

ПРАВООЩИТНАЯ СТРАТЕГИЯ РОССИИ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВАНИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ ПРИРАЩЕНИЯ

М.В. МАРХГЕЙМ

*Белгородский
государственный
университет*

*e-mail:
Markheim@bsu.edu.ru*

В статье обосновывается необходимость стратегического подхода к формированию правозащитного пространства и повышения эффективности правозащитной деятельности публичного сектора и институтов гражданского общества. Рассматриваются конституционные основания, факторы выработки и возможности приращения потенциала правозащитной стратегии России.

Ключевые слова: правозащитная стратегия, конституционная защита прав и свобод человека и гражданина, правозащитная деятельность, публичный сектор защиты прав и свобод, правозащитные послания, судебный механизм защиты прав человека.

Модернизация, неотвратимо и ожидаемо охватывающая собой всё большие сегменты российского общества и государства, не может признаваться состоявшейся без создания подлинно эффективной системы защиты прав и свобод человека и гражданина. При этом речь идет не о режиме их охраны, когда, исходя из представлений теоретиков, политиков и практиков, принимаются необходимые, на их взгляд, шаги, направленные на недопущение нарушений прав и свобод личности, что, безусловно, важно. А именно об адекватных конкретной ситуации мерах по пресечению нарушения и восстановлению нарушенных прав и свобод. Полагаем, что как раз «индивидуализированное отношение» в большей степени способствует укреплению доверия к государству со стороны граждан. И работу здесь необходимо выстраивать планомерно и на перспективу, опираясь на установленные Конституцией Российской Федерации¹ правозащитные постулаты и целесообразно развивая их. Наиболее результативным подходом, как представляется, стало бы формирование внятной правозащитной стратегии. Под ней предлагается понимать официально принятую совокупность мер, ориентированную на создание в России эффективного правозащитного пространства, структура и функционирование которого надлежало бы отвечать законным в материальном, институциональном, процессуальном смыслах претензиям каждого человека, чьи права и свободы оказались нарушенными.

В стратегическом (до 2020 г.) ключе о правозащитном секторе России упоминалось в выступлениях бывшего и действующего президентов нашей страны в феврале 2008 г.² В частности, они в унисон акцентировали внимание на формировании независимой и высокоэффективной судебной власти как безусловного гаранта защиты нарушенных прав, в том числе от произвола чиновников; на необходимости сделать так, «чтобы люди поверили, что суды – это то место, где принимаются справедливые решения, где они могут найти защиту от нарушителей закона, будь то хулиган или чиновник»³.

Отдельные аспекты развития правозащитного пространства России в связи с основными направлениями ее внутренней и внешней политики обозначались в посланиях главы нашего государства, с которыми он, согласно п. «е» ст. 84 Конституции Российской Федерации, обращается к Федеральному Собранию. Ежегодный режим таких посланий способствует, на наш взгляд, обнаружению тенденций, динамики и оценке деятельности предпринимаемых в пользу совершенствования правозащитного механизма мер. Анализ посланий Президента Российской Федерации за 2000 – 2007 гг. показал,

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993, 25 декабря.

² См.: Россия 2020. Главные задачи развития страны. – М.: Издательство «Европа», 2008. – 60 с.

³ См.: Россия 2020. Главные задачи развития страны. – М.: Издательство «Европа», 2008. – 22,35 с.



что вопросы защиты прав человека в тех или иных контекстах находятся в фокусе актуальной политики государства. Так, в 2000 г. залогом эффективной защиты прав российских граждан были определены четко работающая исполнительная вертикаль и действенность судебной системы⁴. В 2001 г. была подчеркнута прямая зависимость степени доверия граждан к государству от качества их защиты последним, а также отмечено, что нарушение права и интересов граждан связано с правозащитной недоработкой органов законодательной и исполнительной власти, суда и правоохранительных структур⁵. В 2002 г. существенным правозащитным шагом была признана модернизация судебно-правовой системы, связанная, помимо прочего, с изменением судебных процедур, обеспечивающих защиту прав личности и доступность правосудия⁶. В 2003 г. было обращено внимание на значимость действенного правозащитного фона в виде развитого гражданского общества и устойчивой демократии, консолидации общественных сил, незыблемости Конституции России и гарантированных ею прав и свобод граждан⁷. В 2004 г. указывалась важность объединения правозащитных усилий государства и гражданского общества с учетом нашего собственного и мирового опыта, доказавшего продуктивность целого ряда подходов⁸. В 2005 г. были означены существенные правозащитные постулаты, состоящие в том, что в свободном и справедливом обществе каждый законопослушный гражданин вправе требовать для себя надежных правовых гарантий и государственной защиты, что мотивация сотрудников правоохранительных органов должна быть связана, прежде всего, с качеством защиты прав и свобод граждан, что продолжающееся восприятие судебной системы как коррумпированной элиминирует эффективность правосудия⁹. В 2006 г. было высказано убеждение в том, что ни одна из актуальных задач, стоящих перед нашей страной, не может быть решена без обеспечения прав и свобод граждан, без эффективной организации самого государства, без развития демократии и гражданского общества¹⁰. В 2007 г. был оценен вклад Общественной палаты в укрепление законности и защиту прав человека¹¹. Подобный оценочно-постановочный формат внимания к сфере защиты прав человека в ежегодных программных документах главы государства важен своей регулярностью, но не отличается системностью. Полагаем, что это обусловлено отсутствием в России ясной и стройной правозащитной стратегии. Именно поэтому обозначаемые здесь проблемы и предпринимаемые шаги выглядят, скорее, как организованная реакция на вызовы, преподнесенные реальной действительностью, чем системная, выверенная, ориентированная на перспективу правозащитная деятельность Российского государства.

