладающего правом частной собственности на свое имущество, Научно-исследовательский центр по испытаниям и доводке автотехники как государственное унитарное предприятие собственником имущества не является, а обладает правом хозяйственного ведения. Между тем, согласно ст. 8 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, в Российской Федерации частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности признаются и защищаются равным образом. Юридические лица, как частные, так и государственные (независимо от их организационно-правовой формы), являются субъектами конституционной обязанности платить законно установленные налоги и сборы, закрепленной ст. 57 Конституции Российской Федерации.

Споры по жалобам юридических лиц, возникающие при определении соответствия законов ст. 57 Конституции Российской Федерации, затрагивают ряд конституционных прав граждан, в частности, право на равенство, право частной собственности, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности. Поскольку конституционная обязанность платить законно установленные налоги и сборы распространяется на всех налогоплательщиков, на государственные предприятия – юридические лица распространяются и конституционные принципы и гарантии в той степени, в какой эти принципы и гарантии могут быть к ним применимы.

Как следует из ст.ст. 74, 96 и 97 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам граждан и объединений граждан, в том числе муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления, проверяет конституционность закона или отдельных его положений в той части, в какой они были применены в деле заявителя, рассмотрение которого завершено в суде,

и затрагивают конституционные права и свободы, на нарушение которых указывается в жалобе¹.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в отношении права на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации муниципальных органов местного самоуправления претерпели существенные изменения. В марте 1997 г. Конституционный Суд Российской Федерации отказал в рассмотрении обращения Омского городского Совета по поводу нарушения конституционных прав граждан на участие в местном самоуправлении положениями п. 5 ст. 210 и ч. 2 ст. 284.1 Гражданского процессуального кодекса РСФСР (в редакции Федерального закона от 26 ноября 1996 г. «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР»), подлежащими применению в конкретном деле, находящемся в производстве Омского областного суда. Аналогичный подход к пониманию органов местного самоуправления как органов публичной власти сохранялся у Конституционного Суда Российской Федерации вплоть до 2002 г.²

¹ См., напр.: *По делу* о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 30 марта 2012 г. № 9-П; *По делу* о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 20 дек. 2010 г. № 22-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См., напр.: *По делу* о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 30 нояб. 2000 г. № 15-П; *По делу* о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 2 апр. 2002 г. № 7-П/2002. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Основывалась такая правовая позиция на том, что, по смыслу Конституции РФ, объединениями граждан являются создаваемые ими на добровольной основе по собственной инициативе формирования для защиты своих интересов и достижения общих целей. Пребывание в таких объединениях в соответствии со ст. 30 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право каждого на объединение, зависит от усмотрения самого гражданина. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, органы местного самоуправления, к каковым принадлежит Омский городской Совет, являются формой осуществления власти народом, образуются на основе реализации избирательных прав граждан, закрепленных в ст. 32 Конституции Российской Федерации, т. е. имеют иные, чем объединения граждан, признаки. Конституция Российской Федерации (ч. 2 ст. 15) различает органы местного самоуправления и объединения граждан в качестве самостоятельных субъектов права. Поскольку Конституция Российской Федерации и Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» не наделяют органы местного самоуправления правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации ни с жалобой, ни с запросом либо ходатайством, жалобу Омского городского Совета нельзя признать допустимой по смыслу названного Закона¹.

В своем постановлении от 2 апреля 2002 г. 7-П/2002 Конституционный Суд Российской Федерации указал, что местное самоуправление представляет собой территориальную самоорганизацию населения, призванную обеспечивать ему самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность, и решил, что, по смыслу ст. 125 (ч. 4) Конституции Российской Федерации в системном единстве с ч. 1 ст. 96 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не исключается защита

¹ *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы Омского городского Совета как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 19 марта 1997 г. № 20-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основе Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ ссылаясь на это постановление только один раз в определении от 11 июля 2002 г. № 207-О. В этом определении Суд уточнил, что муниципальное образование и его органы могут обращаться только с жалобой в связи с конкретным делом, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем данный закон; при этом к жалобе должна быть приложена копия официального документа, подтверждающего применение либо возможность применения в деле заявителя оспариваемых им положений закона. Вне связи с конкретным делом, т. е. в порядке абстрактного нормоконтроля, Конституционный Суд Российской Федерации не правомочен проверять конституционность закона по запросам органов местного самоуправления. В определении Конституционного Суда от 9 апреля 2003 г. № 132-О была воспроизведена фраза из указанного постановления, но без ссылок на него. А в дальнейшем Суд стал принимать жалобы от муниципальных образований, а также органов и должностных лиц местного самоуправления уже без ссылок на свои правовые позиции по данному вопросу¹.

Начиная с 2006 г. Конституционный Суд Российской Федерации определился и с правом должностных лиц муниципальных образований обращаться в Конституционный Суд Российской

¹ См., напр.: *Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» ...*; *Об отказе* в принятии к рассмотрению запроса Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности абзаца второго пункта 3 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и жалобы администрации муниципального образования «Смолянинское» на нарушение той же нормой конституционных прав и свобод : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 5 июня 2003 г. № 274-О ; *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы муниципального образования – городского округа «Город Зеленогорск» Красноярского края на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 13 мая 2010 г. № 689-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» и др.

Федерации. Данная позиция была высказана в постановлении от 15 мая 2006 г. № 5-П и определении от 5 марта 2009 г. № 375-О-О¹. Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации по умолчанию считает органы и должностных лиц муниципальных образований надлежащими заявителями.

В настоящее время Конституционный Суд не разделяет право муниципальных образований и их органов на обращение с жалобой. Исходя из постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности ч. 8 ст. 4 и чч. 2, 3 и 4 ст. 9 Федерального закона "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в связи с жалобой администрации города Благовещенска» право на обращение включает в себя и право на защиту собственных интересов, в том числе в тех случаях, когда закон нарушает баланс конституционно значимых прав и интересов отдельных категорий граждан, проживающих в данном муниципальном сообществе, и публично-территориального объединения в целом².

¹ См., напр.: *По делу о проверке конституционности положений ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 15 мая 2006 г. № 5-П ; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим п. 3 ст. 4 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 5 марта 2009 г. № 375-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

² Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Исходя из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации правом на обращения от имени граждан обладают и государственные органы. В частности, Суд признал надлежащим заявителем Федеральную службу по труду и занятости¹. В июне 2011 г. Конституционный Суд Российской Федерации признал надлежащим заявителем Общероссийский союз общественных объединений «Союз "Чернобыль" России». В качестве доказательства применения оспариваемых законоположений заявителем представлены судебные решения по делам некоторых граждан, однако их членство в данной организации материалами дела не подтверждается. Документов, свидетельствующих о том, что заявитель обратился в Суд от имени и по поручению этих граждан, к жалобе приложено не было. Суд отказал в принятии к рассмотрению данной жалобы, но не потому, что она в части обращения данного объединения, по сути, является запросом о проверке конституционности оспариваемых законоположений в порядке абстрактного нормоконтроля, а в связи с тем, что Суд не усмотрел нарушения конституционных прав и свобод граждан, относящихся к числу членов семей инвалидов-чернобыльцев².

¹ *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы Федеральной службы по труду и занятости на нарушение конституционных прав и свобод частью второй статьи 376 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 26 мая 2011 г. № 661-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалоб гражданки Березовской Нины Павловны и Общероссийского союза общественных объединений «Союз «Чернобыль» России» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 15 части первой, частей второй и четвертой статьи 14, частей первой – пятой статьи 24 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», части второй статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», а также пункта 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел, связанных с реализацией инвалидами прав, гарантированных Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 7 июня 2011 г. № 842-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Кроме того, иногда Конституционный Суд Российской Федерации принимает жалобы хозяйственных товариществ и обществ в интересах участников и акционеров, а также участников и акционеров в интересах товариществ и обществ¹. Но применительно к таким категориям заявителей это скорее исключение, чем правило. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 19 октября 2010 г. № 1289-О-О, «в случае нарушения законом конституционных прав объединения граждан, в том числе юридического лица, жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации может быть подана либо самим объединением, либо лицами, уполномоченными в силу ч. 2 ст. 53 Закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" представлять его интересы в Конституционном Суде Российской Федерации. При этом определяющее значение для решения вопроса о возможности возбуждения конституционного судопроизводства имеет выраженная воля самого юридического лица на рассмотрение Конституционным Судом Российской Федерации жалобы, в которой оспаривается конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле с участием данного юридического лица»². Поскольку право заявительницы

¹ См., напр.: *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Егорова Андрея Дмитриевича на нарушение его конституционных прав статьей 22 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 1995 г. и рядом положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 2002 г. : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 20 нояб. 2003 г. № 449-О ; *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Пятигорские электрические сети» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 6 Федерального закона «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике» : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 8 февр. 2007 г. № 274-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шуваловой Светланы Сергеевны на нарушение ее конституционных прав статьей 139 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 19 окт. 2010 г. № 1289-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

представлять организацию в Конституционный Суд Российской Федерации не было подтверждено соответствующими документами, ее жалоба, как исходящая от лица, не являющегося надлежащим заявителем, по смыслу ст. 96 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не была принята Судом к рассмотрению.

Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» называет и «иные органы и лица». Согласно ч. 6 ст. 35 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Генеральный прокурор Российской Федерации вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Например, в 2004 г. Генеральный прокурор Российской Федерации обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой, в которой просил проверить конституционность п. 3 ст. 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», поскольку полагал, что содержащейся в нем нормой, примененной в конкретном деле, нарушаются конституционные права и свободы граждан. По мнению Генерального прокурора Российской Федерации, п. 3 ст. 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества», не позволяя обжаловать указанные решения квалификационных коллегий судей по существу, нарушает права и свободы граждан, гарантированные ст.ст. 19, 46 и 52 Конституции Российской Федерации, а также противоречит требованиям ее ст. 55 (чч. 2–3), не допускающей издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина, ст. 56 (ч. 3), в силу которой права и свободы, закрепленные ст.ст. 49–54 Конституции Российской Федерации, не подлежат ограничению, и ст. 123 (ч. 3) об осуществлении судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон¹.

¹ По жалобе Генерального прокурора Российской Федерации на нарушение конституционных прав граждан пунктом 3 статьи 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 16 дек. 2004 г. № 394-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Другим субъектом, имеющим право обращаться с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, является Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации¹. Таким образом, правом обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с конституционной жалобой на нарушения конституционных прав и свобод граждан обладает широкий круг субъектов.

Жалобы составляют абсолютное большинство обращений в Конституционный Суд Российской Федерации. В 1995–2006 гг. из 150 980 обращений в Конституционный Суд 149 603, то есть более 99 %, составили жалобы граждан и их объединений (организаций)². По данным официального сайта Конституционного Суда Российской Федерации, с 1 января по 31 октября 2013 г. в Конституционный Суд поступило 1 878 жалоб и ходатайств граждан и их объединений, по которым были вынесены постановления и определения об отказе в принятии к рассмотрению обращений и по обращениям³.

Понятие недопустимости обращения в законодательстве отсутствует и выводится по принципу «от противного», исходя из тех требований закона, в соответствии с которыми обращения признаются допустимыми. Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» называет несколько оснований (критериев) приемлемости жалобы. Условиями (критериями) допустимости жалобы являются: подведомственность (ст. 3 и п. 1 ч. 1 ст. 43), неопределенность конституционности (ч. 2 ст. 36), соответствие требованиям, предъявляемым к форме обращения (ст.ст. 37–38),

¹ См., напр.: *Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации ...*; *По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 5 дек. 2012 г. № 30-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

² *Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 2006 / отв. ред. В. Г. Стрекозов. М. : Норма, 2007. С. 720.*

³ URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Statistics/Pages/default.aspx>

уплата пошлины (ст. 39), неповторимость (п. 3 ч. 1 ст. 43), допустимость (п. 1 ч. 1 ст. 43, ст.ст. 96 и 97). Кроме того, в результате вынесения решения по делу Конституционный Суд Российской Федерации имеет право на расширительное толкование обозначенных норм. В результате данный перечень критериев допустимости постоянно расширяется.

Если закон затрагивает конституционные права и свободы граждан, то для признания допустимости жалобы не имеет значения, были ли в действительности нарушены права гражданина в конкретном деле¹. В результате рассмотрения вопроса о возможности принятия жалобы гражданина к рассмотрению в заседании Конституционный Суд Российской Федерации обязан выявить нарушение прав. В большей массе жалоб граждан Конституционный Суд Российской Федерации не находит оснований для принятия жалоб к рассмотрению².

Права и свободы заявителя подлежат защите в Конституционном Суде Российской Федерации только в том случае, когда они нарушаются законом, примененным в конкретном деле. Исходя из доктрины конституционного права, жалоба допустима только в отношении закона, но не в отношении какого-либо иного нормативного правового акта. Речь идет о законах (федеральных законах и федеральных конституционных законах) Российской Федерации и законах, в том числе конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации. Эти законы могут быть проверены Конституционным Судом на соответствие Конституции Российской Федерации. Не подлежат контролю в Конституционном Суде только законы, вносящие изменения в Конституцию Российской Федерации, поскольку проверка оспариваемых положений по содержанию норм, будучи фактически проверкой положений Конституции Российской Федерации, не входит в компетенцию Конституционного Суда

¹ *Кравец И. А.* Указ. соч. С. 23.

² *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Плотникова Алексея Витальевича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 80 Уголовного кодекса Российской Федерации : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 сент. 2013 г. № 1433-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Российской Федерации, установленную ст. 125 Конституции Российской Федерации и ст. 3 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹.

Проверка судебных актов, принятых по делам заявителей, также не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, который в силу ч. 4 ст. 3 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов. В связи с чем граждане и их объединения не могут обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации, настаивая на признании норм законов Российской Федерации неконституционными, фактически оспаривая не сами по себе содержащиеся в них положения, а принятые по их делу судебные решения².

Конституционный Суд Российской Федерации в процессе конституционного судопроизводства проверяет конституционность действующих нормативных правовых актов. Исключение составляют случаи, предусмотренные ч. 2 ст. 43 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», когда Суд в целях защиты конституционных прав и свобод граждан и их объединений может проверить конституционность закона, отмененного или утра-

¹ См., напр.: *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Жевченко Юрия Юрьевича по вопросам о внесении изменений в Конституцию Российской Федерации, о сроках полномочий Президента Российской Федерации и другим вопросам : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 29 мая 2007 г. № 348-О-О ; *Об отказе* в принятии к рассмотрению обращения общественной благотворительной организации «Филантропический клуб «Ессей» об отмене внесенных в Конституцию Российской Федерации поправок : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 16 июля 2009 г. № 922-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Беличко Артура Витальевича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 113 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и пунктом 2 статьи 4 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации» : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 2 июля 2013 г. № 1045-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

тившего силу к началу или в период рассмотрения дела. Однако такая проверка невозможна, если оспариваемый закон отменен или утратил силу до начала производства в Конституционном Суде Российской Федерации. В этом случае Конституционный Суд отказывает в принятии обращения к рассмотрению¹.

Конституционный Суд Российской Федерации в ряде своих определений вынужден был разъяснить, что одной из задач конституционного судопроизводства является выявление неконституционности закона, чтобы нарушенные им права и свободы граждан были восстановлены. Отмена такого закона самим законодателем защищает конституционные права граждан столь же эффективно, как и признание его не соответствующим Конституции Российской Федерации, тем более что решения Конституционного Суда Российской Федерации, как правило, обратной силы не имеют. Именно поэтому ч. 2 ст. 43 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» не предусматривает возможность рассмотрения законов, утративших силу до начала производства в Конституционном Суде Российской Федерации, которое в таких случаях не могло бы привести к иным последствиям и, таким образом, было бы излишним. Соответственно, предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации могут быть лишь являющиеся действующими на момент обращения заявителя в Суд положения закона².

Аналогичное мнение Конституционный Суд Российской Федерации высказал в определении от 16 июля 2013 г. № 1205-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Ма-

¹ *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Крыловой Ольги Геннадьевны на нарушение ее конституционных прав пунктом «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и частями первой и второй статьи 388 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 сент. 2013 г. № 1415-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Торопова Игоря Борисовича на нарушение его конституционных прав статьей 102 Уголовного кодекса РСФСР и частью второй статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 18 дек. 2007 г. № 935-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

тюхиной Юлии Александровны на нарушение ее конституционных прав и конституционных прав ее несовершеннолетних дочерей рядом норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и ст.ст. 1, 2, 4, 8 и 11 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации"». Изучив представленные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации не нашел оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению, поскольку в соответствии с п. 48 ст. 1 Федерального закона от 9 декабря 2010 г. № 353-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» ст. 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) была признана утратившей силу с 1 января 2012 г., т. е. задолго до обращения Ю. А. Матюхиной в Конституционный Суд Российской Федерации. Следовательно, данная жалоба в части оспаривания конституционности ст. 389 ГПК РФ не может быть признана допустимой по смыслу ч. 2 ст. 43 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Вопреки требованиям ст.ст. 96 и 97 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», представленными заявительницей материалами не подтверждается применение судом при разрешении конкретного дела с ее участием ст.ст. 386, 387 и 390 ГПК РФ, а потому ее жалоба в этой части также не может быть признана отвечающей критерию допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации.

Статья 61 ГПК РФ, предусматривающая, что в рассматриваемом судом общей юрисдикции деле не доказываются вновь обстоятельства, ранее уже установленные вступившим в законную силу судебным постановлением, принятым в другом деле, в котором участвовали те же лица, конкретизирует общие положения гражданского процессуального законодательства об обязательности вступивших в законную силу судебных постановлений суда общей юрисдикции и сама по себе не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявительницы, перечисленные в жалобе¹.

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 43 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение об отказе в принятии обращения к рассмотрению в случае, если по предмету обращения им ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу¹. В определении от 29 мая 2012 г. № 1008-О Конституционный Суд РФ отказал в рассмотрении жалобы в связи с тем, что выбор закона, подлежащего применению, осуществляется разрешающим конкретное дело судом в соответствии с требованиями ст. 120 Конституции Российской Федерации. Проверка правильности применения правовых норм при рассмотрении конкретного дела судом общей юрисдикции и, следовательно, законности и обоснованности судебного решения к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, установленным в ст. 125 Конституции Российской Федерации и ст. 3 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не относится².

Проверка же законности и обоснованности судебных решений, в том числе в части квалификации Федерального закона от 28 июля 2012 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в качестве основания для прекращения производства по делу об административном правонарушении, к полномочиям Конституционного Суда Российской Фе-

¹ По жалобе гражданки Неермоловой Таисии Николаевны на нарушение ее конституционных прав пунктами 4 и 5 статьи 2 Федерального закона от 23 декабря 2010 г. № 387-ФЗ «О внесении изменений в статью 221 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и Трудовой кодекс Российской Федерации»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 10 окт. 2013 г. № 1556-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы муниципального медицинского учреждения «Детская городская поликлиника» на нарушение конституционных прав и свобод частью первой статьи 33 Закона Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», а также частью третьей статьи 9 и частью первой статьи 11 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 29 мая 2012 г. № 1008-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

дерации, как они установлены ст. 125 Конституции Российской Федерации и ст. 3 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», также не относится. Конституционный Суд Российской Федерации исходил в данном случае из того, что оспариваемые законоположения не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права и свободы заявителей и не содержат неопределенности с точки зрения их соответствия требованиям Конституции Российской Федерации¹.

В силу ст. 125 (ч. 4) Конституции Российской Федерации, п. 3 ч. 1 ст. 3, ст.ст. 96 и 97 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод законом, и такая жалоба признается допустимой, если оспариваемым законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, затрагиваются его конституционные права и свободы. Конкретным делом в смысле указанных положений Конституции Российской Федерации и Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» является то дело, в котором судом в установленной юрисдикционной процедуре разрешается затрагивающий права и свободы заявителя вопрос на основе норм соответствующего закона, устанавливаются и (или) исследуются фактические обстоятельства. Гражданин при этом обязан приложить к жалобе копию официального документа, подтверждающего применение оспариваемого закона при разрешении его конкретного дела (ч. 2 ст. 96 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

¹ См., напр.: *Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Борохова Олега Викторовича, Кауца Вячеслава Артуровича и Федотова Андрея Юрьевича на нарушение их конституционных прав частью 2 статьи 1.7 и пунктом 5 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях* : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 10 окт. 2013 г. № 1485-О ; *Мнение* судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н. С. Бондаря по определению Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 г. № 1485-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Борохова Олега Викторовича, Кауца Вячеслава Артуровича и Федотова Андрея Юрьевича на нарушение их конституционных прав частью 2 статьи 1.7 и пунктом 5 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Сама же по себе ссылка в судебном постановлении на то или иное законоположение, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, не означает, что оно применялось судом в деле заявителя. При этом граждане или их объединения должны представить документы, подтверждающие применение оспариваемой нормы при разрешении в суде их конкретного дела. Несоответствие требованиям, предъявляемым к форме обращения, рассматривается как несоответствие критериям допустимости жалоб в Конституционный Суд Российской Федерации¹.

Не принимаются к проверке Конституционного Суда Российской Федерации и ходатайства о разъяснении определений Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, Конституционный Суд Российской Федерации отказал в принятии к рассмотрению ходатайства гражданина Филиппова О. Б. на нарушение его конституционных прав ст. 3 Декрета Совета народных комиссаров РСФСР «О национализации имущества низложенного российского императора и членов бывшего императорского дома». В указанной жалобе гражданин просил разъяснить определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2013 г. № 583-О. В своем решении Конституционный Суд Российской Федерации пояснил, что, по смыслу ст. 83 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», официальное разъяснение Конституционным Судом Российской Федерации вынесенного им решения дается только в рамках предмета этого решения и лишь по тем требующим дополнительного истолкования вопросам, которые были предметом рассмотрения в судебном заседании. Ходатайство о даче такого разъяснения не подлежит удовлетворению, если поставленные в нем вопросы не требуют какого-либо дополнительного истолкования решения. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2013 г. № 583-О, о разъяснении которого ходатайствует заявитель,

¹ *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лобанова Василия Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 1 и частью 3 статьи 10 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 16 июля 2013 г. № 1077-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

касалось только проверки соответствия поданной жалобы требованиям ст.ст. 96 и 97 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и неясностей не содержало. Мотивы, по которым жалоба была признана не отвечающей критерию допустимости, изложены в указанном определении. В каком-либо дополнительном разъяснении выводы, к которым пришел Конституционный Суд Российской Федерации, не нуждаются¹. Аналогичную позицию Конституционный Суд Российской Федерации высказал и в определениях от 24 сентября 2013 г. № 1450-О-Р², № 1272-О-Р³ и др.

Согласно ч. 2 ст. 36 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», основанием к рассмотрению дела в Конституционном Суде является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем нормативные положения. В частности, в июле 2013 г. Конституционный Суд Российской Федерации отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кочемарова Владислава Сергеевича на нарушение его конституционных прав положениями пп. 1 и 3 ст. 1 и ч. 3 ст. 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». По мнению заявителя, оспариваемые положения Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» не соответствуют Конституции Российской Федерации, в том числе ее ст.ст. 13, 15 (ч. 4), 17 (ч. 1), 19 (ч. 1), 35 (чч. 1, 2 и 3), 45 (ч. 1), 46 (ч. 1), 47 (ч. 1), 49, 54 (ч. 2), 55 (чч. 2 и 3), 120 (ч. 1), 123 (ч. 3), 127 и 128 (ч. 3), поскольку, вопреки требо-

¹ *Об отказе* в принятии к рассмотрению ходатайства гражданина Филиппова Олега Борисовича о разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2013 г. № 583-О : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 сент. 2013 г. № 1458-О-Р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Об отказе* в принятии к рассмотрению ходатайства гражданки Гузевой Юлии Владиленовны о разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2013 г. № 989-О : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 сент. 2013 г. № 1450-О-Р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ *Об отказе* в принятии к рассмотрению ходатайства гражданина Кляпова Александра Александровича о разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2012 г. № 1331-О : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 сент. 2013 г. № 1272-О-Р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ванию равенства перед законом, не содержат четких юридических критериев, позволяющих с точностью определить понятия экстремистской деятельности и экстремистских материалов, и вследствие этого предоставляют широкие возможности для их неоднозначного толкования и произвольного применения, а также предусматривают ответственность в виде конфискации экстремистских материалов, не связывая ее применение с совершением какого-либо правонарушения лицом, являющимся их собственником.

Изучив материалы дела, Конституционный Суд Российской Федерации не нашел неопределенности в вопросе о конституционности оспариваемых В. С. Кочемаровым положений пп. 1 и 3 ст. 1 и ч. 3 ст. 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», а следовательно, признал жалобу не отвечающей требованиям допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации. Проверка законности и обоснованности применения оспариваемых законоположений в деле заявителя, как связанная с установлением и исследованием конкретных обстоятельств данного дела, к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, закрепленной ст. 125 Конституции Российской Федерации и ст. 3 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не относится¹.

Определение неподведомственности обращений в Конституционный Суд Российской Федерации не вызывает на практике больших затруднений, поскольку законодательство довольно четко и исчерпывающим образом закрепляет полномочия Суда как органа конституционного контроля. При этом чаще всего Конституционный Суд Российской Федерации отказывает в принятии обращений к рассмотрению в связи с неподведомственностью по причине того, что в них ставятся вопросы о проверке

¹ *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кочемарова Владислава Сергеевича на нарушение его конституционных прав положениями пунктов 1 и 3 статьи 1 и части третьей статьи 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 2 июля 2013 г. № 1053-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

конституционности положений непосредственно Конституции Российской Федерации, подвергается сомнению конституционность ведомственных или иных подзаконных нормативных актов, оспаривается законность правоприменительных, в том числе судебных, решений, обосновывается необходимость внесения изменений и дополнений в действующие законы.

Не может быть признано допустимым обращение гражданина в случае его повторного обращения в Конституционный Суд Российской Федерации по этому же вопросу и несогласия с прежде вынесенным решением Конституционным Судом Российской Федерации. Данная позиция была закреплена в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 23 мая 2006 г. № 183-О «Об отказе в удовлетворении ходатайства гражданина Мелашенко Александра Алексеевича об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июня 2005 г. № 265-О и исправлении в нем неточностей». Заявитель выражал несогласие с решением Конституционного Суда Российской Федерации и настаивал на принятии иного решения по его жалобе. Между тем, согласно ч. 1 ст. 79 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», решение Конституционного Суда Российской Федерации окончательно и не подлежит обжалованию. Что касается вопроса об исправлении допущенных в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июня 2005 г. № 265-О неточностей, то, согласно ст. 82 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», неточности в наименованиях, обозначениях, описки и явные редакционные и технические погрешности исправляются путем вынесения определения только в том случае, когда решение Конституционного Суда Российской Федерации было провозглашено в открытом судебном заседании по результатам слушания дела. Поскольку же определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июня 2005 г. № 265-О не провозглашалось, в данном случае вынесение специального определения не требовалось¹.

Жалоба не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению и в случае, если аналогич-

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ные обращения ранее рассматривались Конституционным Судом Российской Федерации¹. Конституционный Суд Российской Федерации в своей практике расширительно толкует нормативное содержание п. 3 ч. 1 ст. 43 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», понимая под предметом обращения не только сами по себе оспариваемые законоположения, оценка конституционности которых уже нашла отражение в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации. В силу сложившихся подходов предмет обращения преломляется Судом сквозь призму ранее сформулированных им правовых позиций, положенных в обоснование вывода о конституционности (неконституционности) положений правовых актов, аналогичных оспариваемым заявителем².

Вследствие этого в Конституционном Суде Российской Федерации сложилась практика принятия особого рода решений – определений с позитивным (положительным) содержанием, – в качестве правовой основы для которой как раз и используется п. 3 ч. 1 ст. 43 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Принимая такие определения, Суд опирается на правовые позиции, содержащиеся в его постановлениях и имеющие своеобразное «прецедентное» значение для разрешения последующих обращений в силу предметного сходства с оспариваемыми в них положениями закона³.

Посредством принятия определений с позитивным содержанием Конституционный Суд Российской Федерации, по существу, распространяет на оспариваемые в обращении акты свои прежние правовые позиции и, опираясь на них, осуществляет оценку кон-

¹ *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалоб граждан Изотова Владимира Леонидовича и Лыкова Александра Алексеевича на нарушение их конституционных прав отдельными положениями федеральных законов о федеральных бюджетах на 2000–2006 годы и приложений к ним : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 20 марта 2007 г. № 183-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Морицакова Т. Г.* Российское правосудие в контексте судебной реформы : сб. ст. М. : Р. Валент, 2004. С. 70–74.

³ См., напр.: *Петров А. А.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации в механизме правового регулирования. Иркутск : Ин-т законодательства и правовой информации Иркут. обл., 2007. С. 79–91 ; *Нарутто С. В.* Указ. соч.

ституционности таких актов без формального принятия обращения к рассмотрению и его разрешения в заседании Суда. Это не только позволяет более рационально организовать отправление конституционного правосудия, но и отвечает интересам заявителей, поскольку они получают искомый результат в виде конституционной интерпретации оспариваемого закона, не дожидаясь рассмотрения дела в заседании Конституционного Суда Российской Федерации и принятия постановления, итоговый вывод которого, по существу, заранее предопределен правовыми позициями Суда, относящимися к предмету соответствующего обращения¹.

Конституционную неопределенность должно иметь оспариваемое положение акта, выраженное в нем правило, а не отдельные термины, слова, содержащиеся в законе. Конституционный Суд установил, что «некоторая неточность юридико-технического характера, допущенная законодателем при формулировании законоположения, хотя и затрудняет уяснение его действительного смысла, однако не дает оснований для вывода о том, что оно является неопределенным, расплывчатым, не содержащим четких стандартов и, следовательно, не отвечающим принципам налогового законодательства в правовом государстве, как они закреплены в Конституции Российской Федерации. Подобные неясности, выявляемые в процессе применения налоговых норм в конкретных правовых ситуациях, устраняются путем толкования этих норм правоприменительными органами, в том числе судами².

Вместе с тем если в понятии, определяемом и используемом в законе, фактически содержится нормативное положение, то определение такого понятия может быть предметом рассмот-

¹ *Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» ...*

² *По запросу Арбитражного суда города Москвы о проверке конституционности пункта 16 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и части 3 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 6 июля 2013 г. № 1173-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

рения Конституционного Суда¹. Например, абзац 2 ст. 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», по мнению Конституционного Суда, представлял собой норму-дефиницию, содержащую понятие «садовый земельный участок». Это понятие на практике воспринималось как обладающее регулятивными функциями, поскольку указывало на целевое назначение садового земельного участка и одновременно – на отсутствие у гражданина права регистрации проживания в возводимом на нем жилом строении. Тем самым предопределялось целевое использование этого жилого строения: для временного пребывания, отдыха, а не для постоянного проживания. Суд признал данное понятие не соответствующим Конституции Российской Федерации в той части, в какой им ограничивается право граждан на регистрацию по месту жительства в пригодном для постоянного проживания жилом строении, расположенном на садовом земельном участке, который относится к землям населенных пунктов².

В практике Конституционного Суда Российской Федерации выработаны некоторые иные критерии допустимости жалобы. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, жалоба является беспредметной в случае отсутствия в действующем законодательстве соответствующего института, и если Конституция Российской Федерации не содержит понятия этого института и его правовой охраны. К примеру, Конституционный Суд Российской Федерации отказал Габараевой Марине Элгуджаевне в принятии ее жалобы к рассмотрению на нарушение ее конституционных прав подпунктом 2 п. 2 ст. 9 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с тем, что закон не признает незарегистрированный брак и не считает браком сожительство мужчины и женщины. Наделение правом на получение пенсии по случаю потери кормильца лиц, состоявших

¹ *Нарутто С. В.* Указ. соч.

² *По делу о проверке конституционности абзаца 2 статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан* : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 14 апр. 2008 г. № 7-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

в браке с умершим кормильцем и занятых уходом за детьми, братьями, сестрами или внуками умершего кормильца, не достигшими 14 лет, не может рассматриваться как нарушающее права заявительницы, которая, как следует из представленных материалов, являясь матерью двоих детей умершего кормильца, не достигших возраста 14 лет, состояла с ним в фактических брачных отношениях, однако в органах записи актов гражданского состояния брак с ним не регистрировала¹.

Конституционный Суд Российской Федерации не осуществляет толкования закона непосредственно по жалобе гражданина, не решает вопроса о целесообразности внесения поправок в действующее законодательство, не проверяет соответствие законов международным договорам Российской Федерации, не устанавливает фактов нарушения Конституции Российской Федерации правоприменительными органами, не осуществляет других полномочий, не предусмотренных ст. 125 Конституции и ст. 3 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В частности, по делу Федора Алексеевича Захарченко отмечено, что просьба заявителя о расширении перечня мер социальной поддержки для инвалидов-чернобыльцев за счет предоставления их совершеннолетним детям преимуществ при приеме на работу или государственную службу (в том числе в органы прокуратуры), равно как и осуществление контроля за деятельностью судов общей юрисдикции, удовлетворена быть не может, поскольку в полномочия Конституционного Суда разрешение этого вопроса не входит².

¹ *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Габараевой Марины Элгуджаевны на нарушение ее конституционных прав подпунктом 2 пункта 2 статьи 9 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 4 сент. 2013 г. № 1377-О/2013. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Захарченко Федора Алексеевича на нарушение его конституционных прав статьями 3, 4 и 26 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 окт. 2013 г. № 1580-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Во многих «отказных» определениях Конституционный Суд отмечает, что в жалобе должно содержаться правовое обоснование позиции заявителя по поставленному им вопросу. В силу ст. 37 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» жалоба гражданина в Конституционный Суд Российской Федерации должна содержать такое правовое обоснование позиции заявителя относительно оспариваемых им законоположений, которое подтверждало бы его утверждение о нарушении его конституционных прав и свобод этими законоположениями. Зачастую заявитель предлагает Конституционному Суду Российской Федерации оценить не нормы закона, а указанные обстоятельства¹.

Граждане неоднократно оспаривали конституционность установления Законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» критериев допустимости жалобы. Например, заявитель И. Н. Родионов полагал, что ст.ст. 37, 38 и 39 Закона, устанавливающими требования к обращениям в Конституционный Суд, было нарушено его право на судебную защиту, закрепленное в ст. 46 Конституции Российской Федерации. Отказав в принятии его жалобы к рассмотрению, Конституционный Суд Российской Федерации установил, что всякое заинтересованное лицо вправе в соответствии с Конституцией и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» обратиться в надлежащий суд за защитой нарушенного или оспариваемого права или охраняемого законом интереса в порядке, установленном законом, соблюдая в том числе требования, предъявляемые к оформлению соответствующего обращения в судебные органы. Такого рода требования применительно к обращениям, направляемым в Конституционный Суд, вытекают из содержания ч. 4 ст. 125 Конституции, определяющей процессуальные условия судебной защиты конституци-

¹ *Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Попова Владимира Николаевича на нарушение его конституционных прав статьями 215 и 217 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации* : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 окт. 2013 г. № 1602-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

онных прав и свобод граждан посредством конституционного судопроизводства. Вопреки утверждению заявителя, они не направлены на ограничение права граждан на обращение за судебной защитой в Конституционный Суд, а лишь устанавливают в соответствии со ст.ст. 125 и 128 Конституции процедуру реализации этого права¹.

Гражданин Д. Д. Ключкий оспаривал конституционность ст.ст. 3, 43 и 97 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», примененных при вынесении Конституционным Судом определения об отказе в принятии к рассмотрению его жалобы. Конституционный Суд, подтверждая ранее высказанную во многих «отказных» определениях по аналогичным жалобам позицию, указал, что ст.ст. 3 и 97 по существу лишь воспроизводят и конкретизируют установленные в ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации полномочия Конституционного Суда Российской Федерации по защите прав граждан и, следовательно, не могут рассматриваться как нарушающие их конституционные права². В определении по делу Р. А. Моховой и в ряде других определений Конституционный Суд заметил, что проверка конституционности ст.ст. 96 и 97 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» фактически означает оценку самой ст. 125 (ч. 4) Конституции Российской Федерации, чего Конституционный Суд делать не вправе³.

¹ *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Родионова Игоря Николаевича на нарушение его конституционных прав ст.ст. 37, 38 и 39 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 20 нояб. 2008 г. № 853-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ключкого Дениса Дмитриевича на нарушение его конституционных прав ст.ст. 3, 43 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 15 июля 2008 г. № 447-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ *По жалобе* гражданки Моховой Риммы Александровны на нарушение ее конституционных прав статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 21 дек. 1998 г. № 183-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Конституционная жалоба должна отвечать требованиям, предъявляемым ст. 38 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации. К жалобе прилагается текст акта, подлежащего проверке, или положения Конституции Российской Федерации, подлежащие толкованию. Копию такого документа по запросу гражданина можно получить в органе, принявшем акт.

Конституционная жалоба оплачивается государственной пошлиной. Размер пошлины устанавливается законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Конституционный Суд Российской Федерации своим решением может освободить гражданина, с учетом его материального положения, от уплаты государственной пошлины либо уменьшить ее размер. Государственная пошлина возвращается в случаях, если обращение не было принято к рассмотрению или если производство по делу было прекращено.

Жалоба и прилагаемые к ней документы представляются в Конституционный Суд Российской Федерации в трех экземплярах. Соблюдение в жалобе всех критериев допустимости предполагает обязательное ее рассмотрение Конституционным Судом Российской Федерации, который не вправе отказать в рассмотрении жалобы по причине ее нецелесообразности, неразумности, бесперспективности и др.

§ 2. Процессуальные особенности рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации дел по жалобам граждан и их объединений

Рассмотрение Конституционным Судом Российской Федерации дел по жалобам граждан и их объединений представляет собой определенную последовательность процессуальных действий Суда и иных участников конституционного судопроизводства при рассмотрении конкретного дела. Конституционный судебный процесс носит формализованный характер, так как все действия участников процесса в рамках процессуальных отношений совершаются в определенной процессуальной форме. Правовое регулирование конституционного судебного процесса по жалобе гражданина осуществляется согласно Конституции Российской Федерации, Закону «О Конституционном Суде Рос-

сийской Федерации» и Регламенту Конституционного Суда Российской Федерации¹.

Конституционное судопроизводство по жалобе гражданина является движением дела в Конституционном Суде, совокупностью осуществляемых в определенной последовательности этапов его рассмотрения и разрешения. Эти этапы именуется стадиями процесса. Стадия судебного процесса – это определенная его часть, совокупность действий и решений, направленных на выполнение цели данного этапа судопроизводства².

Дело по конституционной жалобе проходит следующие стадии:

- предварительное рассмотрение обращений, поступивших в Конституционный Суд, Секретариатом Конституционного Суда;

- предварительное изучение жалобы судьей (судьями) по поручению Председателя Конституционного Суда;

- принятие Конституционным Судом жалобы к рассмотрению или отказ в принятии к рассмотрению, влекущий прекращение конституционного судопроизводства;

- назначение и подготовка дела к слушанию по жалобе, принятой к рассмотрению;

- рассмотрение дела Конституционным Судом по существу;

- принятие итогового решения по делу;

- разъяснение решения Конституционного Суда (альтернативная стадия);

- исполнение решения Конституционного Суда правоприменительными органами.

Разбирательство дела не всегда проходит все перечисленные стадии. На первой стадии, во время предварительного рассмотрения жалобы Секретариатом, возможно отрицательное заключение Секретариата Конституционного Суда, которое убеждает заявителя своей аргументированностью, и он больше не обращается в Конституционный Суд. Производство по делу может

¹ См., напр.: *О Конституционном Суде Российской Федерации ... ; Регламент Конституц. Суда Рос. Федерации : принят Конституц. Судом Рос. Федерации в пленар. заседании 24 янв. 2011 г.* Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Нарутто С. В.* Указ. соч.

быть закончено на третьей стадии, когда Конституционный Суд выносит решение об отказе в принятии жалобы к рассмотрению, или на следующей стадии в связи с прекращением производства по делу¹.

Рассмотрение обращений, поступивших в Конституционный Суд Российской Федерации, начинается с их регистрации в установленном Инструкцией по делопроизводству в Конституционном Суде (далее – Инструкция по делопроизводству)² порядке. Регистрация осуществляется сотрудниками отдела по приему граждан и работе с письмами. Например, из 18 214 обращений, поступивших в Конституционный Суд Российской Федерации в 2010 г., они рассмотрели (с предоставлением ответов заявителю) 8 878 обращений Секретариата Конституционного Суда³.

Дата регистрации обращения имеет значение для отсчета времени, в течение которого должно быть завершено предварительное изучение обращения судьями Конституционного Суда. Согласно ст. 41 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение обращения судьями Конституционного Суда Российской Федерации должно быть завершено не позднее двух месяцев с момента регистрации обращения. После регистрации жалоба передается на рассмотрение специалистам соответствующих управлений Секретариата⁴. Итогом рассмотрения является заключение профильного управления (отдела) Секретариата, содержащее вывод относительно допустимости и подведомственности жалобы. Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации может вынести решение

¹ Нарутто С. В. Указ. соч.

² URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/LegalBases/Pages/Instruction.aspx>

³ *Комментарий* к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» ...

⁴ В настоящее время в Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации входят семь Управлений: Управление конституционных основ публичного права; Управление конституционных основ частного права; Управление конституционных основ трудового законодательства и социальной защиты; Управление конституционных основ уголовного юстиции; Редакционно-издательское управление; Управление международных связей, изучения и обобщения зарубежной практики конституционного контроля; Управление правовой информации.

о недопустимости и неподведомственности обращения Конституционному Суду Российской Федерации.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации может вынести отрицательное решение, если: обращение явно неподведомственно Конституционному Суду Российской Федерации; по форме не отвечает требованиям Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»; исходит от ненадлежащего органа или лица; не оплачено государственной пошлиной, если иное не установлено Законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Как пояснил Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 16 июля 2013 г. № 1078-О, ст.ст. 40 и 111 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предписывают Секретариату Конституционного Суда Российской Федерации при рассмотрении поступающих обращений проверять в предварительном порядке их соответствие требованиям Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Уведомление заявителя о несоблюдении тех или иных требований при подаче жалобы является обязанностью Секретариата по обеспечению деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и не может рассматриваться как ограничение права заявителя на обращение. Заявитель вправе потребовать принятия Конституционным Судом Российской Федерации решения по этому вопросу¹.

При этом необходимо обратить внимание на то, что Секретариат не отказывает в принятии обращения к рассмотрению, а уведомляет о несоответствии обращения требованиям Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Более того, уведомление Секретариата сопровождается указанием на то, что нужно сделать, чтобы обращение соответствовало установлен-

¹ *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Щемелинина Николая Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 3, части второй статьи 36, пункта 1 части второй статьи 40, пункта 2 части 1 статьи 43, части первой статьи 79, статей 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 16 июля 2013 г. № 1078-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ным требованиям (нередко указание сопровождается приложением соответствующих выдержек из текста Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

В случае, если заявитель не устранил обозначенные в уведомлении Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации нарушения, Суд вправе отклонить вопрос о принятии жалобы к рассмотрению¹. После устранения недостатков, связанных с формальным несоответствием обращения требованиям Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» или неуплатой государственной пошлины, заявитель вправе вновь направить обращение в Конституционный Суд Российской Федерации². При этом необходимо отметить, что закон никак не ограничивает возможность качественного совершенствования подаваемых обращений.

Подразделение Секретариата Конституционного Суда с согласия руководителя Секретариата вправе подготовить проект «отказного» определения Конституционного Суда и передать его на изучение судей и последующее вынесение для рассмотрения в заседании Суда. Согласно § 24 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации, в случае, если заявитель не согласен с содержащимся в поступившем на его имя уведомлении Секретариата выводом о несоответствии обращения требованиям Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и требует принятия Судом решения по этому вопросу, вопрос о соответствии обращения требованиям данного Закона выносится на рассмотрение в заседании Суда. Заседания Суда по соот-

¹ *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы граждан Ковнирова Александра Викторовича и Ковнировой Ирины Юрьевны на нарушение их конституционных прав пунктом 4 части 1 статьи 42 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 сент. 2012 г. № 1548-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кашникова Геннадия Викторовича на нарушение его конституционных прав статьей 3 Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 22 марта 2011 г. № 337-О-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ветствующим вопросам проводятся, как правило, не реже одного раза в месяц. При этом не позднее чем за 10 дней до даты заседания всем судьям вручаются для изучения копии выносимых на рассмотрение обращений, приложений к ним, а также проекты определений Конституционного Суда Российской Федерации. При признании обращения не соответствующим требованиям Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Суд выносит определение об отказе в принятии обращения к рассмотрению. Соответствующее определение или (при вынесении определения в протокольной форме) выписка из протокола заседания Конституционного Суда направляются заявителю. Если оснований для вышеперечисленных действий не имеется, обращение с заключением (справкой) передается руководителю Секретариата Конституционного Суда. Руководитель Секретариата Конституционного Суда передает заключение (справку) Председателю Конституционного Суда для решения вопроса о направлении его судьям.

В случае повторного обращения того же заявителя в Конституционный Суд по вопросу, по которому ранее было вынесено постановление Конституционного Суда либо определение Конституционного Суда об отказе в принятии обращения к рассмотрению или о прекращении производства по делу по основаниям, предусмотренным ст.ст. 43 и 68 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в заседании Конституционного Суда принимается определение о прекращении переписки с указанным заявителем¹. Ему направляется заверенная копия соответствующего определения. Дальнейшие его обращения по тому же вопросу оставляются без ответа и хранятся в установленном порядке².

¹ *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Савина Владимира Анатольевича на нарушение его конституционных прав подпунктом «а» пункта 6 части 4 и частью 6 статьи 81, пунктом 3 части 1 статьи 192 и частью 3 статьи 193 Трудового кодекса Российской Федерации»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 сент. 2013 г. № 1414-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Определение* Конституц. Суда Росс. Федерации от 4 окт. 2013 г. № 46-ПРП (прекращение переписки). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Распределение обращений между судьями для предварительного изучения производится Председателем Конституционного Суда. Исходя из сложившихся деловых обыкновений при распределении дел учитываются нагрузка судей, сложность и объем дел. Как правило, предварительное изучение обращения проводится одним судьей, хотя известен случай, когда обращение изучалось тремя судьями Конституционного Суда. По жалобе П. Ф. Енборисовой предварительное заключение по делу составляли судьи Н. С. Бондарь, Г. А. Гаджиев и О. С. Хохрякова¹.

Итогом предварительного изучения судьей обращения является заключение по результатам его предварительного изучения, которое докладывается в пленарном заседании Конституционного Суда Российской Федерации. По сложившейся практике это может быть как устное заключение (доклад), которое докладывается на пленарном заседании Суда, так и письменное заключение, которое рассылается вместе с материалами формирующегося дела заблаговременно всем судьям (§ 37 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации). В содержательном плане изучение обращения судьей и последующее составление заключения представляют собой аналитическую деятельность, направленную на выявление таких обстоятельств, которые обуславливают отказ в принятии обращения к рассмотрению, исходя из положений ст. 43 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»

Рассылка судьям внесенных в повестку дня обращений, иных связанных с ними документов и материалов (а если судья, проводивший изучение обращения, предлагает отказать в принятии его к рассмотрению – также проекта определения об отказе в принятии обращения к рассмотрению) производится не позднее чем за пять дней до дня заседания. Решение Конституционного Суда

¹ По жалобе гражданки Енборисовой Прасковьи Федоровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 статьи 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 15 февр. 2005 г. № 17-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». См. также: *Нарутто С. В.* Указ. соч.

о принятии к рассмотрению формулируется по каждому обращению отдельно, как правило, в протокольной форме. Определение об отказе в принятии обращения к рассмотрению, принимаемое по предложению судьи, излагается в виде отдельного документа и должно быть мотивированным (§ 28 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации).

Решение о принятии обращения к рассмотрению принимается Конституционным Судом Российской Федерации в заседании не позднее месяца с момента завершения судьей (судьями) его предварительного изучения. В соответствии с Регламентом Конституционного Суда Российской Федерации именно на судью (судей), завершившего предварительное изучение переданного ему обращения, возлагается обязанность инициировать включение данного обращения в повестку дня заседаний Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу о принятии обращений к рассмотрению. Заседания Суда по вопросу о принятии обращений к рассмотрению проводятся, как правило, не реже одного раза в месяц.

По сложившейся традиции рассмотрение вопроса по каждому из включенных в повестку дня заседаний Конституционного Суда Российской Федерации обращений начинается с краткого сообщения судьи (судей), проводившего его предварительное изучение, о фактической стороне жалобы или запроса, требованиях заявителя и основанном на их конституционно-правовой оценке том или ином возможном варианте решения Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу о принятии обращения к рассмотрению. Затем присутствующие на заседании судьи вправе задать судье, проводившему предварительное изучение обращения, уточняющие вопросы и высказать свои суждения и (или) предложения. После завершения обсуждения проводится голосование по всем поступившим от судей предложениям по вопросу о принятии обращения к рассмотрению. Вместе с тем не исключено, что Суд может прийти к выводу о необходимости продолжить предварительное изучение обращения, посчитав имеющуюся в его распоряжении информацию недостаточной для принятия соответствующего решения. В этом случае окончательное решение вопроса о принятии к рассмотрению обращения

переносится на одно из следующих заседаний Конституционного Суда Российской Федерации¹.

Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» не предусматривает возможности участия заявителя, направившего обращение в Конституционный Суд Российской Федерации, или его представителя, а равно других заинтересованных лиц в заседании Суда по вопросу о принятии обращения к рассмотрению. Данное обстоятельство даже послужило основанием для оспаривания конституционности подобного законодательно-регулирующего как препятствующего реализации конституционного права граждан на защиту своих конституционных прав и свобод, права на доступ к правосудию, нарушающего принципы открытости судебного разбирательства, состязательности и равноправия сторон и тем самым противоречащего ст.ст. 45 (ч. 2), 46 (ч. 2), 47 (ч. 1), 55 (ч. 3) и 123 (чч. 1 и 3) Конституции Российской Федерации.

Однако Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 23 мая 2006 г. № 179-О разъяснил, что решение вопроса о соответствии обращения требованиям Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» осуществляется в процедуре предварительного рассмотрения обращения, которая не предполагает обязательного приглашения сторон, их участия в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку позиция заявителя изложена в его обращении. На этой стадии конституционного судопроизводства не принимается решение по существу поставленных вопросов, а проверяется, относится ли разрешение данных вопросов к компетенции Суда и является ли обращение допустимым. Что касается прав заявителя знакомиться с материалами дела, излагать свою позицию по делу, задавать вопросы другим участникам процесса, заявлять ходатайства, в том числе о заслушивании показаний свидетелей и заключений экспертов, то они относятся к процессуальным стадиям, следующим за принятием обращения к рассмотрению, поскольку только после такого решения может идти

¹ *Комментарий* к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» ...

речь о наличии в производстве Конституционного Суда Российской Федерации соответствующего дела и о правах сторон в этом деле¹.

Назначение и подготовка дела к слушанию означает принятие жалобы к рассмотрению Конституционным Судом. В ходе этой стадии решаются следующие задачи:

- выявляется уровень подготовленности материалов дела к рассмотрению в судебном заседании;
- устанавливается последовательность рассмотрения отдельных дел;
- определяется, каким составом судей будет рассматриваться дело².

Подготовку дела к слушанию осуществляет судья-докладчик, который назначается с учетом загруженности судей и их специализации. Председатель Конституционного Суда Российской Федерации судьей-докладчиком не назначается. Для подготовки особо сложных и объемных дел может быть назначено несколько судей-докладчиков³.

Назначенный ранее судья-докладчик может быть заменен Судом в случае его обращения к Председателю Конституционного Суда Российской Федерации о невозможности в течение длительного времени исполнять свои обязанности и с просьбой назначить другого судью-докладчика, а также в случае его отстранения от участия в рассмотрении дела по основаниям, указанным в ст. 56 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

¹ *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Аленцевой Светланы Александровны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 41 и 42 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 23 мая 2006 г. № 179-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Конституционный судебный процесс : учеб. для вузов / отв. ред. М. С. Саликов. М. : Норма, 2003. С. 131.

³ *По делу* о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан) : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 21 дек. 2005 г. № 13-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Федерации», приостановления или прекращения полномочий судьи¹.

Поскольку сведений, содержащихся в обращении, принятом к рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации, а также в приложенных к нему судебных постановлениях, иных материалах, недостаточно для всестороннего, полного и объективного разрешения дела Судом, на судью-докладчика возложены полномочия по истребованию необходимых документов и иных материалов, даче поручений о проведении исследований и экспертиз, направлению запросов.

Судья-докладчик и председательствующий в заседании определяют круг лиц, подлежащих приглашению и вызову в заседание, дают распоряжения об оповещении о месте и времени заседания, а также о направлении участникам процесса необходимых материалов. Список приглашенных лиц обязательно указывается во вводной части решения Конституционного Суда Российской Федерации. В статьях 52–53 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» указаны органы или лица, являющиеся сторонами в конституционном производстве, а также те, кто может быть их представителями. Участниками процесса в Конституционном Суде Российской Федерации считаются стороны, их представители, свидетели, эксперты, переводчики.

Сторонами в конституционном судопроизводстве являются:

- 1) заявители – органы или лица, направившие в Конституционный Суд Российской Федерации обращение;
- 2) органы или должностные лица, издавшие либо подписавшие акт, конституционность которого подлежит проверке;
- 3) государственные органы, компетенция которых оспаривается.

Представителями сторон по должности могут выступать: руководитель органа, подписавший обращение в Конституционный Суд Российской Федерации, руководитель органа, издавшего оспариваемый акт или участвующего в споре о компетен-

¹ См., напр.: *О Конституционном Суде Российской Федерации* : федер. конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст. 1447 ; *Регламент Конституционного Суда Российской Федерации* ...

ции, должностное лицо, подписавшее оспариваемый акт, любой член (депутат) Совета Федерации или депутат Государственной Думы из числа обратившихся с запросом. Представителями сторон могут быть также адвокаты или лица, имеющие ученую степень по юридической специальности, полномочия которых подтверждаются соответствующими документами. Каждая из сторон может иметь не более трех представителей. Например, для рассмотрения вопросов по делам на заседания Конституционного Суда Российской Федерации были приглашены представители Государственной Думы Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы, Генерального прокурора Российской Федерации¹, Общероссийского профессионального союза работников нефтяной, газовой отраслей промышленности и строительства, Общероссийского профессионального союза работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации².

До начала слушания дела либо разрешения дела без проведения слушания оригиналы обращения, всех приложенных к нему документов, отзывов на обращение, копии направленных требований и запросов Конституционного Суда, ответы на них, заключения экспертов, а также материалы, дополнительно полученные

¹ По делу о проверке конституционности части 1 статьи 56 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» в связи с жалобой гражданина С. А. Федина : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 6 нояб. 2013 г. № 23-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² По делу о проверке конституционности абзацев 1–8 статьи 3 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с жалобами Общероссийского профессионального союза работников нефтяной, газовой отраслей промышленности и строительства и Общероссийского профессионального союза работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 окт. 2013 г. № 22-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

в процессе подготовки дела к рассмотрению, оформляются аппаратом судьи-докладчика в судебное дело. Судебное дело создается, пополняется и хранится в бумажной и электронной формах.

В обязанности судьи-докладчика входят также изложение материалов дела на заседании Суда и составления проекта итогового решения. Данный проект решения, написанный судьей на основании информации, содержащейся в обращении, приложенных материалов, сведений, полученных в ходе подготовки дела к слушанию, никакой юридической силой не обладает и является лишь основой, базисом итогового решения Суда, которое будет вынесено после публичного слушания и совещания судей в совещательной комнате¹.

Назначение дел к слушанию осуществляется в заседании Конституционного Суда. Конституционный Суд определяет очередность рассмотрения дел с учетом дат принятия обращений к рассмотрению. Дата и время начала слушания дела определяются при назначении его к рассмотрению в заседании Конституционного Суда. В случаях, не терпящих отлагательства, Конституционный Суд может изменить очередность рассмотрения дел. В число обязанностей Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации входит размещение в средствах массовой информации, а также на официальном интернет-портале Конституционного Суда информации о назначении дела к слушанию, а также о дате и времени начала его слушания.

Рассмотрение каждого дела образует предмет особого заседания. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации может соединить в одном производстве дела по обращениям, касающимся одного и того же предмета. Это могут быть дела как по жалобам граждан и их объединений, так и по запросам судов или других органов власти. В качестве примера приведем постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 мая 2013 г. № 10-П. Поводом к рассмотрению дела явились жалоба гражданина С. А. Первова и запрос мирового судьи судебного участка № 43 города Кургана. Основанием к рассмотре-

¹ *Комментарий* к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» ...

нию дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения. Поскольку жалоба и запрос касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь ст. 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим обращениям в одном производстве¹.

Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусматривает две основные формы конституционного судопроизводства: разрешение дел в заседаниях Суда с проведением слушаний и в заседаниях без проведения слушаний. Рассмотрение дел с проведением слушаний возможно в открытых и закрытых заседаниях.

В соответствии с § 48 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации лица, желающие присутствовать на слушании дела в открытом заседании Конституционного Суда, допускаются в зал судебных заседаний до начала слушания дела или во время перерыва при наличии свободных мест по предъявлении паспорта или иного надлежащим образом удостоверяющего личность документа, если иное не установлено федеральным законодательством и Регламентом. Представители средств массовой информации, аккредитованные при Конституционном Суде, проходят в зал судебных заседаний по аккредитационным удостоверениям, а другие журналисты – по списку, подготовленному Секретариатом Конституционного Суда.

¹ См., напр.: *По делу* о проверке конституционности частей 2 и 4 статьи 443 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С. А. Первова и запросом мирового судьи судебного участка № 43 города Кургана : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 21 мая 2013 г. № 10-П. ; *По делу* о проверке конституционности абзацев 1–8 статьи 3 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с жалобами Общероссийского профессионального союза работников нефтяной, газовой отраслей промышленности и строительства и Общероссийского профессионального союза работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации» : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 окт. 2013 г. № 22-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

На открытых заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации, как правило, присутствуют представители юридической общественности, студенты юридических вузов и факультетов, представители средств массовой информации. Присутствующие имеют право фиксировать ход заседания с занимаемых ими мест. При этом кино- и фотосъемка, видеозапись, прямая радио- и телетрансляция заседания допускаются с разрешения Конституционного Суда Российской Федерации. Кроме того, осуществляется прямая трансляция публичных заседаний Конституционного Суда в целях освещения хода рассмотрения дела в Представительстве Конституционного Суда Российской Федерации в г. Москве. Видеозапись судебного заседания размещается на официальном сайте Конституционного Суда Российской Федерации¹.

Проведение Конституционным Судом Российской Федерации судебного заседания в закрытом режиме означает безусловный запрет на кино- и фотосъемку, видеозапись, прямую радио- и телетрансляцию заседания, а также, недопущение публики в зал заседания (на все время заседания либо на его часть). При этом по решению председательствующего в судебном заседании присутствие на закрытом заседании свидетелей, экспертов, переводчиков, а также сотрудников Секретариата Суда, непосредственно обеспечивающих ход заседания, может быть ограничено.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации с согласия Конституционного Суда Российской Федерации может распорядиться в целях обеспечения безопасности присутствующих на заседании Суда о проведении проверки лиц, желающих присутствовать на заседании, включая проверку документов, удостоверяющих личность, а также о досмотре проносимых в зал вещей и личном досмотре.

Присутствующие в зале заседания обязаны уважительно относиться к Конституционному Суду Российской Федерации и принятым в нем правилам и процедурам, подчиняться распоряжениям председательствующего о соблюдении распорядка заседания. Поддержание порядка в заседании Конституционного Суда Рос-

¹ URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Sessions/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=114>.

сийской Федерации возлагается на судебных приставов, требования которых обязательны для всех присутствующих.

Лицо, нарушающее порядок в заседании или не подчиняющееся законным распоряжениям председательствующего, после предупреждения может быть удалено из зала. Председательствующий с согласия Конституционного Суда Российской Федерации может после предупреждения удалить публику в случае, если ею допущено нарушение порядка, мешающее нормальному ходу заседания. Конституционный Суд Российской Федерации может подвергнуть лицо, нарушающее порядок в заседании или не подчиняющееся законным распоряжениям председательствующего, штрафу в размере до одной тысячи рублей.

Конституционный Суд Российской Федерации назначает закрытые заседания в случаях, когда это необходимо для сохранения охраняемой законом тайны, обеспечения безопасности граждан, защиты общественной нравственности. На закрытом заседании присутствуют судьи Конституционного Суда Российской Федерации, стороны и их представители. Возможность присутствия других участников процесса и сотрудников Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации, непосредственно обеспечивающих нормальный ход заседания, определяется председательствующим по согласованию с судьями. Дела в закрытых заседаниях рассматриваются с соблюдением общих правил конституционного судопроизводства.

В соответствии с § 51 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации заседания проводятся в торжественной обстановке. При входе судей Конституционного Суда в зал судебных заседаний, а также при выходе их из зала присутствующие встают. Стороны и иные участники процесса выступают, дают объяснения, отвечают на вопросы и задают вопросы другим участникам процесса стоя и лишь после предоставления им слова председательствующим в заседании Конституционного Суда. При необходимости с разрешения председательствующего в заседании Конституционного Суда участнику процесса может быть предоставлена возможность выступать, давать объяснения, отвечать на вопросы и задавать вопросы другим участникам процесса сидя.

Формами официального обращения к Конституционному Суду, Председателю Конституционного Суда, председательствующему в заседании Конституционного Суда и иным судьям являются соответственно: «Уважаемый Суд», «Уважаемый Председатель Конституционного Суда», «Уважаемый председательствующий», «Уважаемый судья». При обращении к сторонам и другим участникам процесса, а равно при упоминании их в выступлениях используются словосочетания: «Уважаемая сторона», «Уважаемый представитель стороны», «Уважаемый свидетель», «Уважаемый эксперт». При необходимости уточнения адресата обращения указываются также фамилия соответствующего участника процесса либо (если, исходя из состава присутствующих на заседании, достаточными для понимания адресата являются имя и отчество соответствующего участника процесса) его имя и отчество.

В ходе заседания председательствующий в заседании Конституционного Суда не вправе ограничивать судей в возможности задавать вопросы участникам процесса; снимать вопросы, поставленные судьями перед участниками процесса; комментировать высказывания и вопросы судей. Судьи в процессе заседания не должны прерывать своими комментариями и репликами объяснения сторон, выступления экспертов и показания свидетелей, задаваемые другими судьями вопросы, указания и распоряжения председательствующего в заседании Конституционного Суда.

Присутствующие в зале участники процесса, представители средств массовой информации, иные граждане обязаны вести себя уважительно по отношению к Конституционному Суду, сторонам, другим участникам процесса и друг к другу; подчиняться распоряжениям председательствующего в заседании Конституционного Суда о соблюдении установленного порядка в зале судебных заседаний; не допускать во время заседания Конституционного Суда перемещений по залу, разговоров, реплик; не создавать каких-либо помех нормальному ходу заседания. Председательствующий в заседании Конституционного Суда вправе давать поручения по принятию мер к устранению нарушений установленного порядка в зале судебных заседаний. Требования председательствующего обязательны для присутствующих в зале судебных заседаний.

Местом судебного разбирательства является место нахождения Конституционного Суда Российской Федерации – город Санкт-Петербург, Сенатская пл., д. 1. По общему правилу заседания Конституционного Суда Российской Федерации начинаются в 10 часов утра в назначенный день. Обычно сначала оглашается постановление по рассмотренному ранее делу, а в 11 часов начинается слушание нового дела¹. Заседание Конституционного Суда Российской Федерации открывается председательствующим при наличии кворума. В соответствии со ст. 30 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Суд правомочен принимать решение в заседаниях при наличии не менее двух третей от общего числа судей, т. е. кворум в заседаниях должен составлять не менее 13 судей.

Согласно ч. 2 ст. 57 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», председательствующий удостоверяется в явке участников процесса, проверяет полномочия представителей сторон. В случае неявки кого-либо из участников процесса или отсутствия у представителя стороны надлежащим образом оформленных полномочий председательствующий ставит вопрос о возможности рассмотрения дела. В случае, если Конституционный Суд Российской Федерации признает невозможность рассмотрения дела, оно откладывается.

Председательствующий разъясняет сторонам и их представителям их права и обязанности, а другим участникам процесса – их права, обязанности и ответственность. Права и обязанности сторон, подлежащие разъяснению председательствующим, закреплены в ст. 53 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». К ним относятся права знакомиться с материалами дела, излагать свою позицию по делу, задавать вопросы другим участникам процесса, заявлять ходатайства, в том числе об отводе судьи. Сторона может представлять на обращение письменные отзывы, подлежащие приобщению к делу, знакомиться с отзывами другой стороны. К обязанностям сторон относятся дача объяснений и ответы на вопросы.

¹ *Комментарий* к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» ...

После разъяснения председательствующим сторонам их прав и обязанностей Суд переходит непосредственно к исследованию вопросов дела. Председательствующий объявляет состав суда, сообщая, кто является судьей-докладчиком по делу. Исследование вопросов дела по существу – основная стадия рассмотрения конституционно-судебных дел в заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации, начинающаяся после подготовительной части судебного разбирательства с сообщения судьи-докладчика и продолжающаяся до стадии вынесения судебного решения. Данная стадия включает два основных этапа: судебное исследование и заключительные выступления сторон.

Исследование по существу рассматриваемого в заседании Конституционного Суда Российской Федерации дела начинается с сообщения судьи-докладчика о поводах и основаниях к его рассмотрению, существе вопроса, содержании имеющихся материалов и мерах, предпринятых по подготовке дела к рассмотрению. Судье-докладчику могут быть заданы вопросы другими судьями Конституционного Суда Российской Федерации. Если по делу назначено несколько судей-докладчиков, сообщение в Суде делает один из них, а другие вправе вносить дополнения в основное сообщение. Могут также заслушиваться сообщения всех судей-докладчиков по делу. После этого председательствующий оглашает предлагаемый порядок исследования вопросов и просит стороны и судей дать свои предложения по уточнению данного порядка. Затем Суд принимает решение о порядке исследования вопросов дела, оформляемое в виде протокольного определения.

Исследование Конституционным Судом Российской Федерации вопросов дела начинается с выступления сторон. Обычно первым слово предоставляется заявителю как инициатору конституционно-судебного разбирательства и (или) его представителю. Затем выступает вторая сторона. В делах об оспаривании нормативных правовых актов второй стороной выступают органы, принявшие (издавшие) оспариваемый нормативный правовой акт. В делах об оспаривании федеральных законов это палаты Федерального Собрания и Президент Российской Федерации, от имени которых в Суде выступают их представители. Стороны дают пояснения по существу рассматриваемого вопроса и при-

водят правовые аргументы в обоснование своей позиции. После выступления одной из сторон председательствующий предлагает другой стороне и судьям задать ей свои вопросы.

Если в процесс приглашены эксперты, свидетели, то выступают и они после приведения их к присяге. Эксперты оглашают свои заключения. Свидетели дают показания. Затем Суд переходит к заслушиванию мнений по существу рассматриваемого вопроса приглашенных в заседание представителей государственных органов, если они пожелают выступить. После этого по инициативе судей или ходатайству сторон могут быть оглашены и приобщены к материалам дела новые документы и материалы. На этом завершается этап судебного исследования и начинаются заключительные выступления сторон. В своих заключительных выступлениях стороны не вправе ссылаться на документы и обстоятельства, не исследовавшиеся Судом.

После заключительных выступлений сторон председательствующий уточняет у сторон и судей, есть ли необходимость выяснения дополнительных обстоятельств, имеющих существенное значение для разрешения дела, или исследования новых доказательств в порядке ст. 67 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». В завершение Конституционный Суд Российской Федерации признает исследование вопросов дела завершенным и слушание дела окончанным.

В заседании Конституционного Суда Российской Федерации ведется протокол, требования к которому устанавливаются Регламентом Конституционного Суда Российской Федерации. Для обеспечения полноты и точности протокола может вестись стенограмма заседания¹.

Согласно п. 2 § 50 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации, протокол заседания Суда, на котором осуществляется слушание дела, должен содержать: указание места, даты заседания, времени его начала и окончания; фамилии присутствующих и отсутствующих судей с указанием известных Суду причин отсутствия каждого из них; данные об участниках процесса;

¹ Стенограмма заседания используется судьей-докладчиком при подготовке проекта решения по делу.

формулировки рассматриваемых вопросов; запись обо всех действиях Суда в том порядке, в каком они имели место; отметки о приведении свидетелей и экспертов к присяге; решения, принятые Судом, и результаты голосования по ним, которые являются в каждом случае председательствующим в заседании; изложение фактов, которые просили удостоверить в протоколе участники процесса.

Согласно п. 3 § 58 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации, протокол закрытого совещания должен содержать: дату совещания и время его начала и окончания; фамилии присутствующих и отсутствующих судей с указанием известных Суду причин отсутствия каждого из них; вопросы, поставленные на голосование, и оглашаемые председательствующим в заседании Суда результаты голосования по ним.

По общему правилу протоколирование в заседании Конституционного Суда осуществляется сотрудниками его Секретариата, которые могут присутствовать и на закрытых совещаниях судей, и в совещательной комнате, если они обеспечивают протоколирование и стенографирование (п. 1 § 50, п. 1 § 58 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации). Если Конституционным Судом принято решение провести закрытое совещание без участия сотрудников Секретариата Конституционного Суда, обеспечивающих протоколирование и стенографирование, то протокол совещания ведет один из судей по поручению Конституционного Суда, а его стенографирование не осуществляется. Протокол заседания подписывается Председателем Конституционного Суда Российской Федерации или по его уполномочию одним из заместителей Председателя Конституционного Суда Российской Федерации.

Стороны имеют право знакомиться с протоколом и стенограммой заседания Конституционного Суда Российской Федерации и приносить на них свои замечания. Иные участники процесса могут знакомиться с протоколом и стенограммой с разрешения Конституционного Суда Российской Федерации. Замечания на протокол или стенограмму заседания рассматриваются совместно председательствующим в заседании и судьей-докладчиком с участием в случае необходимости лиц, подавших замечания. Заме-

чания на протокол и на стенограмму заседания, а также решение об удостоверении их правильности или об их отклонении приобщаются соответственно к протоколу и к стенограмме.

После признания Конституционным Судом Российской Федерации исследования вопросов дела завершённым председательствующий в заседании объявляет об окончании слушания дела. Важность принятия решения об окончании слушания дела состоит в том, что оно завершает исследовательскую часть судопроизводства¹.

После объявления слушания дела оконченным судьи удаляются в совещательную комнату для обсуждения вопроса о содержании итогового решения, которое должно быть вынесено по результатам данного слушания на основании произведенных в судебном заседании выступлений сторон, экспертов и свидетелей и исследованных материалов. Совещание судей проходит по правилам, указанным в ст. 70 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Как правило, итоговое решение по делу, рассмотренному Конституционным Судом Российской Федерации в публичном заседании, принимается в течение месяца с момента окончания слушания дела.

Итоговое решение по рассматриваемому делу принимается Конституционным Судом Российской Федерации в закрытом совещании. В нем участвуют только судьи Конституционного Суда Российской Федерации, рассматривающие данное дело. В совещательной комнате могут присутствовать сотрудники Конституционного Суда Российской Федерации, обеспечивающие протоколирование и нормальный ход совещания. В ходе совещания судьи Конституционного Суда Российской Федерации вправе свободно излагать свою позицию по обсуждаемому вопросу и просить других судей уточнить их позиции. Число и продолжительность выступлений на совещании не могут быть ограничены.

Наличие к началу совещания проекта, отражающего концептуальную позицию судьи-докладчика (судей-докладчиков) по вопросу о конституционности (неконституционности) оспа-

¹ Витушкин В. А. Определения Конституционного Суда Российской Федерации: особенности юридической природы. М. : Норма, 2005. С. 20.

риваемых нормативных предписаний или избранный им подход к их истолкованию в свете положений Конституции Российской Федерации и правовых позиций, ранее выраженных Судом, отнюдь не свидетельствует о заблаговременной готовности решения в окончательном виде. Направленные судьям материалы, безусловно, могут быть приняты за основу для дальнейшей работы в качестве проекта итогового решения. В то же время не исключен и такой вариант, когда сообразно результатам первого или последующих обсуждений судьей-докладчику будет поручена разработка нового проекта.

Судья-докладчик продолжает работу над текстом проекта независимо от того, насколько его мнение совпадает с мнением большинства судей. Свое принципиальное несогласие с принятым решением или, например, его мотивировкой судья-докладчик, равно как и любой другой судья Конституционного Суда Российской Федерации, участвовавший в рассмотрении данного дела, может отразить в особом мнении или мнении¹.

Любой судья, участвующий в рассмотрении дела, вправе предлагать поправки к проекту итогового решения Конституционного Суда, принятому за основу, вплоть до момента постановки на голосование соответствующей части проекта итогового решения. По требованию любого из судей поправки представляются в письменном виде. По требованию любого из судей проект итогового решения Конституционного Суда или поправки к нему могут обсуждаться и голосоваться по частям. Итоговое решение Конституционного Суда не может быть принято без проведения голосования, даже если все участвующие в закрытом совещании судьи с ним согласны.

Согласно пп. 6–7 § 57 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации, после того как председательствующий в заседании Конституционного Суда объявил о начале голосования по поправке или по части проекта итогового решения Конституционного Суда, никто из участвующих в закрытом совещании судей не может прерывать голосование, за исключением

¹ *Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» ...*

случаев выступления судьи по порядку ведения совещания в связи с ходом данного голосования. Поправка к проекту итогового решения Конституционного Суда считается принятой, если за нее проголосовало большинство участвовавших в голосовании судей. В случае если голоса разделились поровну, поправка считается отклоненной. Части проекта итогового решения с принятыми поправками ставятся на голосование в целом.

Принятый за основу проект редактируется с учетом мнения большинства судей, высказанных ими предложений и аргументов в пользу принятия соответствующего решения.

После голосования по частям проекта итогового решения Конституционного Суда проводится голосование по проекту в целом с учетом принятых поправок. Итоговое решение Конституционного Суда принимается в целом открытым голосованием путем поименного опроса судей. При голосовании по поправкам поименный опрос судей производится лишь в том случае, если этого требуют не менее пяти судей. Во всех случаях председательствующий в заседании Конституционного Суда голосует последним.

В протоколе совещания в обязательном порядке фиксируются вопросы, ставившиеся на голосование, и его результаты. Протокол подписывается всеми присутствовавшими судьями и не подлежит оглашению. Судьи и другие лица, присутствовавшие на закрытом совещании, не вправе разглашать содержание дискуссии и результаты голосования.

Конституционный Суд не связан сроками по принятию итогового решения, завершающего окончание слушания дела. Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» не устанавливает сроков принятия Конституционным Судом решений по обращениям. Упомянутый закон также не фиксирует четко структуру итогового решения Конституционного Суда. Обычно в решении Конституционного Суда выделяют четыре части: вводную; описательную; мотивировочную; резолютивную.

Вводная часть начинается с наименования решения и заканчивается после слов «Конституционный Суд Российской Федерации установил». В этой части решения содержатся данные о месте и времени рассмотрения дела, составе суда, сторонах и пригла-

шенных на заседание лицах, участвовавших в рассмотрении дела, формулируются предмет жалобы, повод и основания к рассмотрению дела.

В описательной части излагаются обстоятельства дела и позиция заявителя, при необходимости – позиция другой стороны, а также содержатся указание на некоторые процедурные правила рассмотрения дел, например, об их соединении в одном производстве. Конституционный Суд не обязан буквально воспроизводить требования заявителя по жалобе и их обоснования, важно максимально точно передать их смысл.

После описательной следует мотивировочная часть, которая содержит доводы в пользу принятого решения. Именно эта часть решения является одной из важнейших его частей, поскольку приведенные в ней выводы призваны убедить в конституционности и обоснованности решения, доказательности аргументов.

Со слов «Исходя из изложенного... Конституционный Суд Российской Федерации постановил» («определил») начинается резолютивная часть. Эта часть судебного решения заканчивается подписями судей, участвовавших в принятии решения. Резолютивная часть считается квинтэссенцией всего судебного решения, так как в ней содержится базирующаяся на мотивировочной части окончательная оценка оспоренной нормы: соответствует (не соответствует) Конституции Российской Федерации.

Статья 71 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливает следующие виды решений Конституционного Суда Российской Федерации: постановление, заключение, определение и решения. Постановлением именуется итоговое решение Конституционного Суда Российской Федерации по существу любого из вопросов, перечисленных в пп. 1, 2, 3, 3.1 и 4 ч. 1 ст. 3 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Постановления выносятся именем Российской Федерации. Заключение именуется итоговое решение Конституционного Суда Российской Федерации по существу запроса о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Все иные решения Конституционного

Суда Российской Федерации, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, именуются определениями. В заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации принимаются также решения по вопросам организации его деятельности.

Таким образом, по жалобам граждан и их объединений Конституционный Суд Российской Федерации может принять в качестве итогового решения постановление и определение. Решение Суда принимается открытым голосованием путем поименного опроса судей. Председательствующий во всех случаях голосует последним. Решение Конституционного Суда Российской Федерации считается принятым при условии, что за него проголосовало большинство участвовавших в голосовании судей, если иное не предусмотрено Законом «О Конституционном Суде Российской Федерации». В случае, если при принятии решения по делу о проверке конституционности нормативного акта, договора между органами государственной власти, не вступившего в силу международного договора Российской Федерации голоса разделились поровну, решение считается принятым в пользу конституционности оспариваемого акта. Решение по спорам о компетенции во всех случаях принимается большинством голосов.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации не вправе воздержаться при голосовании или уклониться от голосования. Судья, не согласный с решением Конституционного Суда, вправе письменно изложить свое особое мнение.

Законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» установлены требования, предъявляемые к решениям Конституционного Суда. Согласно ст. 74 решения Конституционного Суда Российской Федерации должны основываться на материалах, исследованных Конституционным Судом Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов.

Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановления и дает заключения только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта или компетенции органа, конституционность которых подвергается сомнению в обращении. Конституционный Суд Российской Федерации при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Постановления и заключения Конституционного Суда Российской Федерации излагаются в виде отдельных документов с обязательным указанием мотивов их принятия. Определения Конституционного Суда Российской Федерации оглашаются в заседании и заносятся в протокол, если иное не установлено Законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» или решением Конституционного Суда Российской Федерации.

Решение Конституционного Суда Российской Федерации окончательно и не подлежит обжалованию. Решение Конституционного Суда, вынесенное по итогам рассмотрения дела, назначенного к слушанию в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, вступает в силу немедленно после его провозглашения. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации, принятое в порядке, предусмотренном ст. 47.1 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», вступает в силу со дня его опубликования в соответствии со ст. 78 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Иные решения Конституционного Суда Российской Федерации вступают в силу со дня их принятия.

Постановления Конституционного Суда Российской Федерации подлежат незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, которых касается принятое решение. Решения Конституционного Суда Российской Федерации публикуются также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации», а при необходимости и в иных изданиях.

§ 3. Разграничение полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина между Конституционным Судом Российской Федерации и другими судебными органами

Одной из серьезных проблем в области правового регулирования осуществления судебной власти в России является наличие так называемой совместной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции в сфере нормоконтроля¹. По мнению многих ученых, проблема заключается в том, что некоторые нормативные правовые акты, являющиеся объектами контроля со стороны Конституционного Суда в соответствии с ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации, могут быть оспорены и в судах общей юрисдикции, что предусматривается федеральным законодательством.

Согласно Закону Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»², инкорпорированному в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (гл. 25), в порядке гражданского судопроизводства стали рассматриваться жалобы на действия и решения государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, если только их проверка не была отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации либо не предусматривался иной порядок их судебного обжалования. К решениям же названных органов и должностных лиц относятся и исходящие от них нормативные акты.

В результате применения положений этого Закона сложилась обширная судебная практика по рассмотрению дел о признании

¹ См., напр.: *Брежнев О. В.* Проблема «совместной компетенции» в сфере судебного нормоконтроля в России и пути ее решения // Журн. рос. права. 2006. № 6. С. 75–82; *Жилин Г. А.* Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы : моногр.. М. : Проспект, 2010. 576 с. ; *Морцакова Т. Г.* Разграничение компетенции между Конституционным Судом и другими судами Российской Федерации // Вестн. Рос. Федерации. 1996. № 6. С. 22–31; *Анишина В.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Рос. юстиция. 2007. № 3. С. 11–12.

² Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

нормативных актов противоречащими другим нормативным актам, имеющим большую юридическую силу. Значительную часть в общем количестве таких дел составили дела об оспаривании законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, а также нормативных постановлений Правительства Российской Федерации, проверка конституционности которых в соответствии с пп. «а» и «б» ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации. Как и в конституционном судопроизводстве, по таким делам другие суды осуществляют прямой (абстрактный) нормоконтроль¹.

Несовершенство законодательной основы в области судебного нормоконтроля заставило Конституционный Суд Российской Федерации обосновать свою позицию в части конституционных критериев разграничения компетенции между Конституционным Судом Российской Федерации и иными судами. В частности, еще в постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений ст.ст. 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации высказался о том, что только к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации относится проверка конституционности перечисленных в пп. «а» и «б» ч. 2, ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации нормативных актов, которая осуществляется в особой процедуре конституционного судопроизводства и может повлечь утрату ими юридической силы. Иные суды таким полномочием не обладают. Окончательное установление соответствия актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам также осуществляется Судом, оно может быть востребовано для разрешения спора между Российской Федерацией и ее субъектом после принятия судом общей юрисдикции решения о признании нормативного акта субъекта Российской Федерации недействующим. Это обусловлено тем, что оценка соответствия акта субъекта Российской Федерации федеральному закону всегда конституционно обоснована закрепленным в Конституции Российской Федерации

¹ Жилин Г. А. Указ соч.

разграничением предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Проверка же конституций, уставов субъектов Российской Федерации может быть осуществлена только в порядке конституционного, а не административного или гражданского судопроизводства¹.

В постановлении от 11 апреля 2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации»² Конституционный Суд Российской Федерации указал на то, что суды общей юрисдикции, по смыслу ст.ст. 76, 118, 120, 125, 126, 127 и 128 Конституции Российской Федерации, не могут признавать законы субъектов Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации и на этом основании утрачивающими юридическую силу. Данное полномочие в силу ст. 125 Конституции Российской Федерации относится к компетенции только Конституционного Суда Российской Федерации. Суд общей юрисдикции, придя к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации закона субъекта Российской Федерации, не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке его конституционности. Данная обязанность, по смыслу ст. 125 (чч. 2 и 4) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст.ст. 2, 15, 18, 19, 47, 118 и 120, существует независимо от того, было ли дело, рассматриваемое судом, отказавшимся от применения неконституционного, по его мнению, закона, разрешено на основе непосредственно действующих норм Конституции Российской Федерации. Однако такой подход к разграничению компетенции в области нормоконтроля между Конституционным Судом Российской Федерации и другими судами не отрицает правомочия судов общей юрисдикции подтверждать недействительность законов субъекта Российской Федерации.

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Федерации, содержащих такие же положения, какие уже были признаны неконституционными Конституционным Судом Российской Федерации, т. е. основывать свое решение на соответствующем решении Конституционного Суда Российской Федерации, что вытекает из ч. 2 ст. 87 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Вышеуказанным постановлением Конституционный Суд Российской Федерации признал не противоречащими Конституции Российской Федерации положения названных норм, поскольку во взаимосвязи с ч. 3 ст. 10, ст.ст. 41, 231 и 239.1–239.8 ГПК РСФСР они означали, что на их основании прокурор, осуществляя надзор, обращается в суд общей юрисдикции с требованием о проверке соответствия закона субъекта Российской Федерации федеральному закону, а суд, разрешая такого рода дела по правилам, установленным ГПК РСФСР, вправе признавать закон субъекта Российской Федерации противоречащим федеральному закону и, следовательно, недействующим, не подлежащим применению.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации указал на то, что рассмотрение судом общей юрисдикции дела о проверке закона субъекта Российской Федерации, в результате которой он может быть признан противоречащим федеральному закону, не исключает последующей проверки его конституционности в порядке конституционного судопроизводства. Следовательно, решение суда общей юрисдикции, которым закон субъекта Российской Федерации признан противоречащим федеральному закону, по своей природе не является подтверждением недействительности закона, его отмены самим судом, тем более лишения его юридической силы с момента издания, а означает лишь признание его недействующим и, следовательно, с момента вступления решения суда в силу не подлежащим применению; как любое судебное решение, оно обязательно к исполнению всеми субъектами, которых оно касается. Лишение же акта юридической силы возможно только по решению самого законодательного органа, издавшего акт, или в предусмотренном Конституцией Российской Федерации порядке конституционного судопроизводства.

Аналогичная позиция была закреплена Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 4 апреля 2002 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» и от 15 декабря 2003 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области "О муниципальной службе Ивановской области" в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области»¹.

По мнению Г. А. Жилина, из-за неоднозначности формулировок и выводов решения Конституционного Суда Российской Федерации были восприняты другими судами как содержащие положения об исключении из компетенции общих и арбитражных судов дел об оспаривании всех нормативных актов, указанных в пп. «а» и «б» ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации, если только эти полномочия судов не установлены федеральным конституционным законом. Поскольку возможность судебного оспаривания перечисленных в п. «б» ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральным конституционным законом не была предусмотрена, суды общей юрисдикции по мотиву неподведомственности прекратили рассматривать дела о проверке законности названных актов в процедуре абстрактного нормоконтроля².

Думается, что такая позиция судов общей юрисдикции не согласуется с основным смыслом рассмотренных выше постановлений Конституционного Суда Российской Федерации. Ведь речь идет не о запрете судам осуществлять проверку соответствия нормативных актов иным нормативным актам с большей юридической силой вне связи с рассмотрением дела о защите

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Жилин Г. А. Указ. соч.

конкретных прав, если это не связано с признанием их неконституционными. Основной смысл заключается в том, что другие суды вне связи с разрешением дела о защите конкретных прав не вправе проверять конституционность тех нормативных актов, проверка конституционности которых в соответствии с пп. «а» и «б» ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации относится к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

В постановлении от 18 июля 2003 г. № 13-П Конституционный Суд Российской Федерации определил свою позицию в части соблюдения конституционного нормоконтроля за законностью конституций и уставов субъектов Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации указал на то, что конституции и уставы субъектов Российской Федерации, в отличие от иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, находятся в особой связи с Конституцией Российской Федерации и не могут считаться разновидностью нормативных правовых актов, контроль за законностью которых производится в порядке гражданского или административного судопроизводства. Это вытекает из всего содержания Конституции Российской Федерации, которая последовательно различает конституции (уставы) и другие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

По смыслу ст. 66 (чч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст.ст. 1, 3, 4, 5, 15, 71, 72, 73 и 76, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, будучи учредительными по своему характеру, что в то же время непосредственно обусловлено учредительным характером Конституции Российской Федерации, определяют организацию субъектов Российской Федерации и образуют основу законодательства и иного правотворчества по вопросам их исключительного ведения. Что касается совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, то конституции и уставы субъектов Российской Федерации служат основой их законодательства по этим вопросам наряду с федеральными законами без ущерба для верховенства последних.

Проверка соответствия учредительных актов субъектов Российской Федерации как непосредственно Конституции Рос-

сийской Федерации, так и федеральным законам затрагивает конституционный статус субъектов Российской Федерации. Публично-правовые споры, возникающие при этом между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации относительно нормотворческой компетенции, неизбежно связаны с толкованием соответствующих норм Конституции Российской Федерации и, следовательно, подлежат разрешению Конституционным Судом Российской Федерации, на который такое толкование возложено Конституцией Российской Федерации и Законом «О Конституционном Суде Российской Федерации». Конституционный Суд Российской Федерации выступает, таким образом, в качестве судебной инстанции, уполномоченной на оценку соответствия актов, определяющих конституционный статус субъектов Российской Федерации, федеральному закону, так как оценка конституционности обосновывается закрепленным в Конституции Российской Федерации (ст.ст. 71, 72, 73 и 76) разграничением предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и зависит от того, подтверждается ли указанным разграничением конституционность федерального закона или учредительного акта субъекта Российской Федерации.

В резолюционной части постановления от 18 июля 2003 г. № 13-П Конституционный Суд Российской Федерации признал, что содержащуюся во взаимосвязанных п. 2 ст. 115 и п. 2 ст. 231 ГПК РСФСР и во взаимосвязанных п. 2 ч. 1 ст. 26, чч. 1, 2 и 4 ст. 251, чч. 2 и 3 ст. 253 ГПК РФ норму, которая наделяет суд общей юрисдикции полномочием разрешать дела об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее ст.ст. 66 (чч. 1 и 2), 76 (чч. 3, 4, 5 и 6), 118 (ч. 2), 125 (чч. 2, 3 и 5), 126 и 128 (ч. 3), в той мере, в какой данная норма допускает разрешение судом общей юрисдикции дел об оспаривании конституций и уставов субъектов Российской Федерации. При этом Конституционный Суд Российской Федерации постановил, что из этого не следует необходимость пересмотра вынесенных ранее судами общей юрисдикции решений по делам об оспаривании

положений конституций и уставов субъектов Российской Федерации, что не исключает для управомоченных субъектов возможность обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с соответствующими запросами¹.

Обозначенная правовая позиция по-прежнему является актуальной для Конституционного Суда Российской Федерации. В постановлении от 6 декабря 2013 г. № 27-П Конституционный Суд Российской Федерации признал, что выявление неконституционных законоположений и их исключение из числа действующих правовых норм могут являться только совокупным результатом взаимодействия судов различных видов юрисдикции с учетом разграничения их компетенции, предполагающего, с одной стороны, реализацию судом общей юрисдикции правомочия поставить вопрос о конституционности соответствующих норм перед Конституционным Судом Российской Федерации, а с другой – обязанность Конституционного Суда Российской Федерации окончательно разрешить этот вопрос².

В данном постановлении Конституционный Суд Российской Федерации признал п. 4 ч. 4 ст. 392 ГПК Российской Федерации во взаимосвязи с ч. 1 и 4 его ст. 11 не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования эти законоположения не препятствуют суду общей юрисдикции начать по заявлению гражданина, жалоба которого в Конституционный Суд Российской Федерации на нарушение

¹ По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, статей 26, 251 и 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² По делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 6 дек. 2013 г. № 27-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

его конституционных прав и свобод ранее была признана не отвечающей критерию допустимости, производство по пересмотру по новым обстоятельствам вступившего в законную силу судебного постановления в связи с установлением Европейским Судом по правам человека нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод в отношении данного гражданина при рассмотрении судом общей юрисдикции соответствующего гражданского дела. Данное решение говорит о расширении полномочий Конституционного Суда Российской Федерации в части предоставления ему права разрешать судам общей юрисдикции возобновлять в первой инстанции судебный процесс по уже решенному делу.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации предоставил право суду общей юрисдикции, если последний придет к выводу о невозможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека без признания не соответствующими Конституции Российской Федерации законоположений, относительно которых ранее Конституционный Суд Российской Федерации констатировал отсутствие нарушения ими конституционных прав заявителя в конкретном деле, суд общей юрисдикции правомочен приостановить производство и обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности этих законоположений.

Проблема разграничения компетенции в сфере судебного нормоконтроля разрешена Конституционным Судом Российской Федерации посредством принятия решений, имеющих обязательный характер для судов общей юрисдикции.

§ 4. Итоговое решение Конституционного Суда Российской Федерации по рассмотрению жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан

В соответствии со ст. 100 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» по итогам рассмотрения жалобы на нарушение законом конституционных прав и свобод граждан Конституционный Суд Российской Федерации принимает одно из следующих постановлений:

1) о признании закона либо отдельных его положений соответствующими Конституции Российской Федерации;

2) о признании закона либо отдельных его положений не соответствующими Конституции Российской Федерации;

3) о признании оспариваемых заявителем положений нормативного правового акта аналогичными нормам, ранее признанным не соответствующими Конституции Российской Федерации постановлением Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющим силу, и поэтому также не соответствующими Конституции Российской Федерации либо о констатации факта, что примененная в конкретном деле норма ранее признана неконституционной постановлением Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющим силу.

Логическим завершением рассмотрения дела является принятие Конституционным Судом Российской Федерации решения по существу поставленного перед ним вопроса, которое имеет итоговый характер, выносится именем Российской Федерации и оформляется в виде отдельного письменного документа – постановления. Признание нормативного акта конституционным (т. е. соответствующим Конституции Российской Федерации) означает, что такой акт сохраняет свое действие и является общеобязательным для всех субъектов права, должен применяться судами, другими правоприменительными органами и должностными лицами.

Признание нормативного акта неконституционным (т. е. не соответствующим Конституции Российской Федерации) означает, что такой акт утрачивает юридическую силу, а правоприменительные решения, включая решения судов и иных органов, основанные на актах или их отдельных положениях, признанных неконституционными, в силу ч. 3 ст. 79 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 11 апреля 2000 г. № 6-П, утрата законом юридической силы возможна лишь в результате признания его неконституционным; такое решение, вынесенное в порядке конституционного судопроизводства, действует непосредствен-

но, и потому отмена не соответствующего Конституции РФ закона органом, его принявшим, не требуется, так как этот закон считается отмененным, т. е. недействительным, с момента оглашения постановления Суда.

Вместе с тем установление Конституционным Судом Российской Федерации противоречия (несоответствия) нормативного акта Конституции Российской Федерации имеет общеобязательный нормативный характер, т. е. является основанием для отмены в установленном порядке других нормативных актов либо договоров, основанных на признанных неконституционными полностью или частично нормативном акте или договоре либо воспроизводящих их или содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными. Положения таких нормативных актов либо договоров, которые направлены на организацию исполнения акта, признанного неконституционным, или являются аналогичными ему по своему содержанию, не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами. По существу, это означает, что ничтожной считается признанная неконституционной норма права (совокупность норм права), где бы она ни закреплялась, и все обеспечивающие ее реализацию нормативные и правоприменительные акты¹.

По общему правилу, установленному ст. 79 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», решения Конституционного Суда Российской Федерации не имеют обратной силы. Из этого правила данный Закон закрепляет одно исключение. В соответствии с ч. 2 ст. 100 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» дело во всяком случае подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке. Эта привилегия для заявителя основана на принципе, сформулированном в ст. 18 Конституции Российской Федерации: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». Данное

¹ *Комментарий* к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» ...

регулирование направлено на поощрение правовой активности граждан, способствующей устранению из действующего законодательства неконституционных норм, и, следовательно, на защиту от нарушений прав и свобод других лиц¹. Разрешение конкретного дела заявителя, в связи с обращением которого принято постановление, должно быть осуществлено способом, который обеспечил бы восстановление его нарушенных конституционных прав.

Признание Судом не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного судом в конкретном деле, в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 392 ГПК РФ², п. 6 ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации³ является одним из оснований пересмотра судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам, а в соответствии с требованиями п. 2 ч. 2 и п. 1 ч. 4 ст. 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации⁴ является одним из оснований

¹ *По жалобе* гражданки Петровой Ираиды Валерьяновны на нарушение ее конституционных прав частью 2 статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 14 янв. 1999 г. № 4-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *По делу* о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части 4 статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда ...

³ См., напр.: *По делу* о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Производственное объединение «Берег», открытых акционерных обществ «Карболит», «Завод «Микропровод» и «Научно-производственное предприятие «Респиратор»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 21 янв. 2010 г. № 1-П; *По жалобе* гражданки Севастьяновой Алевтины Ивановны на нарушение ее конституционных прав пунктом 6 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 27 мая 2004 г. № 211-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сафарова Вахиджона Шармайдановича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 4 статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 7 июня 2013 г. № 1014-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

возобновления производства по уголовному делу по новым обстоятельствам.

В качестве итогового решения по делу могут приниматься и определения. В своем определении от 4 декабря 2007 г. № 953-О-О Конституционный Суд Российской Федерации указал на то, что не только его постановления, но и определения могут содержать вывод о несоответствии оспариваемых законоположений Конституции Российской Федерации, и в таких случаях наступают аналогичные юридические последствия: соответствующие положения утрачивают силу, не подлежат применению судами, другими органами и должностными лицами; решения судов и иных органов (вступившие в законную силу и не исполненные или частично исполненные либо не вступившие в законную силу), основанные на акте, неконституционность которого подтверждена определением, должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях. Это означает, что на заявителей-граждан и их объединения, по обращениям которых Конституционным Судом Российской Федерации приняты такого рода определения, должно распространяться действие ч. 3 ст. 100 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Иное приводило бы к нарушению принципов равенства и правовой справедливости, на которых основано осуществление прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации¹.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

¹ По жалобе гражданина Шеховцова Егора Владимировича на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и пунктом 6 Положения о порядке и размерах возмещения судебных расходов, понесенных гражданами и (или) объединениями граждан, а также их представителями в связи с участием в конституционном судопроизводстве : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 4 дек. 2007 г. № 953-О-О. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

ГЛАВА 7. ЕВРОПЕЙСКАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И РОССИЯ

§ 1. Европейский институт омбудсмена: история, современные модели и российский опыт

Первая половина XX в. сопровождалась глобальным пренебрежением к естественным правам и свободам человека и ущемлением их, что подтверждается всем известными репрессивными мерами государств в период между мировыми войнами. Однако именно ужасающие последствия Второй мировой войны инициировали процесс углубленного переосмысления мировым сообществом значения проблемы прав человека. В результате были разработаны международные стандарты прав человека, суть которых в том, что естественные права личности имеют внесударственное происхождение. В свете сегодняшнего дня утверждён факт, что права человека находятся под защитой мирового сообщества и являются высшей ценностью государств.

В этой связи правозащитный принцип по итогам мировых войн был положен в основу новых отношений в мире. Конституции практически всех государств декларировали и учреждали большое разнообразие институтов по охране¹ и защите прав и свобод своих граждан. В современных правовых системах функционирует весьма широкий спектр политических, общественных и судебных юстиционных механизмов. Однако в силу множества причин (судебные процедуры часто бывают дорогостоящими, депутаты по различным причинам не располагают временем для запросов правительству и рассмотрения обращений избирателей и т. д.) их эффективность в защите граждан от произвола государственной власти не сравнима с ролью института омбудсмена.

Этимологически скандинавский термин «омбудсмен» переводится как «представитель». Международный институт омбудс-

¹ Под термином «охрана прав человека» понимается не только их защита от всевозможных нарушений, но и создание необходимых условий для того, чтобы человек мог обладать и пользоваться своими правами без всяких незаконных препятствий.

мена¹ определяет его как должностное лицо, назначаемое либо парламентом, либо главой государства по согласию парламента, призванное защищать граждан от злоупотребления властью, совершения ошибок, безответственности со стороны органов государственной власти и должностных лиц, повысить прозрачность их действий и предотвращать принятие несправедливых решений, ущемляющих права граждан².

В современном виде институт омбудсмана появился в Швеции в результате принятия новой конституции после свержения короля Густава IV Адольфа. Новый институт был призван создать необходимый баланс власти короля и парламента³. Сегодня простой (в процедурном аспекте) и доступный (безвозмездный характер оказания гражданам помощи) институт омбудсмана во многих государствах стал неотъемлемой частью национальной правовой системы. Уже с начала XX в. он получил законодательное и общественное признание в государствах с самыми разными формами правления: конституционной монархией, президентской и парламентской республиками (в 1983 г. он существовал в 21 стране, к 1997 г. – уже в 87 странах, а к лету 2004 г. – в 122 странах мира)⁴.

В мировой практике известны три функциональные модели института омбудсмана, которые различаются его местом в системе государственной власти, порядком назначения, подотчетностью, объемом полномочий.

1. Исполнительный омбудсмен представляет собой должностное лицо, назначаемое правительством или президентом страны, и, следовательно, подотчетное перед ним. Это сравнительно редко встречающаяся модель, которая существует во Франции, в Казахстане и в некоторых штатах США.

¹ Международный институт омбудсмана (англ. International Ombudsman Institute) – международная организация, основной целью которой выступает развитие сотрудничества омбудсменов всех стран мира.

² URL: <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/About-the-I.O.I./Concepts.php>

³ Если углубиться в историю, можно обнаружить, что органы по защите прав человека создавались и ранее в Римской империи (народные трибуны в 494 г. до н. э.) и на Востоке (императорские архивариусы).

⁴ URL: <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/About-the-I.O.I./History-and-Development.php>

2. Независимый омбудсмен находится вне системы трех ветвей государственной власти и назначается либо президентом, либо парламентом, однако после назначения обладает служебной ответственностью, т. е. никому не подотчетен.

3. Парламентский омбудсмен находится в системе законодательной ветви власти, избирается парламентом и подотчетен ему. Выступая органом парламентского контроля, парламентский омбудсмен имеет широкие полномочия, придающие ему определенную автономность и независимость.

Проведенный анализ надзорных полномочий омбудсменов в отношении государственных органов и должностных лиц позволяет классифицировать зарубежные модели института омбудсмена на несколько категорий. В первую группу входят национальные омбудсмены, полномочия которых распространяются на государственные органы всех ветвей власти (Швеция, Финляндия, Польша). Ко второй группе относятся омбудсмены, в орбиту которых входят лишь органы исполнительной власти (СНГ и Балтия)¹. К третьей группе принадлежат омбудсмены, сфера контроля которых охватывает органы и должностных лиц государственных и негосударственных структур.

Резюмируя результаты сравнительно-правового исследования, мы можем сделать вывод об отсутствии единого образца (модели) института омбудсмена в зарубежных странах, отметим, что среди подобного разнообразия правовых атрибутов существуют универсальные черты данного института:

1. Основной задачей омбудсмена является охрана прав граждан от произвола государственной власти, что определяет его сущность как системного компонента охраны правопорядка, стоящего на защите прав человека и обладающего полной служебной и юридической независимостью.

2. Широко распространенной формой деятельности омбудсмена во многих странах западной Европы является право законодательной инициативы (Франция, США).

3. Основной функцией, выполняемой омбудсменом, выступа-

¹ Башимов М. Институт омбудсмена в странах СНГ и Балтии // Рос. юстиция. 2007. № 6. С. 68–74.

ет контроль за деятельностью представителей государственной власти.

4. Анализ законодательств стран мира показывает, что юридически омбудсмен приравнивается к высшим представителям государственной власти, поскольку он дает рекомендации должностным лицам на самом высоком уровне и должен обладать таким же статусом, как они, чтобы его рекомендациям уделяли должное внимание.

5. Необходимым условием деятельности уполномоченного является его политическая нейтральность. Отсутствие политической принадлежности омбудсмена является обязательным избирательным цензом во всех странах мира вне зависимости от конкретной модели института. Омбудсмены почти инстинктивно сторонятся политической деятельности, поскольку феномен политики предрасположен к переменам, а право тяготеет к постоянству. Значение данного табу заключается в том, что политические взгляды могут воспрепятствовать справедливому рассмотрению жалоб.

6. В ряде случаев омбудсмен не только рассматривает дело с точки зрения соответствия закону решений и действий органов власти, но и выносит решение, основываясь на принципах гуманизма, справедливости.

7. Результаты контрольных мероприятий омбудсмена направлены в первую очередь на реализацию прав граждан и исправление нарушений в функционировании государственного аппарата. Рекомендации омбудсмена высоко оцениваются во всех государствах, потому что они являются результатом социального анализа функционирования системы государственного управления. Деятельность Уполномоченного по правам человека в любом государстве имеет широкий общественный резонанс. Чиновники всех уровней боятся попасть в доклад омбудсмена. В цивилизованных странах одно только упоминание имени чиновника или организации, нарушивших права человека, может стоить чиновнику карьеры, а организации – ее авторитета.

8. Омбудсмен через средства массовой информации предаст огласке выявленные нарушения в работе органов государственного управления, тем самым используя их в качестве рычагов

воздействия на соответствующие органы в целях восстановления нарушенных прав граждан. В этом проявляется информационно-воспитательная функция института.

9. Жалобы, направляемые омбудсмену, не облагаются государственной пошлиной.

Исходя из вышеизложенного, мы можем отметить, что проблема прав человека в современном праве вышла за национальные рамки, приобрела глобальный характер, а приоритет прав человека в системе социальных ценностей закреплён во всех универсальных ныне действующих правовых документах. Глобализация вопроса создания более эффективных правозащитных институтов внутригосударственного характера послужила толчком к учреждению института омбудсмена в правовых демократических странах. Во многих государствах существует уже двухуровневая система институтов омбудсмена – национальный и региональный омбудсмены, которые не связаны между собой иерархическим подчинением.

Нужно также отметить, что во многих государствах распространяется тенденция к созданию института специализированных омбудсменов в сферах наиболее массового и грубого нарушения прав человека (по правам детей, военнослужащих, беженцев и вынужденных переселенцев, по контролю за деятельностью правоохранительных органов). Все это свидетельствует о том, что гражданское общество объективно нуждается в институте омбудсмена, в существовании специального независимого механизма по охране законных интересов граждан.

Завершая рассмотрение актуальных вопросов о понятии, сущности и зарубежных моделях института омбудсмена, остановимся на российском варианте омбудсмена – Уполномоченном по правам человека Российской Федерации, – его статусе и компетенции. Установление института омбудсмена в России – одно из главных достижений демократических реформ в нашей стране.

Впервые данная должность в России была упомянута в Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г., принятой Верховным Советом. В документе омбудсмен назывался Парламентским уполномоченным. Согласно тексту Декларации, Парламентский уполномоченный должен был назначаться

парламентом страны, быть подотчетным ему и обладать такой же неприкосновенностью, что и депутаты. Следует отметить, что также был разработан проект закона «О Парламентском уполномоченном по правам человека и гражданина Российской Федерации», в который были заложены атрибуты, близкие к классической модели парламентского омбудсмана, упоминавшейся ранее в настоящем параграфе¹. Однако в Конституции Российской Федерации 1993 г. данная государственно-правовая идея не получила развития, причинами чему, на наш взгляд, являются острая политическая ситуация в стране, конфликт между исполнительными и законодательными органами власти.

При подготовке конституционных проектов для нового Российского государства институт Уполномоченного по правам человека оказался в сфере повышенного внимания политиков и законодателей в силу своей высокой демократической сущности. В Конституции Российской Федерации (п. «д» ч. 1 ст. 103) были заложены нормы, согласно которым к ведению Государственной Думы относятся назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. Данному правозащитному институту был придан статус конституционного.

В период с момента начала действия Конституции и до принятия соответствующего федерального конституционного закона (с 1993 до 1997 г.) институт Уполномоченного действовал на основании Указа Президента «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека» от 4 августа 1994 г. № 1587. В данном нормативном акте было установлено, что до принятия соответствующего федерального конституционного закона выполнение конституционных функций Уполномоченного по правам человека обеспечивается путем осуществления им полномочий, предоставленных председателю Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации.

¹ *О правовом статусе Уполномоченного по правам человека* / А. А. Ливеровский, Л. П. Романков, А. А. Худяков, А. И. Худяков // Учен. записки. Вып. 2. СПб. : Ин-т права, 1999. С. 76.

Долгожданный федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (далее по параграфу – ФКЗ) был принят 26 декабря 1997 г.¹, и в соответствии с ним Уполномоченным может быть назначен только гражданин России не моложе 35 лет. Помимо указанных двух цензов (гражданства и возраста) данный закон также закрепляет положение, согласно которому кандидат на эту должность должен обладать познаниями в области прав и свобод человека и гражданина, а также иметь опыт правозащитной деятельности.

ФКЗ определяет субъектный состав органов и должностных лиц, наделенных правом вносить предложения о кандидатах на должность Уполномоченного: Президент Российской Федерации, Совет Федерации, депутаты Государственной Думы, депутатские объединения в Государственной Думе. Процедура выдвижения кандидатур должна быть произведена в течение месяца до окончания срока полномочий действующего Уполномоченного по правам человека. Кандидат на должность выступает перед Государственной Думой с краткой программой предстоящей деятельности, и депутаты, присутствующие на заседании, вправе задавать ему вопросы, высказывать свое мнение по предложенной кандидатуре, выступать за или против.

Назначение на должность Уполномоченного по правам человека и освобождение от нее осуществляются Государственной Думой путем проведения голосования по принципу простого большинства голосов. По итогам голосования результат закрепляется Государственной Думой принятием постановления не позднее 30 календарных дней со дня истечения срока полномочий предыдущего Уполномоченного по правам человека. Деятельность российского омбудсмана ограничена пятилетним сроком, который может быть пролонгирован в случае переизбрания.

В ст. 11 ФКЗ сформулированы определенные юридические ограничения правосубъектности Уполномоченного по правам человека, связанные с выполнением его полномочий. Так, находясь на своем посту, он не может быть депутатом законодательного (представительного) органа любого уровня (федерации или субъ-

¹ *Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации ...*

екта), членом Совета Федерации, находиться на государственной службе, не должен иметь политическую ориентацию (не должен быть членом политической партии). Также не допускается занятие политической и иной оплачиваемой деятельностью, в том числе предпринимательской.

Как и в многим другим представителям государственной власти, ФКЗ позволяет Уполномоченному заниматься преподавательской, научной либо иной творческой деятельностью, за которую, разумеется, он будет получать определенное денежное вознаграждение. Не позднее 14 календарных дней с момента вступления в должность Уполномоченный обязан полностью прекратить деятельность, которая несовместима с его постом и указана в чч. 1, 2 ст. 11 ФКЗ. Если он не исполнит это требование, то может быть досрочно освобожден от должности на основании ст. 13 ФКЗ, а Государственная Дума приступит к назначению нового Уполномоченного.

Следует отметить, что должность Уполномоченного по правам человека имеет парламентскую природу, о чем свидетельствует порядок его назначения. Так, ст. 37 ФКЗ закрепляет: «Уполномоченный и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица, имеющим расчетный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба РФ».

Для более полного обеспечения эффективности работы в указанной сфере деятельности ФКЗ предусматривает полную юридическую независимость в работе Уполномоченного, а также неподотчетность российского омбудсмана какому-либо из органов государственной власти или должностным лицам. Предоставление такого рода гарантий подчеркивает важность возлагаемых на Уполномоченного по правам человека полномочий, заинтересованность государства в слаженности работы по защите прав человека и гражданина в Российской Федерации.

Однако есть некоторые ограничения в неприкосновенности омбудсмана. Так, Уполномоченный может быть задержан на месте преступления. В этом случае должностное лицо, производившее задержание, обязано незамедлительно уведомить об этом Государственную Думу. На основании поступившей информации Государственная Дума, если сочтет это необходимым, принима-

ет соответствующее решение, в котором выражает свое согласие на дальнейшее применение этой процессуальной меры. Если согласие не получено в течение 24 часов с момента задержания, Уполномоченный должен быть освобожден.

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации не входит ни в одну из известных ветвей власти (законодательную, исполнительную или судебную). Как справедливо отмечают В. В. Бойцова и Л. В. Бойцова, Уполномоченный призван способствовать реализации законов в сфере защиты конституционных прав и свобод, дополнять существующую систему защиты прав и интересов личности, укреплять доверие граждан к государству, гармонизировать отношения «администрация – граждане», обеспечивать высокие стандарты компетентности, справедливости, эффективности при применении законов¹.

В соответствии с действующим законодательством и правоприменительной практикой Уполномоченный по правам человека не вправе отменять решения других государственных органов. Он лишь способствует совершенствованию их работы, указывает на имеющиеся недостатки и проблемы, в том числе связанные с действием или бездействием тех или иных органов и должностных лиц, содействует реализации прав граждан перед лицом бюрократических структур².

К функциям Уполномоченного по правам человека, согласно ч. 3 ст. 1 ФКЗ, можно отнести:

1. Восстановление нарушенных прав человека и гражданина. Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав граждан, принимая к рассмотрению жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного само-

¹ Бойцова В. В. Бойцова Л. В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». М. : Инфра-М : Норма, 1997. С. 17.

² Хаманева Н. Ю. Специфика правового статуса уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности // Гос-во и право. 1997. № 9. С. 21–30.

управления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия в судебном либо административном порядке, но не согласен с решением, принятым по его жалобе. Следует отметить, что в перечень органов и лиц, чьи действия (бездействие) могут быть обжалованы Уполномоченным, не входят представительные (законодательные) органы государственной власти, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Правом на обращение к Уполномоченному за содействием в защите прав человека обладают физические лица. Это обусловлено тем, что субъектами данных правоотношений являются, с одной стороны, человек, а с другой – государство, отвечающее за свои обязательства по признанию и соблюдению его прав и свобод. Но не исключаются и коллективные обращения, в том числе и юридических лиц, в защиту прав конкретной личности. Практика показывает, что этим правом активно пользуются неправительственные правозащитные организации.

Важно отметить, что Уполномоченный по правам человека в РФ не рассматривает жалобы, представленные по истечении года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении. Как показывает зарубежная практика, такое ограничение вполне оправданно. Нормативное закрепление годового срока также является стимулом для заявителей оперативно реагировать на нарушение их прав и свобод.

Уполномоченный по правам человека наделен правом принятия к рассмотрению вопросов нарушения гражданских прав и свобод и по собственной инициативе. В исключительных случаях, при обнаружении фактов массового и грубого нарушения прав человека и гражданина, он может начать расследование по собственной инициативе, если полагает, что дело представляет общественную значимость. Подобная инициатива предоставляется не всем народным правозащитникам зарубежных стран. Французский и британский омбудсмены, например, не вправе проводить расследование без поступления жалобы.

2. Совершенствование законодательства РФ о правах человека и гражданина и приведение его в соответствие с обще-

признанными принципами и нормами международного права. Приведение российского законодательства в соответствие с международными стандартами и его совершенствование – задачи парламента. Ряд российских исследователей, занимающихся изучением проблем становления института омбудсмена в России, выражают сожаление по поводу того, что Уполномоченный по правам человека в РФ лишен возможности напрямую влиять на правотворчество, инициировать реформы в сфере прав человека, т. е. не обладает правом законодательной инициативы. Они предлагают внести в Конституцию поправки, с тем чтобы расширить круг субъектов законодательной инициативы, включив в него российского омбудсмена¹.

Законодательной инициативой обладают многие омбудсмены в зарубежных странах. Так, например, французский медиатор вносит в высшие органы управления и парламент так называемые письма реформ с целью совершенствования административной практики и законодательства.

3. Развитие международного сотрудничества в области прав человека. Российский омбудсмен активно развивает контакты со своими коллегами в ближнем и дальнем зарубежье, встречается с Верховным Комиссаром ООН по правам человека, Омбудсменом Европейского союза и Комиссаром по правам человека Совета Европы, с делегацией Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, сотрудничает с демократическими институтами по правам человека ОБСЕ, Международным институтом омбудсмена и многими другими международными правозащитными организациями.

Уполномоченный по правам человека, согласно ст. 30 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 24 июня 1999 г.², в целях

¹ *Интервью* Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О. О. Миронова // Журн. рос. права. 2001. № 9. С. 7.

² *О выборах* депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 121-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3178. Документ утратил силу.

выполнения вышеуказанной функции также наделен правом направлять официальные приглашения иностранным (международным) наблюдателям для проведения мониторинга за ходом избирательной кампании, подготовкой и проведением выборов.

4. Правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты. Значительное место в деятельности Уполномоченного занимает работа по правовому просвещению в сфере прав человека, форм и методов их защиты. Гражданам разъясняются те формы защиты, которые они могут использовать, в частности, предоставляется информация о том, в какие административные, судебные и другие органы они вправе обратиться, оказываются юридические консультации. Уполномоченный консультирует граждан, желающих реализовать свое конституционное право обратиться в международные органы по правам человека (Европейский Суд, Комитет ООН по правам человека и другие).

По результатам рассмотрения поступившей жалобы Уполномоченный по правам человека имеет право на:

- обращение в суд с заявлением в защиту нарушенных прав конкретного лица. Условия и порядок обращения российского омбудсмана в суд с заявлением в защиту прав и законных интересов, а также формы его участия в процессе определяются соответствующим процессуальным законодательством;

- обращение в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в действиях и решениях которого усматривается нарушение прав и свобод человека и гражданина;

- обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан.

Законодатель, наделяя российского омбудсмана правом на обращение в Конституционный Суд с индивидуальной жалобой, не предоставляет ему возможности обращаться в Конституционный Суд с ходатайством о проверке конституционности отдельных законов, подзаконных нормативно-правовых актов и международных договоров.

Следует отметить, что законодательство западных стран осторожно подходит к вопросу о расширении компетенции омбудсменов, учитывая потребности в защите тех или иных областей общественной жизни. Тем не менее российский закон отличается от зарубежных аналогов отсутствием властных механизмов воздействия на органы, должностных лиц, которые нарушают права и свободы человека и гражданина. Предусмотренные Законом об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации действия отечественного омбудсмена по результатам рассмотрения жалобы носят практически рекомендательный характер. Между тем зарубежный омбудсмен может наложить административный штраф на должностное лицо, не исполняющее его предписаний, произвести другие действия, направленные на пресечение нарушенных прав и их восстановление.

В целях повышения эффективности деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации целесообразно совершенствование законодательства в нижеследующих направлениях.

1. Наделение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации правом на обращение в Конституционный Суд РФ по вопросам соответствия Конституции федеральных законов, подзаконных актов и международных договоров.

2. Закрепление за Уполномоченным по правам человека права законодательной инициативы по вопросам, связанным с обеспечением реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, что повлечет за собой внесение соответствующих изменений в Конституцию Российской Федерации.

3. Предоставление Уполномоченному по правам человека права проведения правовой экспертизы проектов законов, вносимых в Государственную Думу и непосредственно затрагивающих вопросы прав личности.

В заключение следует отметить, что дальнейший рост влияния института омбудсмена в России на правоприменительную практику и укрепление законности возможно лишь при расширении круга его полномочий. В этом выражается значение правовой компаративистики в области прав человека. Иными словами, знание иностранных правозащитных механизмов по-

зволяет лучше понять собственные, увидеть его преимущества и недостатки. В этой связи изучение специфик иностранных омбудсменов является важнейшим правовым ингредиентом при реформировании национального института Уполномоченного.

§ 2. Современные европейские стандарты в области прав человека

В современных условиях глобализации и интеграции правовых систем многих стран мира права человека стали неотъемлемой частью культуры любого гражданского общества, высшим выражением его морально-правовых ценностей. В этой связи в международном праве сложилась практика их унификации путем заключения многосторонних международных договоров, в которых отражены обязательства государств по соблюдению основных принципов уважения и защиты прав человека и гражданина. Таким образом, в международной юридической литературе появилось понятие «стандарты прав человека», представляющее собой обязательства государств не только предоставлять лицам, находящимся под их юрисдикцией, определенные права и свободы, но и не посягать на такие права и свободы.

Согласно современной теории международного гуманитарного права стандарты прав человека бывают двух видов: универсальные и региональные. Универсальные стандарты признаются всем мировым сообществом вне зависимости от религии, формы правления и т. п. Примерами могут служить Всеобщая декларация прав человека 1948 г.,¹ Международный пакт об экономиче-

¹ Всеобщая декларация прав человека носит рекомендательный характер, но на ее основании было принято два обязательных для участников договора: Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Отдельные положения Декларации, такие как запрет пыток и рабства, являются обязательными как императивные нормы; в отдельных странах Декларация признается частично. Текст Декларации был переведен на 375 языков и диалектов и является первым глобальным определением прав, которыми обладают все люди.

ских, социальных и культурных правах¹ и Международный пакт о гражданских и политических правах².

Региональные стандарты прав человека устанавливаются заключением международных договоров между государствами определенного региона с учетом их традиций, принципов функционирования системы национального права и уровня социально-экономического развития. Вследствие данной особенности региональные стандарты могут развиваться динамичнее и быть более широкими, конкретными. Яркими примерами являются стандарты прав человека, созданные под влиянием европейских интеграционных процессов.

После Второй мировой войны интеграционные процессы развивались повсеместно, на всех континентах мира. В результате появилось множество ранее не существовавших в теории международного права межгосударственных объединений. Самыми результативными и сплоченными оказались процессы интеграции европейских государств, продуктами которых стали Совет Европы и Европейский союз. В рамках этих объединений действуют два революционных международных договора о стандартах прав человека – Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и Хартия Европейского союза об основных правах (далее – Хартия Европейского союза).

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее – Конвенция) является европейской версией международных стандартов прав человека. В этом качестве Конвенция также послужила образцом для унификации нормативно-

¹ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах – пакт, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. и вступивший в силу 3 января 1976 г. На сентябрь 2010 г. в пакте участвовало 160 государств.

² Международный пакт о гражданских и политических правах – пакт Организации Объединенных Наций, основанный на Всеобщей декларации прав человека. Принят 16 декабря 1966 г., вступил в силу 23 марта 1976 г. Пакт является международным договором и имеет обязательную силу для 165 государств – участников (по состоянию на апрель 2010 г.). Кроме государств – участников пакт подписан еще 7 странами. Документ состоит из преамбулы и шести частей, надзор за соблюдением которых осуществляет Комитет по правам человека ООН.

правовых актов по правам человека стран других регионов мира (например, конституционных актов практически всех стран постсоветского пространства).

В настоящее время структура Конвенции состоит из преамбулы, трех разделов, четырнадцати дополнительных протоколов и прецедентного права Европейского Суда по правам человека. Раздел I Конвенции «Права и свободы» (ст.ст. 2–18) содержит материальные положения Конвенции, определяющие права и свободы, обязательные для соблюдения государствами – участниками. Раздел II «Европейский суд по правам человека» (ст.ст. 19–51) учреждает специальный механизм по защите гарантированных в Конвенции прав, устанавливает состав Европейского Суда по правам человека, процедуру и юрисдикцию. Раздел III «Прочие положения» (ст.ст. 52–59) содержит нормы заключительного характера о порядке вступления в силу Конвенции, условиях ее денонсации, установления оговорок. В силу того что с момента подписания Конвенции ее текст неоднократно подвергался пересмотру, было подписано в общей сложности 14 протоколов, каждый из которых является самостоятельным международным договором. Эти протоколы дополняют Конвенцию новыми правами, принципами и гарантиями и структурно отделены от основной части.

Для определения сущности и значения Конвенции целесообразно охарактеризовать и классифицировать ее по различным основаниям. Так, по содержанию закрепленных норм Конвенцию образуют следующие категории прав и свобод: а) личные и политические права (право на жизнь – ст. 1, право на достоинство в форме запрещения пыток и иного бесчеловечного обращения; свобода передвижения – ст. 2 Протокола № 4 и др.); б) социально-экономические права (право на уважение частной собственности – ст. 1 Протокола № 1; свобода мысли, совести и религии – ст. 9; свобода выражения мнений – ст. 10; право на образование – ст. 2 Протокола № 1).

По хронологическому принципу закрепленные в Конвенции гарантии относятся к правам «первого поколения», т. е. к тем правам, которые были признаны в национальных конституциях постбуржуазной эры (XVIII–XIX вв.). Однако специфика механизма Совета Европы по защите прав человека заключается не только

в существовании писанного унифицированного текста – Конвенции, но и в интерпретационной деятельности Европейского Суда по правам человека. Суд зачастую выводит из Конвенции новые положения, признаваемые им в качестве «присущих» Конвенции или «вытекающих» из нее¹. Данный способ официального толкования в теории права принято называть эволютивным².

По характеру права и свободы являются преимущественно «негативными», т. е. порождают обязанность для государственных органов и должностных лиц воздерживаться от совершения действий, посягающих на гарантированные права и свободы.

По субъектному составу подавляющее большинство норм Конвенции закрепляет права человека независимо от его государственной принадлежности (в том числе права апатридов и граждан стран, не участвующих в Конвенции). Вместе с тем в Конвенции содержатся нормы, наделяющие правами только граждан страны (запрещение высылки граждан – ст. 3 Протокола № 4) или иностранцев (запрещение коллективной высылки иностранцев – ст. 4 Протокола № 4, процедурные гарантии иностранцам в случае их высылки из страны – ст. 1 Протокола № 7). Более того, во многих случаях нормы Конвенции распространяют действие не только на физических, но и на юридических лиц, которые также уполномочены направлять жалобы в Европейский Суд по правам человека, ссылаясь на те или иные нормы документа. Наиболее часто подобная ситуация имеет место в случае нарушения права собственности, которое прямо гарантировано Конвенцией и для физических, и для юридических лиц («Каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности» – ст. 1 Протокола № 3).

¹ Караманукян Д. Т. Процедура обращения в Европейский Суд по правам человека : учеб. пособие. Омск : Ом. юрид. акад., 2014. 164 с.

² Впервые эволютивный способ толкования был применен Европейским Судом по правам человека в деле «Тугеж v. UK», где было установлено, что телесные наказания, которые не противоречили стандартам прав человека, существовавшим на момент принятия Конвенции, на момент рассмотрения дела перестали отвечать принципам и ценностям европейского общества. Таким образом, Суд отказался следовать первоначальным намерениям авторов документа и признал, что телесные наказания школьников нарушают ст. 3 Конвенции.

Необходимо также отметить, что в Конвенции уделяется значительное внимание процессуальным правам, среди которых важное значение имеет упомянутое в ст. 6 право на справедливое судебное разбирательство. Доказательством этого является тот факт, что преимущественная часть жалоб, рассматриваемых в Европейском Суде по правам человека, касается вышеуказанных процессуальных норм¹.

Одним из главных источников формирования европейских стандартов в области гражданского судопроизводства выступает ст. 6 Конвенции, которая гласит:

«1. Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или – в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, – при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия.

2. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком.

3. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет как минимум следующие права:

а) быть незамедлительно и подробно уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения;

б) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты;

в) защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или, при недостатке у него средств для оплаты

¹ URL: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/ACD46A0F-615A-48B9-89D6-8480AFCC29FD/0/FactsAndFigures_EN.pdf

услуг защитника, пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия;

г) допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос свидетелей в его пользу на тех же условиях, что и для свидетелей, показывающих против него;

д) пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке»¹.

Забегая вперед, отметим, что ст. 6, как и все положения Конвенции, активно и плодотворно дополняется путем проведения Европейским Судом по правам человека интерпретационных мероприятий при рассмотрении конкретных жалоб частных лиц на публичную власть. Европейский Суд через рассматриваемые им дела прецедентного характера постепенно вводит новые грани закрепленных в самой Конвенции элементов права на справедливое судебное разбирательство, наполняя их тем самым новым, более объемным содержанием и обеспечивая гармонизацию фундаментальных принципов материального и процессуального права, в том числе в области судопроизводства, во всех государствах – участниках Совета Европы.

Анализируя содержание Конвенции и руководствуясь прецедентным правом Европейского Суда², мы можем констатировать сложный и комплексный характер ст. 6 Конвенции. По данной причине в современной юридической доктрине выделяются различные таксономические аспекты юридических гарантий рассматриваемой нормы. Так, например, Б. Л. Зимненко выделяет в ст. 6 Конвенции право на доступ к суду (включая право на подачу заявления, право на разрешение дела о гражданских правах и обязанностях по существу и запрет необоснованного пересмотра окончательно вступившего в законную силу решения суда), право

¹ *О ратификации* Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней : федер. закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 4, ст. 1514.

² Подробнее о прецедентном праве Европейского Суда см.: *Караманукян Д. Т. Прецедентное право Европейского Суда по правам человека ...* С. 191–195.

истребовать исполнение судебного решения, а также процессуальные принципы, которым должно соответствовать справедливое судебное разбирательство (разумный срок разрешения дела, публичность судебного процесса; беспристрастность и независимость правосудия; рассмотрение дела компетентным судом, созданным на основании действующего закона)¹. Микеле де Сальвиа, комментируя правоприменительную практику Европейского Суда по делам о нарушении ст. 6 Конвенции, выделяет практически аналогичные структурные компоненты данной нормы².

Обобщая огромный массив актов толкования Европейского Суда по делам о нарушении ст. 6 Конвенции и зарубежную юридическую литературу в этой сфере³, мы можем выделить два основных блока юридических гарантий, закрепляемых ст. 6 Конвенции: институциональный и процессуальный. Первая категория гарантий (независимость суда, формирование суда в соответствии с действующим законодательством, компетентность органа правосудия и т. д.) больше относится к структуризации национальной судебной системы, к элементам судоустройства и в этой связи выходит за рамки исследования настоящей статьи. Что касается второй категории, то судебное разбирательство должно соответствовать определенным минимальным конвенци-

¹ *Зимненко Б. Л.* Право на справедливое судебное разбирательство в условиях фактических обстоятельств дела: практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации // *Законы России*. 2008. № 12. С. 15–30.

² *Де Сальвиа М.* Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. / науч. ред.: Ю. Ю. Берестнев ; пер. с фр.: А. А. Жукова, Г. А. Пашковская. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. 1072 с.

³ См., напр.: *Spielmann D.* The European Convention on Human Rights, the European Court of Human Rights, Human rights : a comparative study. London : New York : Routledge-Cavendish, 2007. P. 427–464 ; *Zupancic B. M.* On the interpretation of legal precedents and of the judgments of the European Court of Human Rights // *II Annual of German & European law*, vol. 2–3 (2004–2005). P. 156–170 ; *Mosler H.* Problems of interpretation in the case law of the European Court of Human Rights // *Essays on the Development of the International Legal Order: In Memory of Haro F. Van Panhuys*. Alphen aan den Rijn : Sijthoff & Noordhoff, 1980. P. 149–167.

онным критериям процессуального характера¹, к которым относятся:

- принципы равенства сторон в использовании эффективных средств правовой защиты и состязательности судебного процесса;
- принцип гласности (публичности) судопроизводства;
- принцип мотивированности судебного акта;
- принцип безусловного исполнения судебного акта;
- принцип разумности срока рассмотрения дела судом.

Принципы равенства сторон и состязательности судебного процесса при отправлении правосудия выделяются Европейским Судом как составные элементы указанного в ст. 6 Конвенции справедливого судебного разбирательства, в соответствии с которыми каждой из сторон должны быть предоставлены паритетные возможности участия и защиты интересов в судебном деле, которые не ставят ее в существенно менее правовое положение по сравнению с оппонентом.

Конвенционное требование о соблюдении равенства сторон закреплено в пилотном постановлении Европейского Суда по делу «Стадухин против Российской Федерации»². Страсбургский Суд акцентировал внимание на том, что по настоящему делу сторона защиты не была представлена во время кассационных слушаний в Верховном Суде³. Верховный Суд, исследовав кассационную жалобу заявителя, оставил решение нижестоящего суда без изменений. Прокуратура присутствовала на устных слушаниях, делала заявления. Европейский Суд пришел к выводу, что при этих обстоятельствах было допущено нарушение прав обвиняемого

¹ Международные договоры, действующие в сфере защиты прав и свобод человека, как правило, предусматривают минимальные гарантии.

² См., напр.: *Де Хаэс и Гийселс (De Haes and Gijssels) против Бельгии* (жалоба № 19983/92) : постановление Европ. Суда по правам человека от 24 февр. 1997 г. // Европ. суд по правам человека. Избр. решения. Т. 2. М. : Норма, 2000. С. 391–402 ; *Руиз-Матеос (Ruiz-Mateos) против Испании* (жалоба № 12952/87) : постановление Европ. Суда по правам человека от 23 июня 1993 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int>

³ Согласно Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР в редакции, действовавшей на момент рассмотрения дела, Верховный Суд был освобожден от обязанности уведомлять заявителя о рассмотрении дела в кассационной инстанции, если заявитель об этом непосредственно не попросит суд.

и принципов равенства сторон и состязательности. Судебное разбирательство в кассационном порядке в Верховном Суде не отвечало требованию справедливости. Исходя из принципа справедливости судебного разбирательства, Европейский Суд следует позиции, что лицо, обвиняемое в совершении преступления, наделяется правом присутствовать и эффективно участвовать в рассмотрении дела в суде.

Принцип равенства сторон является одной из черт широкой концепции справедливого судебного разбирательства, которое также включает основополагающее право на то, что все формы судопроизводства должны быть состязательными. Это означает, что стороны процесса должны иметь одинаковую возможность знать и комментировать требования, возражения, доказательства, соображения, предоставляемые другой стороной, а также представлять свое дело в условиях, которые не обуславливали бы создание невыгодного положения в сравнении с другой стороной процесса. Даже отказ заслушать свидетеля при определенных обстоятельствах может нарушать данный принцип¹.

Статья 6 Конвенции требует, чтобы судебное разбирательство проводилось публично с соблюдением принципа гласности процесса. Гласность гражданского, административного и уголовного судопроизводства является одной из существенных гарантий справедливости процесса, которая защищает участников от негласного правосудия, избегающего контроля со стороны общественности. Это одно из ключевых средств сохранения доверия судебной системе. Однако Европейский Суд допускает отступление от правила о гласности судебного слушания в целях защиты права участников процесса на частную жизнь, личную информацию, сохранение коммерческой и государственной тайны². Именно суду принадлежит право определить, учитывая все специфические черты рассматриваемого дела, уместно ли отступить

¹ *Ковалев* (Kovalev) против Российской Федерации (жалоба № 78145/01) : постановление Европ. Суда по правам человека от 10 мая 2007 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int>

² *Бербера, Мессегере и Хабардо* (Barbera, Messegere and Jabardo) против Испании (жалоба № 10590/83) : постановление Европ. Суда по правам человека от 6 дек. 1988 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int>

от принципа гласности судебного процесса, принимая во внимание интересы субъектного состава судебного разбирательства и правосудия в целом.

В постановлении Европейского Суда по делу «Н. v. Belgium» было установлено, что «отсутствие мотивов в судебном решении есть достаточное основание для вывода о несправедливости разбирательства»¹. В этом проявляется следующий процессуальный элемент концепции справедливого судебного разбирательства – принцип мотивированности судебного акта. По делу «Татишвили против Российской Федерации»² Европейский Суд определил, что национальные суды должны аргументированно отражать обстоятельства, на которые они ссылаются при вынесении решений по рассматриваемым делам.

Устанавливая принцип мотивированности судебного акта, Европейский Суд вместе с тем указал, что это не должно интерпретироваться в качестве обязывающего фактора давать детализированный ответ на каждый отдельный аргумент. Объем, в котором реализуется соответствующая юридическая обязанность в отношении национальных судов, зависит от существа рассматриваемого вопроса. Иными словами, по данному принципу Страсбургский Суд разрешает судебное усмотрение при определении степени мотивированности в зависимости от особенностей рассматриваемого дела. Основная функция мотивировки решений заключается в том, чтобы показать сторонам процесса, что их доводы и аргументы были учтены. Фактически именно мотивировочная часть судебного решения предоставляет сторонам возможность обжалования его в вышестоящем суде, так же как и возможность вышестоящей инстанции пересмотреть соответствующее дело³.

¹ *X. (Н.) против Бельгии* (жалоба № 8950/80) : постановление Европ. Суда по правам человека от 30 нояб. 1987 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int>

² *Татишвили (Tatishvili) против Российской Федерации* (жалоба № 1509/02) : постановление Европ. Суда по правам человека от 22 февр. 2007 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int>

³ *Серов (Serov) против Российской Федерации* (жалоба № 75894/01) : постановление Европ. Суда по правам человека от 26 июня 2008 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int>

Одной из актуальных для российской правовой системы проблем является деятельность агентов под прикрытием. В правоохранительной и судебной практике возникают вопросы об использовании анонимных источников для криминального преследования и соответствии этого европейской концепции справедливого судебного разбирательства. В принципе прецедентная практика не исключает возможности основывать расследование на информации, полученной вследствие деятельности агентов под прикрытием, если это вызывается существом совершенного преступления.

Однако иная ситуация складывается, когда указанные доказательства используются в суде для поддержания обвинения. Как указал Европейский Суд по делу «Веселов и другие против Российской Федерации»¹, использование материалов, которые основаны на информации, полученной внедренными (тайными) агентами, должно быть ограничено, как и должны существовать соответствующие гарантии в делах о провокации правонарушений со стороны сотрудников правоохранительных органов.

Однако справедливости ради следует отметить, что и до вышеуказанного дела, еще в 2005 г. Европейским Судом было принято постановление по делу «Ваньян против Российской Федерации», содержащее основные юридические критерии для квалификации действий правоохранительных органов как провокации². Так, Европейский Суд, интерпретируя положения Конвенции, пришел к выводу, что «если преступление было предположительно спровоцировано действиями тайных агентов, и ничто не предполагает, что оно было бы совершено и без какого-либо вмешательства, то эти действия уже не являются деятельностью тайного агента и представляют собой подстрекательство к совершению преступления. Подобное вмешательство и использование его результатов в уголовном процессе могут привести к тому, что будет непоправимо подорван принцип справедливости судебного

¹ *Веселов и другие (Veselov and others) против Российской Федерации* (жалобы № 23200/10, 24009/07 и 556/10) : постановление Европ. Суда по правам человека от 2 окт. 2012 г. // Бюл. Европ. Суда по правам человека. 2013. № 4.

² *Ваньян (Vanuan) против Российской Федерации* (жалоба № 53203/99) : постановление Европ. Суда по правам человека от 15 дек. 2005 г. // Бюл. Европ. Суда по правам человека. Рос. изд. 2006. № 7.

разбирательства»¹. Европейский Суд также указал, что у сотрудников правоохранительных органов отсутствовали основания подозревать заявителя в распространении наркотиков и использование полученных «доказательств» при рассмотрении уголовного дела против заявителя нарушало дух Конвенции.

Резюмируя интерпретационную часть постановления Европейского Суда, мы можем выделить следующую схему квалификации действий правоохранительных органов в качестве провокации преступления². Исполнение судебных решений действительно является частью отправления правосудия в его широком понимании и входит в целом в механизм судебной защиты, что, однако, не означает понимания исполнительного производства только как стадии судебного процесса. Европейский Суд требует от государств – участников Совета Европы обеспечения исполнения судебных актов, а не подчинения органов принудительного исполнения судам.

Принцип безусловного исполнения судебного акта обосновывается Европейским Судом следующим образом: «...право на суд стало бы виртуальным, если бы правовая система государства позволяла, чтобы окончательное и обязательное судебное решение оставалось недействующим к ущербу для одной из сторон»³. Сюда же можно отнести многократно воспроизведенный вывод Европейского Суда о недопустимости произвольной отмены вступивших в законную силу судебных решений⁴.

Принцип безусловного исполнения судебного акта упоминается не только в Конвенции, но и в Рекомендациях Комитета министров Совета Европы от 9 сентября 2003 г. № 17 «О принудительном исполнении» (далее – Рекомендации СЕ). В соответствии

¹ *Ваньян (Vanuyan)* против Российской Федерации ...

² *Караманукян Д. Т.* Провокация преступлений в прецедентном праве Европейского Суда по правам человека // Актуальн. вопросы публ. права. 2013. № 1. С. 10–24.

³ *Хорнсби (Hornsby)* против Греции (жалоба № 18357/91) : постановление Европ. Суда по правам человека от 19 мар 1997 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int>

⁴ *Брумареску (Brumarescu)* против Румынии (жалоба № 28342/95) : постановление Европ. Суда по правам человека от 23 окт. 1999 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int>

с данным рекомендательным актом процедуры принудительного исполнения должны быть соразмерны исковому требованию, сумме иска и интересам ответчика. В национальном законодательстве указанный принцип также нашел свое закрепление. Так, в Федеральном законе от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (ч. 5 ст. 4) одним из принципов исполнительного производства выступает соотносимость объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения.

Одним из основных процессуальных принципов гражданского, уголовного и административного судопроизводства выступает следующий элемент справедливого судебного разбирательства – разумный срок отправления правосудия. Следует сразу отметить, что благодаря Конвенции и практике Европейского Суда положение о разумном сроке было закреплено отечественным законодателем в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации 2002 г. (далее – ГПК РФ). Так, согласно ст. 2 и п. 1 ст. 107 ГПК РФ под категорию разумности должны подпадать не только срок рассмотрения всего гражданского дела, но и сроки для совершения отдельных процессуальных действий¹.

Вышеуказанный спектр нормативных закреплений принципа разумности сроков судебного процесса был качественно дополнен отечественным законодателем Федеральным законом от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»»², в котором официально декларирован конвенционный принцип разумности срока не только судопроизводства, но и исполнения судебного постановления.

В пункте 3 ст. 6.1 ГПК РФ законодатель устанавливает, что «при определении разумного срока судебного разбирательства, который включает в себя период со дня поступления искового заявления или заявления в суд первой инстанции до дня приня-

¹ Например, сроки для устранения недостатков искового заявления, представления дополнительных доказательств и др.

² *Собр.* законодательства Рос. Федерации. 2010. № 18, ст. 2145.

тия последнего судебного постановления по делу, учитываются такие обстоятельства, как правовая и фактическая сложность дела, поведение участников гражданского процесса, достаточность и эффективность действий суда, осуществляемых в целях своевременного рассмотрения дела, и общая продолжительность судопроизводства по делу».

Наличие в ГПК РФ рассматриваемого процессуального принципа имеет колоссальное значение в установлении объективных пределов судебного усмотрения. Специфика вопроса о сроках заключается в том, что не всегда возможно законодательно определить четко фиксированные процессуальные сроки совершения действий, поскольку многое зависит от особенностей судебного дела. Решение таких вопросов законодатель делегирует на усмотрение суда, предоставляя ему практически абсолютную свободу в этой сфере. Вместе с тем свобода в судопроизводстве не должна быть безграничной, поскольку применение усмотрения всегда затрагивает как интересы лиц, заинтересованных в исходе дела, так и интересы правосудия в целом.

Таким образом, в целях недопущения злоупотреблений судебским усмотрением Европейский Суд устанавливает в качестве юридического ориентира принцип разумности сроков, являющийся несомненной гарантией соблюдения прав, свобод и законных интересов участников судебного процесса. Как показывает интерпретационная деятельность Европейского Суда, принцип разумности распространяется на весь срок разбирательства в административных и судебных инстанциях. В гражданских делах отправной точкой Европейский Суд обычно считается момент возбуждения иска в суде, но иногда – момент предварительной административной процедуры, которую необходимо пройти, прежде чем возбуждать иск¹.

Оценка разумности всего разбирательства в практике Европейского Суда осуществляется исходя из двух основных критериев:

¹ Ксенофонтова Н. Г. «Разумный срок» в постановлениях Европейского Суда по правам человека // Рос. и европ. правозащит. системы: соотношение и проблемы гармонизации : сб. ст. Н. Новгород : Ин-т «Открытое общество», 2003. С. 403–410.

риев¹: сложность дела² и последствия несоблюдения разумного срока для заявителя³. В целях обеспечения соблюдения принципа разумности срока судебного процесса Верховный Суд Российской Федерации принял постановление от 24 августа 1993 г. № 7 «О сроках рассмотрения уголовных и гражданских дел судами Российской Федерации», в котором обращается внимание на повышение личной ответственности судей за своевременное и качественное рассмотрение каждого судебного дела⁴.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» содержатся критерии определения разумности срока разбирательства гражданского дела: сложность дела, поведение заявителя, поведение государства в лице соответствующих органов⁵. Нравственное содержание понятия «разумный срок» предполагает в реализации данного требования проявление моральных качеств лиц, осуществляющих правосудие, таких как честность, добросовестность, чувство совести, долга и справедливости.

¹ См., напр.: *Дженис М., Кей Р., Брэдли Ф.* Европейское право в области прав человека (практика и комментарии). М., 1997. С. 486–487 ; *Нешатаева Т. Н.* Рассмотрение спора о гражданских правах в разумный срок // *Вестн. Высш. Арбитр. суда Рос. Федерации.* 1999. № 7. С. 72.

² Определение степени сложности того или иного дела, по мнению Европейского Суда, связано как с фактическими, так и с правовыми аспектами: характером и серьезностью связанных с ним вопросов; удаленностью с точки зрения расстояния и времени между рассматриваемыми событиями или фактами и процессом судопроизводства; количеством свидетелей и другими аналогичными проблемами, возникающими в связи со сбором свидетельских показаний, и др.

³ Рассматривая дело, суды должны действовать быстрее и эффективнее. К делам, имеющим жизненно важное значение для заявителя и «особое свойство необратимости», суды обязаны подходить с особой заботой, поскольку всегда есть опасность, что любая процедурная отсрочка приведет de facto к решению вопроса, переданного в суд, прежде чем он проведет слушание. К такого рода делам относятся дела о семейных отношениях, компенсации; дела, возбуждаемые лицами, ставшими носителями ВИЧ-инфекции, и т. п.

⁴ *Сб. постановлений Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации (1961–1993).* М.: Юрид. лит., 1994.

⁵ *Рос. газ.* 2003. 2 дек.

Кроме Конвенции в Европе действует еще один немаловажный международный акт по правам человека регионального характера, являющийся продуктом деятельности Европейского союза. Хартия Европейского союза была принята в 2000 г., однако вступила в силу после ратификации Лиссабонского договора Европейского союза¹. Структурно Хартия Европейского союза состоит из преамбулы, которая сама по себе не содержит юридических норм (указывает цели принятия Хартии, ее принципы и источники), и 54 статей, сгруппированных в 7 глав. Важнейшая специфика Хартии Европейского союза заключается в уникальном подходе к упорядочению основных прав и свобод человека. В отличие от классического подхода, принятого в Конвенции и, соответственно, во многих конституционных актах современных государств, основные права личности систематизированы в Хартии не по сферам их реализации (личная, политическая, социально-экономическая), а по ценностям, которые они защищают.

В соответствии с этими и другими ценностями построена структура Хартии:

Глава I «Достоинство» (ст.ст. 1–5) закрепляет те права и гарантии, без которых немислимо бытие человеческой личности (право на жизнь, запрещение пыток и др.);

Глава II «Свобода» (ст.ст. 6–19) призвана обеспечить свободную жизнедеятельность человека во всех сферах общественных отношений, защитить его от неправомерного вмешательства публичных властей (право на личную неприкосновенность, право на уважение частной и семейной жизни, право частной собственности и др.);

Глава III «Равенство» (ст.ст. 20–26) закрепляет наряду с принципом равенства положения о признании и уважении интересов групп населения, нуждающихся в особой защите общества (дети, пожилые люди, инвалиды);

Глава IV «Солидарность» (ст.ст. 27–38) содержит трудовые и социальные права, в том числе запрет на детский труд, право на социальное обеспечение и др.;

¹ Караманукян Д. Т. Европейский Союз после Лиссабонского договора // Вестн. Ом. юрид. ин-та. 2011. С. 9–12.

Глава V «Гражданство» (ст.ст. 39–46) устанавливает права и гарантии, предоставляемые в первую очередь гражданам Европейского союза;

Глава VI «Правосудие» (ст.ст. 47–50) предусматривает уголовно-правовые и процессуальные гарантии прав личности;

Глава VII «Общие положения» (ст.ст. 51–54) определяет сферу действия и порядок применения Хартии, ее соотношение с другими источниками прав и свобод, в том числе с Конвенцией.

Хартия Европейского союза не могла отклониться от защиты уже существующих в разных источниках прав, признанных государствами – членами Европейского союза и называемых «новыми правами», или «правами третьего и четвертого поколения». К данной категории прав следует отнести права, связанные с технологическим прогрессом в сферах биоэтики и информатики (запрещение клонирования и воспроизведения человека (ст. 3.2); защита данных личного характера (ст. 8)), с окружающей средой (ст. 37); общественным потреблением (ст. 38); хорошей администрацией (ст. 41). К этой же группе относятся права детей (ст. 24) и права меньшинств, вытекающие из признания культурного, религиозного и языкового многообразия (ст. 22)¹.

Уникальность Хартии Европейского союза заключается также в том, что гарантированные в ней права либо совершенно не упоминаются, либо трактуются в более абстрактной форме в таких классических источниках международного права, как Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Именно поэтому данный документ многими зарубежными юристами и учеными в области европейского и международного права признается революционным и базисным для всех дальнейших актов первичного и вторичного права Европейского союза по вопросам прав и свобод человека и гражданина.

Сегодня благодаря достижениям европейских интеграционных объединений в области прав человека европейское гуманитарное право стало эталоном для законодателей большинства стран мира. Российское государство в этом вопросе не являет-

¹ URL: http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=483&Itemid=53

ся исключением. После распада Советского Союза было принято решение о включении России в интеграционную систему европейской конвенционной и судебной защиты прав человека для демократизации национальной правовой системы, формирования легитимного правового государства. Первым шагом России в данное направление стало представление заявки о вступлении в Совет Европы 7 мая 1992 г. Основным продуктом широкомасштабной правовой реформы явилось принятие Конституции Российской Федерации 1993 г., в которой впервые в истории государственности России был утвержден принцип «Человек – высшая ценность государства», получивший свое формальное закрепление в статьях первой и второй глав¹. Либеральное моделирование конституционной практики России усиливается ее участием в реализации либеральных европейских стандартов в области прав человека².

Глава 2 Конституции, которая посвящена правам и свободам человека и гражданина, во многом была сформулирована путем трансформации положений первого раздела Европейской конвенции, что может быть подтверждено посредством сравнительно-правового анализа текстов Конституции и Европейской конвенции. Аналогичная ситуация сложилась в отношениях других стран мира с европейскими стандартами прав человека.

Принципиальное значение Хартии Европейского союза и Конвенции в настоящий момент заключается в том, что впервые существует реальная международно-правовая база обобщенных и систематизированных норм международных универсальных договоров, обеспечивающая защиту концепции прав человека для граждан Европы и всего мирового сообщества.

¹ Караманукян Д. Т. Интеграция России в европейскую правовую систему // Трансформация СССР в Содружество Независимых Государств: причины, проблемы, противоречия : материалы всерос. науч. конф., приуроч. к 20-летию Беловеж. соглашения 8 дек. 1991 г. Омск : Ом. юрид. ин-т, 2011. С. 45–50.

² Лучин В. О., Пряхина Т. М. Правовые основы регулирования взаимоотношений России и Совета Европы // Рос. правосудие. 2010. № 4 (48). С. 5.

§ 3. Европейский Суд по правам человека как основной гарант соблюдения европейских стандартов

Охрана прав человека на современном этапе развития вышла за внутригосударственные рамки, приобрела крупномасштабный характер. Вопрос признания и защиты этих прав более не может считаться исключительной прерогативой отдельных стран. В этой связи можно констатировать факт принятия в XX–XXI вв. колоссального объема международных договоров, формирующих фундаментальную систему принципов и норм в области прав человека.

В условиях глобализации стандартов прав человека немало важную роль играет Совет Европы, за последнее несколько десятилетий превратившийся в крупнейшую интеграционную организацию региона, участие государств-членов в которой свидетельствует о наличии высоких стандартов демократизма и соблюдения основных признаков правового государства. Одним из важнейших достижений данной организации является создание общей для всей Европы системы стандартов основополагающих прав человека, ядро которой составляет Европейская конвенция. Причина разработки Конвенции имела сугубо интеграционный характер. Как и учреждение Европейского союза, заключение Конвенции в значительной мере стало плодом усилий сторонников идеи единого общеевропейского пространства.

С момента подписания Конвенции ее текст неоднократно подвергался пересмотрам, в ходе которых разрабатывались протоколы, каждый из которых вносил поправки в один из первых двух разделов документа. С 1952 по 2011 г. было подписано в общей сложности 14 протоколов. В целях систематизации все протоколы можно условно классифицировать на две группы, первая из которых призвана усовершенствовать контрольный механизм Конвенции, прежде всего в целях повышения роли Европейского Суда по правам человека в системе защиты и соблюдения неотъемлемых прав человека (протоколы № 2, 3, 5, 8, 9, 14). Вторая группа протоколов (№ 1, 4, 6, 7, 12, 13) направлена на дополнение Конвенции новыми правами, принципами и гарантиями.

Однако ядром европейского механизма охраны прав человека выступает не унифицированный международный договор, а наднациональный орган правосудия – Европейский Суд по правам человека. Европейский Суд по правам человека – независимый наднациональный орган правосудия, который на европейском уровне осуществляет контроль за соблюдением основных прав человека всеми государствами – участниками Конвенции.

Состав и структура Европейского суда по правам человека. Как практически во всех органах и институтах двух европейских интеграционных объединений (Совета Европы и Европейского союза) количественный состав судей Европейского Суда соответствует числу государств – участников Совета Европы (в настоящее время в состав Суда входят 47 судей). Никаких ограничений на число судей – граждан одного государства не накладывается. Согласно Протоколу № 14 к Европейской конвенции судьи избираются Парламентской ассамблеей Совета Европы на девятилетний срок из списка трех кандидатур, выдвигаемых каждым из государств. Судьи имеют право на переизбрание на один последующий срок.

Согласно Конвенции, чтобы стать судьей Европейского Суда, необходимо обладать высокими моральными качествами и либо удовлетворять требованиям, предъявляемым при назначении на высокие судебные должности в государстве, со стороны которого кандидатура выдвигается, либо быть высококвалифицированным юристом с признанным авторитетом. Члены Европейского Суда участвуют в работе суда в личном качестве и защищают дух Европейской конвенции, а не интересы государств, гражданами которых они являются. Они не должны занимать никаких должностей, несовместимых с их независимостью и беспристрастностью как членов суда или с требованиями, накладываемыми постоянной работой на полную рабочую неделю. Срок полномочий судей истекает по достижении ими семидесяти лет. Судья может быть отстранен от должности только в случае, если прочие судьи большинством в две трети голосов принимают решение о том, что он перестает соответствовать предъявляемым требованиям.

На пленарных заседаниях Европейского Суда избираются Председатель, один или два заместителя Председателя и два Председателя секций сроком на три года; принимаются также Правила процедуры Суда и избираются руководитель Секретариата и его заместители. На пленарных заседаниях рассматриваются и другие вопросы, касающиеся организации и деятельности Европейского Суда, например, вопросы формирования рабочих групп для изучения каких-либо насущных вопросов деятельности Европейского Суда (методов работы, организации Секретариата суда и т. п.).

Организационно Европейский Суд состоит из пяти секций, формируемых на трехлетний срок. Состав секций должен быть сбалансирован по географическому и половому признаку и отражать при этом различные правовые системы государств – участников Конвенции. Каждую секцию возглавляет Председатель. В рамках секций на срок 12 месяцев формируются комитеты из числа трех судей. Комитеты – важные элементы структуры Европейского Суда, поскольку на них возложена значительная часть работы по отбору дел и, при наличии прецедентов, принятия предварительных решений по делам¹. Из числа членов каждой секции образуются палаты в составе семи судей. Члены палаты назначаются в порядке очередности в алфавитном порядке по названиям стран, которыми их кандидатуры были выдвинуты (рис. 1). По каждому делу в состав палаты входят Председатель секции и судья, избранный от государства, выступающего стороной (ответчиком) в деле. Если такой судья не является членом секции, то этот судья заседает в качестве члена Палаты *ex officio*. Палаты занимают центральное место в системе структурных подразделений Европейского Суда, поскольку именно они рассматривают преимущественную долю дел и разрабатывают по ним правовые позиции (прецеденты).

¹ Согласно ст. 28 Протокола № 14 к Европейской конвенции.

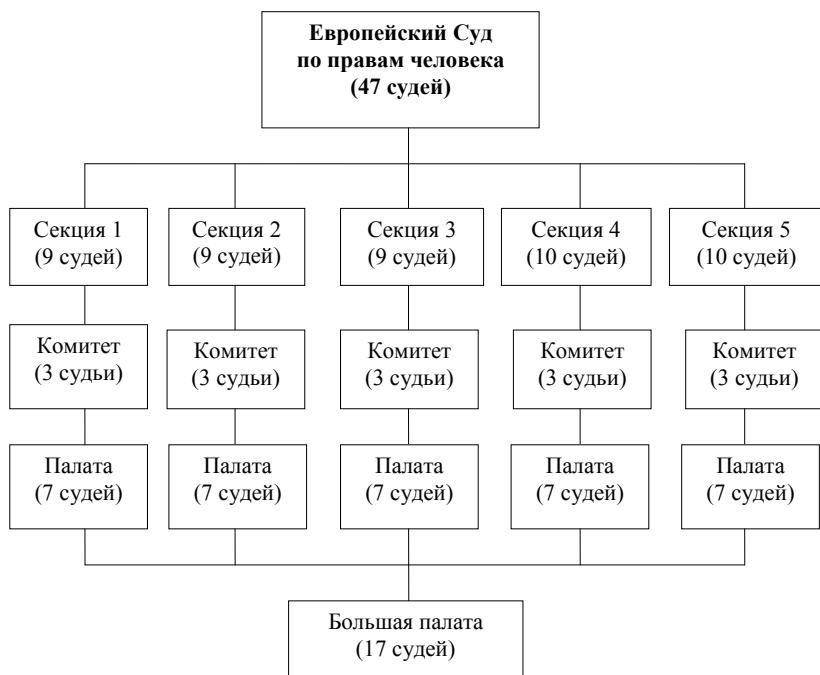


Рис. 1. Структура Европейского Суда по правам человека

Большая палата Европейского Суда, состоящая из семнадцати судей, образуется сроком на три года. В состав Большой палаты *ex officio* входят Председатель Европейского Суда, его заместители и председатели всех пяти секций. Помимо них в состав по очереди входят две группы судей, сформированные согласно принципу ротации с учетом географических особенностей различных правовых систем государств – участников Совета Европы. Большая палата рассматривает дела по межгосударственным и индивидуальным жалобам в тех случаях, когда Палата из семи судей уступает ей свою юрисдикцию (ст. 30 Конвенции). Это происходит, когда рассматриваемое дело затрагивает серьезный вопрос, например, сложные вопросы права, не отраженные в существующей прецедентной практике Европейского Суда, или если решение вопроса может войти в противоречие с существующими правовыми позициями Страсбургского Суда. Кроме того, в исключительных случаях возможно обращение любой из сторон в деле с просьбой о передаче

его на рассмотрение Большой палаты. Наконец, Большая палата собирается для рассмотрения просьбы о вынесении консультативного заключения, подаваемой в соответствии со ст. 47 Конвенции.

Компетенция Европейского суда по правам человека. Компетенция Европейского Суда ограничивается вопросами, касающимися интерпретации и применения положений Конвенции к межгосударственным жалобам (ст. 33 Конвенции) и к индивидуальным жалобам (ст. 34 Конвенции). Кроме того, по просьбе Комитета министров Совета Европы Страсбургский Суд может давать консультативные заключения (как указано выше).

Основная часть работы Европейского Суда состоит в изучении индивидуальных жалоб, поданных в соответствии со ст. 34 Конвенции, которая гласит: «Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон их прав, признанных в настоящей Конвенции или в Протоколах к ней. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права».

В процессе рассмотрения конкретных жалоб частных лиц на деяния и решения органов и должностных лиц государств – участников Совета Европы Европейский Суд по правам человека одновременно решает важную задачу толкования норм Конвенции, обеспечивая ему единообразный характер. Содержание норм, закрепленных в документе, в существенной мере дополняется и уточняется в судебной практике Европейского Суда, фактически являющегося вторым важнейшим источником общеевропейских стандартов прав человека.

В последние десятилетия возрос интерес к проблематике юридической природы решений¹ Европейского Суда и их правовых

¹ В современной юридической литературе акты Европейского Суда по правам человека классифицируются на решения (акт, определяющий приемлемость поступившей жалобы) и постановления (правоприменительный акт, выносимый по итогам рассмотрения жалобы по существу). Во избежание терминологической путаницы в настоящей работе вышеуказанные термины употребляются как синонимы.

последствий в государствах – участниках Совета Европы, расширился круг вопросов, подлежащих судебному разбирательству. Все это не могло не сказаться на представлениях о месте и роли решений Европейского Суда по правам человека. В Российской Федерации вопрос о правовых последствиях актов Страсбургского Суда давно выступает предметом доктринального анализа ученых¹. Вместе с тем, несмотря на рост влияния решений Европейского Суда по правам человека на российское материальное и процессуальное право, в литературе зачастую обсуждаются фактическое признание и исполнение решений Европейского Суда лишь в части выплаты денежной компенсации. При этом правовые последствия для 47 государств – участников Совета Европы, вытекающие из решений Европейского Суда по правам человека, бесспорно, требуют особого анализа и исследования. В связи с этим имеется необходимость исследования актов Европейского Суда по правам человека как интерпретационных актов, имеющих нормативную юридическую силу.

Европейский Суд по правам человека в соответствии с нормами Конвенции имеет право на принятие актов следующих видов:

- решения по отдельным вопросам, например «О приемлемости или неприемлемости жалоб» (ст. 45);
- постановления (по конкретному рассматриваемому делу, с последующей их публикацией (ст.ст. 42–44);
- обращение коллегии при рассмотрении дела (ст. 43);
- консультативные заключения по запросу Комитета министров (ст. 47).

Признание юрисдикции Европейского Суда по правам человека² обязательной по вопросам толкования и применения норм Конвенции означает признание обязательной силы решений Европейского Суда, а также признание и применение норм Конвенции в том смысле, в каком эти нормы толкуются в решениях Европейского Суда.

¹ См., напр.: *Spielmann D.* Op. cit. P. 427–464 ; *Zupancic B. M.* Op. cit. ; *Mosler H.* Op. cit. P. 149–167.

² *О ратификации* Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней ...

В теории права толкование как предварительный этап реализации права занимает важное место в функционировании права, поскольку с его помощью раскрываются и уточняются смысл и содержание конкретной нормы права, а также обеспечивается ее единообразное и эффективное применение. При помощи толкования уточняются более конкретные элементы и обстоятельства, необходимые для правоприменительной деятельности. В частности, устанавливается основная цель принятия закона или иного содержащего рассматриваемые нормы акта, его роль и назначение, возможные последствия его применения, выясняются условия применения данного акта, его место в системе законодательства и характер его взаимосвязей и взаимодействия с другими актами.

При изучении акта толкования права определяется смысл, который имел в виду законодатель. Достигаются его точное и единообразное понимание и одинаковое на всей территории действия нормативно-правового акта применение. Справедливо отмечено В. С. Нерсесянцем, что толкование права имеет свой особый смысл и выполняет специфическую роль в системе категорий, выражающих и характеризующих особенности процесса действия права¹.

Толкование как правовое понятие по-разному определяется отечественными правоведами. Так, М. Н. Марченко характеризует эту категорию как особый вид деятельности государственных органов, должностных лиц, граждан и их объединений, направленный на раскрытие смыслового содержания правовых норм и на выявление содержащейся в них государственной воли. Исследователь подчеркивает, что толкование является одним из важнейших элементов, а точнее, условий успешной правотворческой и особенно правоприменительной деятельности². И. И. Лукашук и О. И. Лукашук подчеркивают, что толкование имеет определяющее значение для понимания смысла и содержания любого международного договора, особенно в связи с процессами гло-

¹ Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. М., 2002. С. 491–492.

² Проблемы теории государства и права : учеб. пособие / под ред. М. Н. Марченко. М. : Юристъ, 2001. С. 692.

бализации. С помощью толкования осуществляется универсализация стандартов в области прав человека, обеспечивается единообразие в определении содержания и объема общепризнанных прав и свобод человека¹. Как справедливо отмечают В. В. Лазарев и С. В. Липень, толкование норм права – это деятельность по уяснению или разъяснению смысла, вложенного в норму права правотворческим органом, для ее правильного применения².

Применительно к деятельности Европейского Суда по правам человека под толкованием понимается выяснение точного смысла, содержания толкуемой правовой нормы Конвенции. Задача и цель толкования заключаются в том, чтобы установить смысл нормы Конвенции и правильно ее применить. Интерпретационные акты Европейского Суда по правам человека рассчитаны на многократное применение и использование неопределенным числом лиц (в этом проявляется нормативный характер его актов толкований). Однажды истолковав норму Конвенции, Европейский Суд неоднократно использует такое толкование в своих постановлениях. Более того, первоначальное решение Европейского Суда по правам человека, содержащее образец толкования норм Конвенции, является прецедентом толкования.

Прецедент толкования представляет собой пилотное толкование Европейским Судом норм Конвенции, которое впоследствии применяется как образец толкования норм Конвенции при рассмотрении аналогичных споров с другим субъектным составом. Решения Европейского Суда по правам человека играют очень важную роль как акты толкования права. Европейский Суд способствует единообразному пониманию норм Конвенции странами – участницами. Следовательно, нормы Конвенции должны пониматься и толковаться государствами – участниками так же, как их толкует Европейский Суд в процессе рассмотрения различных обращений частных лиц. Ярким примером нарушения данного процессуального принципа и толкования Конвенции на-

¹ Лукашук И. И., Лукашук О. И. Толкование норм международного права. М. : NOTA BENE, 2002. С. 15–16.

² Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права. 3-е изд., испр. и доп. М. : Спарк, 2004. С. 374.

циональным судом по собственному усмотрению является одно из решений Кассационного Суда Франции, где Кассационный Суд Франции сослался и по-своему толковал нормы Конвенции, вследствие чего Европейский Суд по правам человека признал неверное толкование норм конвенции Кассационным Судом Франции и нарушение норм Конвенции во Франции¹.

В настоящее время суды практически всех государств – участников Конвенции исследуют решения Европейского Суда и ссылаются на них для правильного применения норм Конвенции. Например, в Российской Федерации, для правильного понимания норм Конвенции Конституционный Суд Российской Федерации в решении по делу «О проверке конституционности части 3 статьи 21 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Товарищество застройщиков», открытого акционерного общества «Нижнекамскнефтехим» и открытого акционерного общества «ТНК-ВР Холдинг»» сослался на решения Европейского Суда для правильного понимания и применения ст. 6 Конвенции².

Анализируя решения Европейского Суда по правам человека в качестве интерпретационных актов права, мы можем выделить следующие их характерные атрибуты. Во-первых, они адресуются, как правило, субъектам (участникам) судебного процесса – заявителям и государствам-ответчикам спора, – как адресатам соответствующих норм права; во-вторых, носят общеобязательный характер, и в-третьих, имеют прямое действие.

Прямое действие решений Европейского Суда по правам человека во внутреннем праве государств – участников Конвенции со-

¹ См., напр.: *Омар* (Omar) против Франции (жалоба № 24767/94) : постановление Европ. Суда по правам человека от 29 июля 1998 г. ; *Герин* (Guerin) против Франции (жалоба № 25201/94) : постановление Европ. Суда по правам человека от 29 июля 1998 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/>

² *По делу о проверке конституционности части 3 статьи 21 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами Закрытого акционерного общества «Товарищество застройщиков», Открытого акционерного общества «Нижнекамскнефтехим» и Открытого акционерного общества «ТНК-ВР Холдинг»* : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 25 марта 2008 г. № 6-П // Рос. газ. 2008. 2 апр.

ставляет уникальную особенность механизма Конвенции. Судебная власть государств – участников непосредственно интегрирует требования Конвенции во внутреннее право, не дожидаясь, когда это сделают другие ветви государственной власти.

Полномочие Европейского Суда по правам человека по толкованию Конвенции распространяется на все нормы Конвенции. Для понимания решений Европейского Суда по правам человека как актов толкования права следует определить, какой вид толкования использует Европейский Суд.

В современной теории права официальное толкование принято классифицировать на два вида – нормативное и казуальное. Нормативное толкование – это разъяснение общего характера, которое имеет целью дать общий ориентир для правоприменения и относится к неограниченному числу случаев. Профессор Л. А. Морозова подчеркивает, что такое толкование может вызываться как неясностью закона, неадекватным выражением воли законодателя, так и неправильным пониманием закона. Следовательно, нормативное официальное толкование имеет целью дать общий ориентир для правоприменения и относится к неограниченному числу случаев¹.

Казуальное толкование, как и нормативное, является официальным (т. е. имеет юридическую силу), но, что в отличие от нормативного, распространяется только на конкретный случай, рассматриваемый в данном деле. Казуальное толкование обязательно только для определенного случая, однако оно служит образцом для других органов, рассматривающих аналогичные дела или применяющих соответствующую норму.

Де-юре постановление Европейского Суда по правам человека носит обязательный характер лишь для конкретного адресата – государства – участника, в отношении которого оно было вынесено. Иными словами, является казуальным актом толкования. Однако в соответствии с Конвенцией Европейскому Суду принадлежит право на нормативное легальное толкование всех ее норм²,

¹ Морозова Л. А. Теория государства и права. М. : Юристъ, 2004. С. 303.

² Ст. 32 Конвенции: «В ведении Суда находятся все вопросы, касающиеся толкования и применения положений Конвенции и протоколов к ней...»

что устанавливает общеобязательный характер интерпретационных актов Суда.

Европейский Суд по правам человека, рассматривая поступившую жалобу частного лица, определяет не только поведение сторон в споре, но и порядок реализации нормы. Признавая акты Европейского Суда юридически обязательными (нормативными), стороны процесса обязаны в дальнейшем всякий раз при рассмотрении аналогичных дел учитывать решения Европейского Суда по толкованию норм Конвенции.

Таким образом, несоблюдение каким-либо государством – участником положений Конвенции в интерпретированном виде в постановлениях Европейского Суда по правам человека служит основанием для признания соответствующего государства нарушителем международных обязательств. Иными словами, судебная практика Европейского Суда по правам человека приобретает нормативность, устанавливая обязательные для всех государств – участников Совета Европы правила поведения. Вместе с тем следует отметить, что Европейский Суд по правам человека в своих решениях неоднократно отмечал, что он не должен заниматься абстрактным контролем норм Конвенции, а должен ограничить свое рассмотрение вопросами, возникающими в конкретном случае, который он рассматривает¹.

В правовой доктрине выделяется три вида толкования по объему: буквальное, ограничительное и расширительное.

Буквальное толкование – это такое толкование, при котором текстуальное выражение нормы права и ее действительный смысл совпадают, другими словами, дух и буква адекватны. Таких норм большинство. Однако законодателю не всегда удается полностью совместить дух и букву правовой нормы, и тогда правоприменителю приходится прибегать к расширительному или ограничительному толкованию.

Ограничительное толкование – это такое толкование, при котором норме права придается более узкий смысл, чем тот, который вытекает из буквального текста толкуемой нормы. Например, в ст. 57 Конституции РФ говорится: «Каждый обязан платить за-

¹ *Де Сальвиа М.* Указ. соч. С. 777.

конно установленные налоги и сборы». Однако очевидно, что не каждый, а только совершеннолетние трудоспособные граждане. Остальные (дети, недееспособные) исключаются. Следовательно, толкуем данную норму ограничительно. В Конституции Российской Федерации многие статьи начинаются со слов: «каждый может», «каждый вправе», «каждому гарантировано», «все свободны», «все равны» и т. д. Но при внимательном изучении оказывается, что далеко не каждый и не все. Объясняется это тем, что законодатель не может без конца делать соответствующие оговорки, он надеется на то, что его правильно поймут и без них.

Расширительное толкование – это такое толкование, когда норме права придается более широкий смысл, чем ее словесное выражение. Например, в ст. 6 Конституции РФ фиксируется, что граждане России обладают на ее территории равными правами и обязанностями. А как быть с иностранными гражданами и лицами без гражданства, находящимися на нашей территории? Распространяется ли данная норма на них, обязаны ли они, в частности, соблюдать законы Российской Федерации? По нашему мнению – да. Следовательно, необходимо толковать данную норму расширительно. Например, можно сопоставить ее с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ (систематический способ), в которой записано, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с российскими гражданами.

Согласно практике Европейского Суда, основным применяемым видом толкования по объему норм Конвенции при рассмотрении жалоб граждан является расширительное. Так, по мнению бывшего Председателя Европейского Суда по правам человека Рудольфа Бернхардта, «Европейская конвенция должна толковаться и применяться как «живой инструмент», следуя за развитием наших обществ и не обязательно согласно намерениям «отцов-основателей» в 1950 г.»¹. Более того, в решении Европейского Суда по правам человека «Фей против Австрии» Европейский Суд отметил, что ограничительное толкование прав и свобод

¹ Бернхардт Р. Европейский Суд по правам человека в Страсбурге: новый этап, новые проблемы // Гос-во и право. 1999. № 7. С. 57–63.

личности, гарантированных Конвенцией, противоречит объекту и цели этого договора¹.

На сегодняшний день Европейский Суд по правам человека, раскрывая содержание и объем прав и свобод человека, гарантированных Конвенцией, толкует их настолько широко, насколько позволяют ему цели Конвенции. Интерпретационная деятельность Страсбургского Суда не ограничивается простым разъяснением международно-договорных норм. Суд зачастую выводит из Конвенции новые положения, признаваемые им в качестве «присущих» Конвенции или «вытекающих» из нее. Данный способ официального толкования в теории права принято называть эволютивным. В силу эволютивного способа интерпретации Конвенция рассматривается не как совокупность застывших норм, а как документ, который постоянно развивается и должен толковаться в свете современных условий. Основной формой реализации эволютивного подхода является расширительное толкование ряда понятий, содержащихся в Конвенции. «Европейский Суд по правам человека, – как заявил его экс-председатель Р. Рисдаль в своем выступлении в Москве на съезде Совета судей в 1996 г., – рассматривает Конвенцию в качестве живого, развивающегося договора, который подлежит толкованию в свете тех условий, которые сложились в настоящее время»².

Эволютивный (эволюционный) способ толкования Конвенции не мешает Европейскому Суду отступать от норм Конвенции, если этого требуют крайние причины. Такое резкое изменение могло бы быть оправдано, если бы оно служило гарантией того, что толкование Конвенции соответствует развитию общества и остается соответствующим актуальным условиям. Однако, следует отметить, что существуют определенные пределы эволютивного толкования – оно не должно превратиться в судебный активизм. Разъяснение содержания норм Конвенции

¹ *Фей* против Австрии (*Fey v. Austria*) (жалоба № 14396/88) : постановление Европ. Суда по правам человека от 24 февр. 1993 г. URL: <http://www.hrights.ru/text/inter/b2/Chapter8.htm>

² Р. Рисдаль был председателем Европейского Суда по правам человека с 1985 по 1998 г.

должно соответствовать идеалам и ценностям гражданского общества.

Постоянно подчеркивая, что Конвенция является «живым документом» (т. е. способна адаптировать свое содержание по мере развития общества), Страсбургский Суд демонстрирует способность выводить из нее и такие положения, которые далеко уходят от первоначальных намерений авторов ее текста. В результате, как отмечают некоторые эксперты, деятельность Суда иногда превращается в подлинную законодательную политику. Аксиоматичной стала формула: «нормы Конвенции действуют в том виде, в каком они истолкованы Европейским Судом». Она нигде не зафиксирована, но признается всеми государствами – участниками Совета Европы вне зависимости от того, к какой правовой семье относится правовая система той или иной страны – участницы, признает она источником права судебный прецедент или нет.

Аргументом в пользу приведенного выше утверждения может служить постановление Страсбургского Суда от 6 октября 2005 г. по делу «Херст против Соединенного Королевства»¹ касательно автоматической утраты активных избирательных прав лицами, отбывающими наказание в местах лишения свободы. Европейским Судом было признано, что подобное ограничение права голоса возможно лишь в качестве индивидуального вида санкции для отдельных категорий преступников, но не как общий запрет для всех осужденных к лишению свободы. При интерпретации Страсбургский Суд ссылаясь на ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции, которая гласит, что государства – участники Совета Европы обязуются периодически проводить свободные выборы путем тайного голосования, обеспечивающие свободное волеизъявление граждан при формировании законодательной ветви государственной власти.

Как видно, в своей буквальной формулировке процитированная статья не предусматривает гарантии избирательных прав осужденных. Однако в интерпретации Суда эти права из нее вы-

¹ *Хирст* (Hirst) против Соединенного Королевства (№ 2) (жалоба № 74025/01): постановление Европ. Суда по правам человека от 6 окт. 2005 г. // Бюл. Европ. Суда по правам человека. 2006. № 4. С. 53–55.

текают, что в итоге может потребовать законодательных реформ в ряде стран Совета Европы, в том числе в Российской Федерации.

Резюмируя вышеизложенные доводы, мы можем прийти к ложному умозаключению, что власть Европейского Суда по правам человека не ограничена, и это будет некорректно и абсурдно. Судебная практика Европейского Суда по правам человека базируется на жестких *принципах и методах толкования норм Конвенции*, использование которых приводит, как правило, к расширению содержания и гарантий закрепленных Конвенцией прав и свобод.

1. Принцип «автономного толкования» (фр. – *notions autonomes*). Термины, используемые в статьях Конвенции, могут иметь неодинаковый смысл в национальных правовых системах государств – участников Совета Европы, что порождает опасность коллизий в сфере охраны соответствующих прав и свобод на территории различных стран. Во избежание подобной опасности Страсбургский Суд самостоятельно оценивает значение соответствующих понятий и вырабатывает их единое значение. К примеру, термин «закон», используемый во многих статьях Конвенции, интерпретируется Судом в материальном смысле, т. е. может обозначать любой источник права конкретной страны, принятый в соответствии с национальной конституцией, даже если он исходит не от законодательной, а от исполнительной или судебной ветвей власти. В то же время применительно к случаям допустимых ограничений прав личности Суд предъявляет к законам ряд требований (оценка «качества закона»). В частности, закон должен быть доступен для граждан, т. е. опубликован (требование доступности), достаточно четко определять условия и порядок ограничения субъективного права (требование предсказуемости).

Понятия «уголовный», «обвинение», «преступление» и «наказание» Суд распространил на многие деяния и санкции, которые в законодательстве ряда стран (в том числе России) относятся к административным, налоговым или дисциплинарным правонарушениям. Как отмечают зарубежные эксперты, такой подход позволил включить подобные «квазиуголовные» (фр. – *para-penales*) деяния в сферу действия процессуальных прав и гарантий, предусмотренных Конвенцией (прежде всего гарантий ст. 6 «Право

на справедливое судебное разбирательство»). Самостоятельным («автономным») и весьма широким дефинициям в судебной практике Европейского Суда по правам человека были подвергнуты многие другие понятия, содержащиеся в Конвенции: «свидетель», «ассоциация», «гражданские права и обязанности», «бесчеловечное» и «унижающее человеческое достоинство», «обращение», «наказание» и т. д.

2. Метод защиты «рикошетом» (фр. – protection par ricochet) – один из наиболее сильных методов, имеющих в арсенале Европейского Суда по правам человека. Он дает возможность Суду признавать и защищать те права, которые непосредственно не закреплены в Конвенции, но тесно связаны с ее положениями или косвенно вытекают из них. В качестве таких производных прав Судом в разное время были признаны, например, право человека на изображение и право на здоровую окружающую среду (выведены из ст. 8 Конвенции «Право на уважение частной и семейной жизни»), а также право на исполнение судебных решений.

Нельзя исключать того, что метод защиты «рикошетом» со временем приведет к включению в судебную практику Европейского Суда по правам человека ряда социальных прав, которые связаны с гарантированными в Конвенции личными и политическими правами (например, право на достойный уровень жизни, охрану здоровья или благоприятные условия труда).

Вместе с тем, несмотря на стремление к единообразному применению Конвенции и эволютивному толкованию закрепленных в ней прав и свобод, Европейский Суд по правам человека напоминает, что толкование внутреннего права в первую очередь должно осуществляться национальными органами судебной власти. Данный принципиальный подход обусловлен тем, что судебные органы государств – участников способны лучше оценить обстоятельства и условия реализации Конвенции на своей территории с учетом национальных особенностей. Вмешательство Европейского Суда возможно лишь в случае произвола со стороны внутригосударственных органов.

С учетом вышеизложенных обстоятельств Страсбургский Суд оставляет за национальными властями определенную автономию в сфере «оценки», которая может быть более или менее широкой

в зависимости от конкретного права или фактической ситуации. В частности, вопрос о признании права на жизнь эмбриона (неродившегося ребенка) не сводится к знаменателю общеевропейскому, учитывая специфический характер данного явления. Аналогичное отношение Европейского Суда проявляется к вопросу о праве на добровольный уход из жизни (активная эвтаназия) у граждан государств – участников Совета Европы¹.

Однако нельзя упускать из поля зрения тот факт, что пределы «оценки» устанавливаются именно Страсбургским Судом, а не национальными органами государственной власти. Историко-правовой анализ прецедентного права и практики Европейского Суда по правам человека позволяет констатировать, что с течением времени названные пределы национальной квалификации постепенно сужаются.

Европейский Суд по правам человека, реализуя правоприменительную функцию, не только уясняет, но и в форме индивидуального акта разъясняет положения Конвенции. Все формы реализации права так или иначе связаны с толкованием, поскольку правовые нормы носят общий, абстрактный характер и применяются к конкретным ситуациям. Необходимость толкования Конвенции обусловлена также спецификой юридической техники, краткостью, использованием специальных терминов, юридических конструкций, логическими связями норм права друг с другом внутри одного нормативного акта, связями, существующими между разными нормативными документами, и тому подобными обстоятельствами.

Европейский Суд по правам человека осуществляет делегированное (легальное) толкование, так как, согласно общей теории права, такой деятельностью вправе заниматься уполномоченные органы, которые не издавали правовые нормы, но которым передано право их толкования. Статья 32 Конвенции закрепляет в ведении Европейского Суда все вопросы, касающиеся толкования положений Конвенции.

¹ Караманукян Д. Т. Проблемы эвтаназии: зарубежный опыт // Права и свободы человека: теория, история и практика (к 20-летию отмены ст. 6 Конституции СССР) : материалы всерос. науч. конф. Омск : Ом. юрид. ин-т, 2010. С. 291–295.

С учетом вышеизложенного можно предложить следующее определение понятия конвенционного толкования. Конвенционное толкование – это акт делегированного (легального) толкования Европейским Судом по правам человека положений Конвенции, осуществляемого непосредственно в процессе правоприменительной деятельности, имеющего общеобязательный и нормативный характер в рамках конкретного дела и имеющего обязывающий характер для судов государств – участников Конвенции.

Толкование нормы права тесно связано с конкретизацией. В правотворчестве конкретизация сводится к изданию подзаконных нормативных актов органами, обладающими правотворческой компетенцией. В правоприменении она заключается в уточнении (детализации) гипотезы, диспозиции или санкции юридической нормы, необходимом для привязки ее к конкретному случаю, требующему правового разрешения.

Положения, зафиксированные в решениях Европейского Суда и развивающие нормы Конвенции, имеют значение стандарта, которому государство должно следовать в целях недопущения нарушения Конвенции и который должен соблюдаться им в будущем при повторении аналогичных ситуаций. При анализе данных вопросов В. В. Лазарев предложил использовать понятие «правоположение», под которым он понимает такие общие веления правоприменяющих органов, которые с наибольшей определенностью отражают волю законодателя и служат относительно самостоятельным средством поднормативного юридического воздействия на субъекты общественных отношений¹.

Толкование и конкретизация права – основные источники правоположений, формируемых Европейским судом по правам человека. Ни один правоприменительный акт не принимается без предварительного уяснения содержания соответствующих правовых норм. Причем результаты уяснения так или иначе объективируются в решении по конкретному делу. Но в одних случаях они никак особо не оформляются, в других – специально

¹ Лазарев В. В. Правоположения: понятие, происхождение и роль в механизме юридического воздействия // Правоведение. 1976. № 6. С. 25.

оговариваются в мотивировочной части правоприменительного акта. Это происходит обычно тогда, когда в связи с выявившимися возможностями различного понимания права возникает необходимость специально подчеркнуть единственно правильный смысл правовых предписаний. Праворазъяснительные положения как раз и связаны с потребностью доведения результатов уяснения правовой нормы правоприменителем до сведения всех субъектов правового общения.

Один из проблемных аспектов толкования норм Конвенции связан с различными вариантами ее применения. Поскольку Конвенция может применяться как часть правовой системы Российской Федерации, ее положения могут быть истолкованы российскими органами правосудия. Однако подобная интерпретационная деятельность осуществляется и Европейским Судом по правам человека. В этой связи допускается ситуация, при которой толкование Конвенции в судах Российской Федерации будет существенно отличаться от толкования ее норм Европейским Судом по правам человека. Очевидно, что в таких случаях приоритетным должно стать толкование Конвенции Европейским Судом.

Особое значение толкование Европейским Судом норм Конвенции приобретает для российских заявителей в связи с ратификацией Конвенции, согласно которой Российская Федерация признала юрисдикцию Европейского Суда обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов. В постановлении от 19 декабря 2003 г. № 23 «О судебном решении» Пленум Верховного Суда Российской Федерации подчеркнул, что Верховному Суду также следует учитывать решения Европейского Суда по правам человека, в которых дано толкование положений Конвенции, подлежащих применению¹. Значение толкования Европейским Судом по правам человека положений Конвенции обусловлено тем, что, рассматривая жалобы о нарушении прав и свобод, гарантируемых Конвенцией, на предмет их

¹ *О судебном решении* : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 19 дек. 2003 г. № 23 // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2004. № 2.

приемлемости и по существу, Европейский Суд руководствуется не внутренним правом соответствующего государства, а собственными правовыми стандартами.

Практика толкования Европейским Судом положений Конвенции имеет определяющее значение для понимания гарантий прав и свобод человека, закрепленных в Конвенции. Этим обусловлена роль его правовых позиций, а также понятий, имеющих автономное значение в соответствии с Конвенцией, которые, являясь результатом длительной практики толкования им положений Конвенции, способствуют достижению главной цели – эффективной защиты основных прав и свобод человека и гражданина.

Изложенное позволяет сделать следующий вывод: практика Европейского Суда по правам человека в рамках толкования норм Конвенции имеет важное значение для национальных судов стран – участниц Конвенции в процессе уяснения нормативного содержания того или иного правового института, его ключевых (универсальных) параметров; нормативного содержания конвенционных норм; порядка разрешения коллизий; пределов допустимого ограничения конвенционных прав.

Задача Европейского Суда в толковании состоит не в том, чтобы подменять национальные судебные органы. На национальные органы, а именно на суды, ложится задача толкования внутреннего законодательства, даже когда внутреннее право отсылает к положениям международного права или к международным договорам. Роль Европейского Суда сводится к проверке соответствия Конвенции и результатов такого толкования.

§ 4. Акты Европейского Суда по правам человека в российской правовой системе

Природе актов Европейского Суда в юридической литературе уделяется много внимания. Отечественными учеными ведутся дискуссии преимущественно по вопросу признания прецедентного характера актов Суда¹. В связи с этим существует необходимость определить место решений Европейского Суда

¹ Подробнее о позициях различных ученых по вопросу прецедентности актов Европейского Суда по правам человека см. далее в настоящем параграфе.

в российской правовой системе с учетом ее принадлежности к романо-германской правовой системе.

Необходимо сразу отметить, что постановления Европейского Суда по правам человека являются судебными актами, которые в некоторых странах – участницах Совета Европы официально признаются источниками национального права. В частности, на Украине был принят Закон Украины «Об исполнении решений и применении практики Европейского Суда по правам человека»¹, согласно ст. 17 которого суды обязаны применять при рассмотрении дел практику Европейского Суда по правам человека как источник национального права. Иными словами, украинский законодатель официально признает прецедент источником внутригосударственного права.

Правовой прецедент – это один из видов источников права. В российской правовой системе судебный прецедент официально источником права не является², однако ряд ученых-теоретиков все же признают наличие судебного прецедента в Российской Федерации. Так, еще в советское время С. Н. Братусем и А. Б. Венгеровым было выдвинуто положение о том, что «судебная практика как итог судебной деятельности есть результат толкования норм права в процессе их применения судом при разрешении конкретных дел. Эти результаты раскрывают и углубляют содержание применяемой нормы, конкретизируют ее в форме определенных положений своеобразного нормативного характера – правоположений»³ и признаются авторами в качестве источников права. В современной отечественной юридической доктрине существует позиция, согласно которой в российской правовой системе в той или иной форме прецедент всегда существовал в качестве источника права (например, в случаях применения закона

¹ *Об исполнении решений и применении практики Европейского Суда по правам человека* : закон Украины от 23 февр. 2006 г. № 3477-IV. URL: <http://ukrprison.org.ua/legislation/1205912264>

² Справедливости ради следует отметить, что официально прецедент и не отрицается в качестве источника права.

³ *Братусь С. Н., Венгеров А. Б.* Понятие, содержание и форма судебной деятельности. М. : Юрид. лит., 1975. С. 16–17.

и права по аналогии)¹. Аналогичную позицию по данному вопросу занимает В. М. Жуйков, который рассматривает судебную практику, закрепленную в некоторых постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации, в качестве источника права².

Л. Б. Алексеева под судебным прецедентом понимает образец применения, закона, выработанный судебной практикой и подтвержденный авторитетом высшего судебного органа страны³. Очень точно, как представляется, сформировал содержание юридического понятия «судебный прецедент» один из судей Европейского Суда по правам человека Лех Гарлицкий, который считает, что суть прецедента заключается в том, что он должен применяться в делах, подобных тем, которые уже рассматривались в Европейском Суде по правам человека (иметь аналогичный характер). При этом он отмечает, что часто бывает сложно оценить, является дело аналогичным по своему содержанию или же нет⁴.

Содержание понятия «прецедент» применительно к деятельности Европейского Суда по правам человека отличается от англо-саксонской доктрины прецедента, согласно которой каждый суд обязан применять к обстоятельствам рассматриваемого дела *ratio decidendi* (правовые позиции) любого решения, принятого вышестоящим судом, а суды апелляционной инстанции (кроме Палаты Лордов) связаны своими собственными предыдущими решениями⁵.

Правовая позиция Европейского Суда относительно своих прецедентов коренным образом отличается от позиций судов си-

¹ *Нешатаева Т. Н.* Международный гражданский процесс. М. : Дело, 2001. С. 65.

² *Жуйков В. М.* Судебная защита прав граждан и юридических лиц. М. : Городец, 1997. С. 189.

³ *Алексеева Л. Б.* Судебный прецедент: произвол или источник права? // Совет юстиция. 1991. № 14. С. 2–3.

⁴ *Гарлицкий Л.* Сотрудничество и конфликт: несколько наблюдений из практики взаимодействия Европейского Суда по правам человека и национальных органов конституционного правосудия : докл. на VIII международ. форуме по конституц. правосудию под эгидой Конституц. Суда Рос. Федерации (г. Москва, 9 дек. 2005 г.). URL: <http://Avwww.ilpp.ru/7440Q81026>

⁵ *Вильдхабер Л.* Роль и значение прецедентов в деятельности Европейского Суда по правам человека // Право и политика. 2001. № 8.

стемы общего права¹. Так, в решении по делу «Чепмен против Соединенного Королевства»² Европейским Судом заявлено, что он следует принципу прецедента и делает это в интересах законной определенности, прогнозируемости и равенства перед законом. При этом Европейский Суд по правам человека принимает во внимание изменения политических, экономических, социальных и культурных условий в государствах – участниках Конвенции. Это тот самый случай, когда Европейский Суд по правам человека оставляет за собой право менять ранее существовавший прецедент в соответствии с реалиями современного гражданского общества.

Так, в деле «Делькур против Бельгии»³ Страсбургским Судом была рассмотрена юридическая ситуация, при которой генеральный прокурор Бельгии выступал как государственный обвинитель, а затем принял участие в совещании судей в качестве советника без права голоса. В вышеуказанном деле Европейский Суд признал отсутствие нарушения п. 1 ст. 6 Конвенции. Позиция Европейского Суда была изменена спустя двадцать один год решением по делу «Борже против Бельгии»⁴. В своем постановлении Европейский Суд аргументировал изменение ранее существовавшего прецедента произошедшей *существенной* эволюцией в практике Европейского Суда по поводу защиты прав и принципа равенства процессуальных возможностей.

В ходе своей деятельности Европейский Суд по правам человека вырабатывает правовые позиции. Правовая позиция (*ratio decidendi*) – это часть акта (решения) Европейского Суда, в ко-

¹ Во избежание терминологической путаницы термины «общее право» и «англосаксонское право» употребляются как синонимы.

² *Чепмен* (Chapman) против Соединенного Королевства (жалоба № 27238/95) : постановление Европ. Суда по правам человека от 18 янв. 2001 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ *Делькур* (Delcourt) против Бельгии (жалоба № 2689/65) : постановление Европ. Суда по правам человека от 17 янв. 1970 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ *Борже* (Borger) против Бельгии (жалоба № 12005/86) : постановление Европ. Суда по правам человека от 30 окт. 1991 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

торой содержатся нормы права, на основе которых разрешается рассматриваемое дело. Другими словами, *ratio decidendi* содержится в мотивировочной части акта Европейского Суда по правам человека и представляет собой результат анализа аргументов и выводов суда, образующих правовое содержание судебного решения.

Значение правовых позиций Европейского Суда по правам человека обусловлено тем, что они представляют собой ключ к пониманию смысла и содержания Конвенции в целом, а также отдельных прав и свобод человека, гарантированных Конвенцией. Именно в мотивировочной части акта Европейского Суда содержатся результаты его интерпретационной деятельности по выяснению смысла нормы Конвенции и его применению к данному конкретному делу.

В процессе рассмотрения поступивших жалоб Европейский Суд по правам человека всегда руководствуется выработанными им правовыми позициями. В качестве примера можно привести следующее. Общеизвестно, что в вопросе оснований продления срока содержания под стражей органы правосудия как России, так и многих других стран – участниц Совета Европы ссылаются на тяжесть обвинения как на главенствующий определяющий фактор. Данное правило общепринято и применялось национальными судами на протяжении длительного периода времени. Однако позиция Европейского Суда по правам человека по данному вопросу несколько иная.

Страсбургский Суд неоднократно отмечал¹, что, хотя суровость наказания, которое может быть назначено, является, бесспорно, важным элементом при оценке опасности того, что заявитель может скрыться от правосудия или продолжать заниматься преступной деятельностью, необходимость в продлении срока лишения свободы не может оцениваться так абстрактно, когда

¹ См., напр.: *Летелье* (Letellier) против Франции (жалоба № 12369/86) : постановление Европ. Суда по правам человека от 26 июня 1991 г. ; *Панченко* (Panchenko) против Российской Федерации (жалоба № 45100/98) : постановление Европ. Суда по правам человека от 8 февр. 2005 г. ; *Горал* (Goral) против Польши (жалоба № 38654/97) : постановление Европ. Суда по правам человека от 30 окт. 2003 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

во внимание принимается лишь тяжесть правонарушения. Продление срока содержания под стражей не может предвосхищать наказание, связанное с ограничением свободы.

Продление срока содержания под стражей может быть обоснованным в конкретном случае, если этого требуют интересы общества, которые, несмотря на презумпцию невиновности, перевешивают принцип уважения индивидуальной свободы. Любая система обязательного заключения под стражу сама по себе не соответствует п. 3 ст. 5 Конвенции. При решении вопроса о том, должно ли какое-либо лицо быть освобождено или заключено под стражу, органы государственной власти в соответствии с п. 3 ст. 5 Конвенции должны рассмотреть возможность применения альтернативных мер обеспечения его явки в суд.

Сформировав данную правовую позицию, Европейский Суд признает, что если органы государственной власти, не рассмотрев конкретные факты и возможность применения альтернативных «мер пресечения» и опираясь главным образом на тяжесть обвинения, продлевают срок содержания под стражей, то данное поведение государства будет считаться нарушением п. 3 ст. 5 Конвенции. Следует отметить, что сам Европейский Суд по правам человека не использует в своих актах термин «правовая позиция». Однако правовые позиции Европейского Суда можно выделить на основе следующих двух признаков:

1. Многократность повторения Европейским Судом однажды закрепленной (декларированной) позиции применительно к пониманию и толкованию норм Конвенции. Необходимо отметить, что признак «многократность повторения» не означает неизменность правовых позиций Европейского Суда. Правовые позиции находятся в состоянии постоянной трансформации и адаптации к меняющимся условиям развития и приоритетам современного гражданского общества.

2. Правовые позиции всегда содержатся в мотивировочной части решения Европейского Суда по правам человека, именуемой «Вопросы права», поскольку составляют основу логического обоснования (аргументации) решения.

Основываясь на вышеизложенном, мы можем прийти к выводу, что правовыми позициями Европейского Суда по правам чело-

века выступают общие правила, подтвержденные многократным применением, сложившиеся в процессе рассмотрения отдельных жалоб Европейским Судом. Европейский Суд по правам человека ссылается на вынесенные им ранее решения для аргументации своей позиции по конкретному вопросу и следует правилу прецедента, при этом, в отличие от правовых позиций, правило прецедента было заимствовано Европейским Судом из англосаксонской системы права, в то время как правовые позиции являются либо результатом толкования Европейским Судом по правам человека норм Конвенции применительно к обстоятельствам конкретного дела, либо результатом создания нового правового положения.

Целесообразно разделять правовые позиции на позиции-толкования и позиции-прецеденты. Выработанные правовые позиции Европейского суда по правам человека образуют систему его правовых позиций. В. А. Сивицкий и Е. Ю. Терюкова квалифицируют правовые позиции как «квазинормы» и как постоянные и общие основания принятия судом всех последующих решений по аналогичным делам, то есть решений, имеющих для него значение правового прецедента¹.

Наряду с правовыми позициями Европейский Суд применяет так называемые «автономные правовые понятия». Автономные понятия – это результат многолетней практики толкования Европейским Судом дефиниций, содержащихся в Конвенции. Первоначально, оценивая обстоятельства каждого конкретного дела, Европейский Суд стремился понять и учесть позицию государства – ответчика Конвенции по жалобе при определении содержания и объема соответствующих правовых понятий. Это оказалось непросто, так как в государствах – участниках Совета Европы действуют разные правовые системы, а законодательство и правоприменительная практика каждого из них имеет многочисленные особенности, применить которые при разрешении каждого дела не представляется возможным, поскольку это требует подробного анализа национального права. Более того, Европейский

¹ Сивицкий В. А., Терюкова Е. Ю. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источники конституционного права Российской Федерации // Вестн. Конституц. Суда Рос. Федерации. 1997. № 3. С. 78–79.

Суд по правам человека также должен учитывать особенности юридической терминологии государств, поскольку одно и то же правовое понятие может иметь различное содержание в различных государствах.

Как следствие, объем гарантий, который государства – участники Конвенции должны обеспечить лицам, находящимся под их юрисдикцией, различен в зависимости от того, насколько широко в национальном законодательстве понимают тот или иной правовой термин. Следствием такого положения вещей является следующая ситуация: государства, стремясь избежать ответственности за нарушения прав и свобод человека, гарантированных Конвенцией, фактически могут прибегнуть к ограничительному толкованию некоторых правовых терминов.

Совокупность перечисленных факторов привела к тому, что Европейский Суд по правам человека постепенно выработал собственное представление о том, что должно включать то или иное правовое понятие. Позиция Европейского Суда по правам человека относительно объема и содержания терминов, закрепленных в Конвенции, постепенно приобрела независимый, или автономный, характер.

Анализ автономных правовых понятий Европейского Суда по правам человека имеет существенное значение по ряду причин. Прежде всего, содержание и объем автономных правовых понятий, как правило, существенно отличаются от объема и содержания аналогичных правовых понятий в национальном законодательстве государств – участников Конвенции. Например, с точки зрения российского законодательства понятие «суд» охватывает суды общей юрисдикции, арбитражные суды и Конституционный Суд Российской Федерации. Автономное же значение понятия «суд» с точки зрения Конвенции значительно шире.

В соответствии с прецедентным правом Европейского Суда по правам человека дефиниция «суд» применяется к органу, который соответствует следующим требованиям: 1) независимость как по отношению к исполнительной власти, так по отношению и к сторонам в процессе; 2) продолжительность мандата членом; 3) процессуальные гарантии, обычно предъявляемые к органам правосудия. Руководствуясь этими критериями, Европейский Суд

по правам человека приравнял к суду в деле «Готрен и другие против Франции»¹ региональные и национальные советы ордеров врачей этих стран; в делах «Касадо Кока против Испании»² и «Шофер против Швейцарии»³ – советы адвокатских сообществ и т. д.

Различия в содержании и объеме автономных правовых понятий в национальных правовых системах государств – участников Конвенции порождает необходимость установления этих различий и анализа особенностей подходов Европейского Суда по правам человека к их толкованию. Причем автономные понятия могут вырабатываться как в прецедентах толкования, так и в прецедентах Европейского Суда по правам человека.

Правовые позиции-прецеденты и автономные правовые понятия – составные элементы системы прецедентного права Европейского Суда по правам человека. Место автономных правовых понятий в системе прецедентного права Европейского Суда обусловлено следующими общими чертами: а) правовые позиции-прецеденты и автономные понятия призваны восполнить пробелы Конвенции; б) Европейский Суд по правам человека формулирует правовые позиции и автономные понятия по собственному усмотрению. В то же время между правовыми позициями и автономными понятиями есть существенные различия, которые позволяют их дифференцировать. В отличие от автономных понятий, для правовых позиций многократность применения является обязательным признаком.

Правовые позиции вырабатываются Европейским Судом по правам человека применительно к определенному праву, гарантированному Конвенцией (например, к праву на жизнь, личную

¹ *Готрен и другие* (Gautrin and others) против Франции (жалоба № 25405/94) : постановление Европ. Суда по правам человека от 20 мая 1998 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/>

² *Касадо Кока* (Casado Coca) против Испании (жалоба № 15450/89) : постановление Европ. Суда по правам человека от 24 февр. 1994 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ *Шофер* (Schopper) против Швейцарии (жалоба № 25405/94) : постановление Европ. Суда по правам человека от 20 мая 1998 г. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/>

неприкосновенность и другим правам), в то время как автономное понятие используется по конкретному термину, закреплённому в конкретной статье Конвенции (например, автономные значения понятий «гражданские права и обязанности», «суд», «имущество», «государственная служба» и другие).

Для того чтобы правовой термин стал автономным понятием, многократность его применения Европейским Судом по правам человека в процессе рассмотрения жалоб на нарушение прав и свобод человека, гарантируемых Конвенцией, не требуется. В решении по делу «Пеллегрин против Франции»¹ Европейский Суд по правам человека указал, что в связи с неопределённостью, которая сопутствовала применению гарантий п. 1 ст. 6 Конвенции к спорам, связанным с государственной службой, Европейский Суд вводит новое автономное понятие «государственная служба», согласно которому из сферы применения п. 1 ст. 6 Конвенции выпадают споры государственных служащих, особенность деятельности которых – осуществление государственных управленческих функций в той мере, в которой эти служащие выступают как представители публичной власти, уполномоченные охранять общие интересы.

Возвращаясь к вопросу прецедентности решений Европейского Суда по правам человека, отметим, что законодательно признание прецедентов как источников права в Российской Федерации не урегулировано, однако фактически прецеденты Европейского Суда существуют и, безусловно, являются источниками права независимо от того, признает их какое-либо государство – участник Конвенции таковым или нет. Самостоятельно выработанная Европейским Судом новая правовая позиция является прецедентом, источником права для любого государства – участника Конвенции.

Например, по вопросу правовой природы актов Европейского Суда по правам человека П. А. Лаптев считает, что «в настоящее время некорректно даже говорить о том, что судебный прецедент

¹ *Пеллегрин (Pellegrin) против Франции* (жалоба № 28541/95) : постановление Европ. Суда по правам человека от 8 дек. 1999 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

не является источником права для Российской Федерации, поскольку в законе о ратификации Конвенции прямо сказано, что Российская Федерация признает компетенцию Европейского Суда по вопросам толкования и применения Конвенции»¹. Однако в то же время хотелось бы отметить, что обязательность решений Европейского Суда по правам человека не является единственным критерием для признания решений Европейского Суда прецедентами. Следовательно, нельзя утверждать, что решения Европейского Суда являются прецедентами, только потому, что они носят обязательный для какой-либо страны характер.

Некоторые ученые ставят под сомнение прецедентный характер решений Европейского Суда по правам человека. Например, Г. В. Мальцев считает², что в деятельности Европейского Суда по правам человека нет импровизированного нормотворчества, его решения основаны на Конвенции, он связан с другими нормативными актами Совета Европы. Европейский Суд может свободно интерпретировать материальные и процессуальные нормы Конвенции и вытекающие из них обстоятельства сторон, однако отступать от них либо изменять их не вправе. Свобода интерпретации никак не равнозначна свободе создания новой нормы, поэтому в решениях Европейского Суда отсутствуют основополагающий признак судебного прецедента как самостоятельной формы права. О каком судебном прецеденте можно говорить, если в основе решения по «первичному» делу лежит не созданная в порядке судебного правотворчества, а широко опубликованная, заранее известная, писаная норма, хотя бы и специфически истолкованная Европейским Судом.

К такому же выводу приходит В. А. Туманов, который считает, что «Страсбургский Суд, в том числе и по тем делам, где в качестве ответчика выступало данное государство, не носит характера обязательного прецедента для законодателя и судебной системы

¹ *Лантев П. А.* Российское правосудие и Европейский Суд по правам человека // *Общепризн. принципы и нормы международ. права, междунар. договоры в практике конституц. правосудия : материалы всерос. совещания* (г. Москва, 24 дек. 2002 г.). М. : *Международ. отношения*, 2004. С. 33.

² *Мальцев Г. В.* Социальные основания права. М. : *Норма*, 2007. С. 642.

государства – участника»¹, решения Европейского Суда по правам человека не являются источниками российского права, так как Европейский Суд не составляет звено национальной судебной системы и не вправе давать суверенному государству какие-либо указания, тем более обязательные, касающиеся его судебной, административной, правотворческой практики.

Однако, по мнению автора настоящей работы, с такой позицией трудно согласиться. Например, для ряда стран характерно применение прецедентов иностранного государства, не говоря уже о прецедентах межгосударственных органов правосудия. В юридической литературе отмечается даже наднациональный характер судебных прецедентов как признак источника права². Что же касается аргумента об отсутствии эффективного механизма обеспечения исполнения решений Европейского Суда, то сказанное можно отнести ко всем международным нормам. Государства добровольно ограничивают свои суверенные права, признают их источниками своего внутреннего права и обязуются следовать им во внутригосударственной практике. Более того, в соответствии с нормами *jus cogens* (нормы высшего порядка) в отношении всех субъектов международного публичного права действует принцип добровольного исполнения межгосударственных обязательств, в соответствии с которым правовое регулирование по соблюдению и исполнению международных норм осуществляется диспозитивным методом.

Конвенция содержит не только материальные нормы права. Необходимо учитывать, что Конвенция была принята в 1950 г. и, хотя в нее вносились незначительные изменения в виде 14 протоколов (дополнительных соглашений), она не может регулировать все общественные отношения, возникающие в современном обществе. По этой причине Европейский Суд с помощью эволютивного толкования формирует правовую позицию, которая соответствует основным принципам, заложенным в Конвенции,

¹ Туманов В. Л. Европейский Суд по правам человека. Очерк организации и деятельности. М. : Норма, 2001. С. 47.

² Давид Р. Основные правовые системы современности. М. : Прогресс, 1967. С. 441.

ее духу, а решение, в котором заложена такая новая правовая позиция, считается прецедентом. Это дает основание утверждать, что решения Европейского Суда содержат импровизированное нормотворчество.

Решения Европейского Суда по правам человека не нужно рассматривать только лишь как правоприменительный акт, констатирующий факт нарушения Конвенции и определяющий санкции в виде компенсации потерпевшему от правонарушения. Решения Европейского Суда необходимо рассматривать как содержащиеся в них правовые позиции Европейского Суда, на основе которых были вынесены соответствующие решения. Акты, принимаемые Европейским Судом по правам человека в результате рассмотрения конкретных дел, обладают определенными особенностями, отличающими их как от обычных актов правоприменения, принимаемых судами при рассмотрении дел и применении действующего закона, так и от актов нормативного характера, принимаемых органами государственной власти, наделенными правотворческими полномочиями в установленном порядке.

Прежде всего, акты Европейского Суда:

1) создают, формулируют новое юридическое положение, новый подход к разрешению правовой ситуации для конкретного случая, то есть носят условно казуальный характер для разрешения возникшего конфликта между частным лицом и государством;

2) реализуют полномочия Европейского Суда, закрепленные ст. 32 Конвенции по принятию решений по всем вопросам, касающимся интерпретации и применения положений Конвенции, тем самым формируя «автономные правовые понятия» в системе нормативного регулирования Конвенцией прав человека;

3) приобретают характер повторяемого и неоднократно действующего правила в последующем и не в силу особого предписания, а будучи признанными судебными органами государств – участников Конвенции, которые при принятии решений обращаются к правовым позициям, сформулированным в принятых решениях Европейского Суда по правам человека по отдельным правам;

4) принимаются не по инициативе Европейского Суда, а на основании заявления (жалобы) заинтересованного, как правило частного, лица;

5) направлены на выработку единого правового подхода к разрешению определенных категорий дел, то есть реализуют принцип определенности права, стабильности правового регулирования.

Эти особенности актов Европейского Суда по правам человека позволяют сделать вывод о том, что они представляют собой источник праворегулирования, носящий ярко выраженный обязательный (одновременно и казуальный, и нормативный) характер, и несут в себе правовое начало, направленное на защиту прав и свобод, гарантируемых Конвенцией.

Таким образом, прецедентный характер решений Европейского Суда по правам человека позволяет сделать следующий вывод: практика Европейского Суда по правам человека показывает, что, вырабатывая свои правовые позиции прецедентов, Европейский Суд устанавливает единые стандарты правопорядка для государств – участников Конвенции и тем самым выходит в своих решениях за рамки толкования и конкретизации права, создавая прецеденты в качестве полноценных источников права.

Для определения места актов Европейского Суда в российской правовой системе представляется необходимым обратиться к страницам истории развития европейских интеграционных процессов в России. На международной арене Совет Европы является авторитетным межгосударственным образованием, участие государств-членов в котором свидетельствует о наличии высоких стандартов демократии и соблюдения основных признаков правового государства.

В этой связи уже в последнее десятилетие существования СССР отечественные юристы начали процесс разработки новых подходов конституционного строя страны, где эпицентром правовой системы выступал бы человек вместо государства¹. Данный процесс завершился принятием Декларации прав и свобод человека 5 сентября 1991 г., последнего акта советской супердержавы,

¹ В соответствии с советской теорией конституционного права государство находилось на вершине общественного мироздания, основные ценности государственной власти определялись по следующей схеме: «государство – общество – личность». Основным фактом, свидетельствующим об этом, является один из разделов Конституции СССР 1977 г. – «Государство и личность».

послужившего импульсивным толчком для развития правового статуса человека и гражданина в постсоветской России. С учетом международного опыта стали преодолеваться серьезные нарушения в области прав человека.

Вышеуказанный акт содержал множество правовых норм общезакрепительного и декларативного характера, наиболее важными из которых являлись Преамбула Декларации «Высшая ценность нашего общества – свобода человека, его честь и достоинство» и ст. 1 «Каждый человек обладает естественными, неотъемлемыми, ненарушаемыми правами и свободами».

Новосозданное Российское государство сразу приступило к процессу поиска эффективных путей демократизации национальной правовой системы, формирования легитимного правового государства. Было очевидно, что законодательство о правах человека значительно отставало от развитых в этом отношении европейских государств, и потому назрела потребность приведения его в соответствие с положениями международного права. Для достижения данной цели было принято решение о включении России в интеграционную систему европейской конвенционной и судебной защиты прав человека. Первым шагом России в данное направление стало представление заявки о вступлении в членство Совета Европы 7 мая 1992 г.

Начиная с 1992 г. и до получения положительного результата Совета Европы относительно членства России в названной организации (28 февраля 1996 г.) была проделана колоссальная научно-реформаторская работа по выявлению всевозможных форм внедрения на отечественную почву европейских способов и приемов юридической техники, руководствуясь при этом основным международным актом Совета Европы в области правового статуса личности – Европейской конвенцией «О защите прав и основных свобод человека и гражданина» 1950 г.

В отличие от конституций стран мирового сообщества, Конституция Российской Федерации является не столько продуктом социального и политико-правового развития, сколько юридической моделью организации и функционирования социума, воспринявшего традиционные принципы демократии. Россия взяла за образец социально-инструментальную модель конституции

современного демократического, информационного, открытого общества, опирающуюся на общечеловеческие ценности. Либеральное моделирование конституционной практики России усиливается ее участием в реализации либеральных европейских стандартов в области прав человека¹.

Глава 2 Конституции, которая посвящена правам и свободам человека и гражданина, во многом была сформулирована путем трансформации положений первого раздела Европейской конвенции, что может быть подтверждено посредством сравнительно-правового анализа текстов Конституции и Европейской конвенции.

Конституция Российской Федерации также установила правовую норму, содержание которой гласит, что общепризнанные принципы международного права являются составной частью правовой системы России (ч. 4 ст. 15), а также гарантируются основные права и свободы человека в соответствии с общепризнанными нормами международного права (ч. 1 ст. 17). Вышеизложенные нормы совпадают как с положениями Устава Совета Европы, так и с положениями Европейской конвенции.

Немаловажной также является ст. 46 Конституции, обеспечивающая право человека, находящегося на территории Российской Федерации, на обращение в международные судебные органы для восстановления социальной справедливости, при условии исчерпания всех внутригосударственных правовых средств защиты законных интересов (ч. 3 ст. 46). Следует отметить, что данная демократическая норма является бесспорным аналогом ст. 34 Конвенции.

Помимо утверждения новых конституционных положений на основе европейского опыта были также коренным образом отменены советские принципы правового статуса личности. В частности, был утвержден идеологический плюрализм в стране (ч. 2 ст. 13), отменена необходимость иметь определенную политическую принадлежность (ч. 2 ст. 30) и т. д. Подобная радикальная форма выражения и закрепления декларативных норм в Конституции России по сравнению с основными нормативно-правовыми

¹ Лучин В. О., Пряхина Т. М. Указ. соч. С. 5.

актами стран Европы охарактеризовала намерение отечественного законодателя преодолеть следы «классового права» советской эпохи.

Таким образом, можно сказать, что период с 1992 по 1996 г. характеризовался невероятным объемом законотворческой деятельности демократического характера, что сопровождалось логической и оперативной кодификацией отечественного законодательства с использованием в качестве ориентира опыта западноевропейских государств. Вместе с тем нетрудно понять, что применение этих законов в конкретных жизненных ситуациях оказалось нелегким делом. Несмотря на колоссальные реформы в области прав человека в постсоветские годы, актуальной стала задача приведения национального законодательства и отечественной правоприменительной практики в соответствие с европейскими стандартами. Вот здесь и отражается важность единственного наднационального судебного органа регионального характера – Европейского суда по правам человека. Именно решения Европейского Суда по правам человека выступают в качестве ориентиров для российского законодателя при правотворческой деятельности. Так, за 2007 г. Россия проиграла в Европейском Суде 140 дел, сумма выплат по которым составила 4,3 млн евро, а за период с 1 января 2008 г. по 31 марта 2009 г. сумма выплат по компенсациям составила 9 млн 317 тыс. евро¹. Перечисленные статистические данные демонстрируют, в какой сфере национального законодательства и правоприменительной деятельности присутствуют пробелы, коллизии и другие недостатки, на которых государство должно акцентировать внимание для соответствия европейским стандартам.

Вступление Российской Федерации в Совет Европы, бесспорно, является важнейшим этапом в эволюционном процессе ее либерально-демократических преобразований, позволяющим России постоянно поддерживать контакты с Европейским обществом в рабочих органах данной европейской организации. На саммитах Совета Европы государства-члены обсуждают наи-

¹ *Евросчетчик* // Новая газ. 2009. 15 апр.

более острые вопросы внутригосударственного характера и обмениваются опытом в конституционно-правовой сфере. Зачастую результатом подобных конференций выступают международные договоры, разработанные и заключенные государствами Совета Европы.

В настоящее время Россия присоединилась к 54 важнейшим договорно-правовым актам Совета Европы, участие в которых позволяет ей полноправно сотрудничать в создании общего европейского правового пространства. Последние два десятилетия свидетельствуют о конструктивном развитии сотрудничества между Россией и странами Европы, что обусловлено пониманием о том, что они могут справиться с общими европейскими проблемами только на основе взаимного сотрудничества в форме углубленных транснациональных интеграционных процессов.

Объективные потребности сегодняшнего мирового сообщества – происходящие процессы глобализации и коллективный метод разрешения крупномасштабных проблем – генерируют интеграцию различных национальных правовых систем отдельных государств, правовых семей¹. Вместе с тем традиционно в теории права и государства принято классифицировать все существующие национальные правовые системы на следующие правовые семьи: романо-германскую, англо-американскую и религиозную.

Российская правовая система, по мнению большинства современных исследователей, относится к романо-германской правовой семье. В пользу этой точки зрения, которой придерживался и основатель компаративистики Р. Давид, говорит совпадение таких значимых признаков, как деление права на частное и публичное, разграничение материального и процессуального права, закон как основной источник права, широкое распространение кодификации и т. д. Для романо-германской правовой семьи характерно неопределенное, довольно противоречивое положение, которое занимает прецедент.

¹ *Караманукян Д. Т.* Интегрирование правовых систем современности (на примере американского права) // *Вестн. Ом. юрид. ин-та.* 2011. № 3 (16). С. 4–7.

Прежде чем анализировать акты Европейского Суда по правам человека как источник российского права, необходимо определить место судебного прецедента в отечественной правовой системе. Судебный прецедент в современной научной литературе¹ определяется как решение суда высшей инстанции по конкретному делу, вынесенное по первой, апелляционной или кассационной инстанции, а также в процессе нормативного или казуального толкования правовых норм, опубликованное в периодическом издании, не только являющееся актом применения права, но и содержащее норму права, обязательную для применения как этим же судом, так и судом равной юрисдикции и нижестоящим судом.

Известный русский дореволюционный правовед Н. М. Коркунов признавал судебную практику в качестве самостоятельного источника права². По мнению М. П. Авдеенковой и Ю. А. Дмитриева, нельзя признать формой права судебную практику в целом³. По их мнению, формой права в России являются только решения высшего органа правосудия – Верховного Суда Российской Федерации (далее – Верховный Суд, ВС РФ). Здесь следует дополнить данный краткий перечень еще одним не менее важным судом – Конституционным Судом Российской Федерации (далее – Конституционный Суд, КС РФ).

Как известно, Пленум Верховного Суда дает толкование судам по вопросам применения норм как гражданского, так и уголовного законодательства. С помощью интерпретационной деятельности Верховным Судом, с одной стороны, восполняются пробелы

¹ См., напр.: *Богдановская И. Ю.* Судебный прецедент в странах «общего права»: особенности развития // *Рос. правосудие : науч.-практ. журн.* 2012. № 5. С. 16–29 ; *Лазарев В. В.* Нормативная природа судебного прецедента // *Журн. рос. права.* 2012. № 4. С. 92–99 ; *Ляшков С. В.* Судебный прецедент в гражданском процессе России: формы проявления, их правовая природа и юридический характер // *Право и политика : науч. юрид. журн.* 2011. № 10. С. 1693–1700 и т. д.

² *Коркунов Н. М.* Лекции по общей теории права (по изд. 1914 г.). СПб., 2004. С. 361.

³ *Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А.* Основы теории конституционного права. М. : Весь Мир, 2005. С. 175.

в действующих нормативно-правовых актах (что, бесспорно, является правотворческой деятельностью), с другой стороны, достигается определенное единообразие в применении действующего законодательства судами общей юрисдикции.

По мнению В. Н. Синюкова¹, такое положение вещей позволяет сказать, что постановления Пленума Верховного Суда служат ориентиром для судов, порой не менее императивным, чем формальные установления законодательства. Так, в п. 4 постановления Пленума Верховного Суда от 19 декабря 2003 г. № «О судебном решении» говорится, что суд наряду с нормативными правовыми актами должен учитывать в процессе отправления правосудия следующие акты:

а) постановления Конституционного Суда Российской Федерации о толковании положений Конституции Российской Федерации, подлежащих применению в данном деле, и о признании соответствующими либо не соответствующими Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов, перечисленных в пп. «а», «б», «в» ч. 2 и в ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации, на которых стороны основывают свои требования или возражения;

б) постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, принятые на основании ст. 126 Конституции Российской Федерации и содержащие разъяснения вопросов, возникших в судебной практике при применении норм материального или процессуального права, подлежащих применению в данном деле;

в) постановления Европейского суда по правам человека, в которых дано толкование положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, подлежащих применению в данном деле».

В данном постановлении четко прописано, что все нижестоящие суды обязаны учесть правовые позиции (и интерпретацию норм) КС РФ, ВС РФ и Европейского Суда по правам человека.

¹ Синюков В. Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. Саратов : Полиграфист, 1994. С. 419.

Таким образом, решения высших судов обладают обязательностью и нормативностью для нижестоящих судов. При рассмотрении гражданских дел суды общей юрисдикции и арбитражные суды обязаны ориентироваться на постановления Пленума Верховного Суда и Конституционного Суда.

Аналогичным образом обстоит дело и с актами Европейского Суда по правам человека. В настоящее время на прецеденты Европейского Суда регулярно ссылаются органы правосудия стран – участниц Конвенции. Более того, другой наднациональный судебный орган региона – Суд справедливости Европейского Союза – не только учитывает мнение, но и руководствуется судебной практикой Европейского Суда по правам человека при рассмотрении как в преюдициальном порядке, так и по существу дел, касающихся нарушений прав граждан Европейского Союза.

В Российской Федерации суды также согласовывают свою позицию с решениями Европейского Суда, тем самым закрепляя свои выводы с позицией Европейского Суда. Существенное влияние Европейским Судом оказывается, в частности, на решения Конституционного Суда. Довольно часто Конституционный Суд для подтверждения своей позиции ссылается на акты Европейского Суда в обоснование своих решений наряду с принципами и нормами международного права. Как отмечает судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке профессор Н. В. Витрук, Конституционный Суд Российской Федерации внимательно изучает практику Европейского суда по правам человека и использует ее при разрешении конкретных дел в целях дополнительной аргументации своих решений, ее усиления¹.

В этой связи представляется целесообразным рассмотреть ряд решений Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в постановлении Конституционного Суда от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

¹ Витрук Н. В. Указ. соч. С. 151.

Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова»¹ Конституционный Суд в подтверждение своей позиции приводит решение Европейского Суда по аналогичному делу «Боуман против Соединенного Королевства»². В этом деле Европейским Судом была высказана позиция о том, что в Конвенции понимается под свободными выборами и свободой слова также свобода политической дискуссии.

В постановлении Конституционного Суда «По делу о проверке конституционности положений ст.ст. 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижнекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан» Конституционный Суд отметил, что Россия, ратифицируя Конвенцию и являясь участницей Совета Европы, признает юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения положений Конвенции. Таким образом, как и сама Конвенция, акты Европейского Суда по правам человека, в той части, в какой ими, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, дается толкование содержания закрепленных в Конвенции прав и свобод, включая право на доступ к суду и справедливое правосудие, – являются составной частью российской правовой системы, а потому должны учитываться в правотворческой и в правоприменительной деятельности.

Вышеуказанные примеры являются показательным восприятием решений Европейского Суда по правам человека Конституционным Судом Российской Федерации. Конституционный Суд также устанавливает, что необходимость в соблюдении взглядов Европейского Суда по правам человека распространяется также

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Боуман* (Bowman) против Соединенного Королевства (жалоба № 24839/94) : постановление Европ. Суда по правам человека от 19 февр. 1998 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

на органы исполнительной власти и отечественного законодателя. Так, п. 2.1 постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 г. № 2-П гласит, что прецедентное право Европейского Суда по правам человека, параллельно с нормами и ратифицированными протоколам Конвенции, является составной частью российской правовой системы¹. В этой связи названные источники должны учитываться федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и правоприменительными органами при применении соответствующих норм права.

Решения Европейского Суда по правам человека, безусловно, оказывают влияние и на деятельность Верховного Суда Российской Федерации. Так, согласно п. 10 постановления Пленума Верховного Суда от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» правоприменительная деятельность российских судов должна осуществляться в соответствии с практикой Страсбургского Суда во избежание нарушения Конвенции². В указанном постановлении Верховный Суд рекомендовал Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации обеспечивать информирование судей о практике Европейского Суда по правам человека, в особенности по поводу решений, касающихся Российской Федерации, путем направления аутентичных текстов и их переводов на русский язык. Он также рекомендовал Российской академии правосудия при организации учебного процесса подготовки, переподготовки и повышения квалификации судей и работников аппаратов судов обращать особое внимание на изучение общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, регулярно анализировать источники международного и европейского права, издавать необходимые практические пособия, комментарии, монографии и другую учебную, методическую и научную литературу.

¹ URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/12051912/12051912.htm>

² URL: <http://www.rg.ru/2003/12/02/pravo-doc.html>

Обобщая вышесказанное, мы можем сделать вывод, что сегодня окончательно сформировалось общепризнанное правило, в соответствии с которым государства, вступая в Совет Европы, должны привести свое законодательство и правоприменительную практику в соответствие с прецедентным правом и интерпретационными актами Европейского Суда по правам человека. Это обусловлено тем, что продукт деятельности Страсбургского Суда представляет собой самую развитую систему стандартов прав и свобод человека в современном международном праве.

Оглавление

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
ГЛАВА 1. ЭВОЛЮЦИЯ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ.	5
§ 1. Складывание представлений о правах человека в Древней Руси и в период феодальной раздробленности (IX–XIV века)	5
§ 2. Защита прав человека в рамках единого Российского государства (XV–XVII века)	13
§ 3. Права человека в Российской империи (XVIII–XX века) ...	18
§ 4. Становление прав и свобод человека в СССР и современной России: от тоталитаризма к демократии ...	27
ГЛАВА 2. ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА ..	54
§ 1. Понятие и система конституционно-правового статуса человека	54
§ 2. Классификации конституционных прав человека	65
§ 3. Поколения конституционных прав и свобод человека и гражданина	68
ГЛАВА 3. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСТВА ..	75
§ 1. Институт гражданства в теории прав человека	75
§ 2. Приобретение и утрата гражданства по законодательству Российской Федерации.	79
ГЛАВА 4. ИНСТИТУТ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ	88
§ 1. Понятия ограничения основных прав и свобод человека и гражданина	88
§ 2. Цели ограничения основных прав и свобод человека.	98
§ 3. Средства и пределы ограничения основных прав и свобод человека	101
ГЛАВА 5. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ ..	113
§ 1. Проблемы реализации прав человека в Российской Федерации	113
§ 2. Вопросы реализации политических прав человека и гражданина по законодательству Российской Федерации.	123

§ 3. Особенности защиты прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации	139
ГЛАВА 6. ЗАЩИТА ОСНОВНЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
§ 1. Право на обращение с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации и условия его реализации	158
§ 2. Процессуальные особенности рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации дел по жалобам граждан и их объединений.	191
§ 3. Разграничение полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина между Конституционным Судом Российской Федерации и другими судебными органами.	218
§ 4. Итоговое решение Конституционного Суда Российской Федерации по рассмотрению жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан	226
ГЛАВА 7. ЕВРОПЕЙСКАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И РОССИЯ	
§ 1. Европейский институт омбудсмена: история, современные модели и российский опыт	231
§ 2. Современные европейские стандарты в области прав человека	244
§ 3. Европейский Суд по правам человека как основной гарант соблюдения европейских стандартов	262
§ 4. Акты Европейского Суда по правам человека в российской правовой системе.	281

Учебное издание

Караманукян Давид Тониевич,
Минжуренко Александр Васильевич,
Величко Светлана Анатольевна,
Бакарджиев Ян Владимирович,
Гузий Артемий Евгеньевич,
Никонова Анастасия Сергеевна,
Ашенова Торгын Мухамедьяровна,
Быкова Анастасия Геннадьевна

**ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ:
ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

Учебное пособие

Редактор: К. И. Бородина
Технический редактор: Л. А. Зарубина

Подписано в печать 11.06.2015. Формат 60x84¹/₁₆. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 7,67. Уч.-изд. л. 5,77. Тираж 550 экз. Заказ № 672.

ООО «Полиграфический центр "Татьяна"»
г. Омск, пр. К. Маркса, 82