Помимо Президента России формат программных посланий предусмотрен и для Конституционного Суда Российской Федерации (ч. 3 ст. 100 Конституции России). Однако, до настоящего времени названный орган конституционного контроля так и не воспользовался своей уникальной конституционной возможностью. Обосновать подобную позицию Конституционного Суда – органа, сосредоточивающего в себе важнейший опыт конституционного строительства современной России, демонстрирующего значимую приверженность «букве» и «духу» Конституции, – довольно сложно.

⁴ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ 8 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» (г. Москва) // Российская газета. 2000, 11 июля.

⁵ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001, 4 апреля.

⁶ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 18 апреля 2002 г. «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002, 19 апреля.

⁷ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 16 мая 2003 г. // Российская газета. 2003, 17 мая.

⁸ Послание Президента Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004, 27 мая.

⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г. // Российская газета. 2005, 26 апреля.

¹⁰ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г. // Российская газета. 2006, 11 мая.

¹¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007 г. // Российская газета. 2007, 27 апреля.



Представляется, что такие послания должны стать такими же регулярными, как и послания главы государства. Целесообразно также выделить их самостоятельную правозащитную разновидность.

Формирование правозащитной стратегии России требует «сверки» системы правозащитных координат. Исходными здесь являются конституционные нормы. Именно они мобилизуют правозащитный потенциал всех отраслей права, активизируя весь процесс защиты прав и свобод человека и вовлекая в него все институты общества и субъекты права, в том числе и международные¹².

Характеризуя конституционные правозащитные нормы, возможно выделение их исходных и производных разновидностей. Так, ч. 1 ст. 45 Конституции России, гарантирующая государственную защиту прав и свобод человека и гражданина, выступает исходной по отношению к ч. 1 ст. 46, указывающей на такой вид государственной защиты, как судебная. Одновременно, все конституционные правозащитные нормы являются исходными для иных таких норм.

Конституция Российской Федерации предусматривает правозащитные нормы общего и исключительного характера. Первые из них действуют на всей территории страны и не ограничены по времени, вторые – в условиях особых режимов военного и чрезвычайного положения (ч. 3 ст. 55, ст. 56), вводимых в соответствии с федеральными конституционными законами.

Правозащитные нормы закрепляются в различных источниках. Общие требования, предъявляемые к ним, – недопустимость противоречия Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 15), обязательность официального опубликования для всеобщего сведения (ч. 3 ст. 15). Конституция России в этом смысле прямо указывает на международный договор (ч. 3 ст. 46, ст. 62), федеральный конституционный закон (например, ч. 1 ст. 56, п. «д» ч. 1 ст. 103), федеральный закон (например, ч. 3 ст. 55, ст. 26), закон (например, ч. 2 ст. 24, ч. 3 ст. 40, ч. 2 ст. 55), любые нормативные правовые акты (например, ч. 3 ст. 15). Правозащитные положения могут содержаться также в судебном решении, на что указывает ч. 2 ст. 22, ч. 2 ст. 23, ст. 25, ч. 3 ст. 35, и в федеральных программах (ч. 2 ст. 41).

Исходя из конституционных положений п. «в» ст. 71 и п. «б», п. «ж», п. «м» ст. 72, можно выделить два уровня источников, содержащих правозащитные нормы – федеральные и субъектов Российской Федерации. Конституция России (ч. 1 ст. 17) указывает также на нормы международного права, которые несут известный правозащитный потенциал.

Правозащитные позиции ныне действующей Конституции Российской Федерации, со свойственным им аксиологическим предпочтением человека, его прав и свобод, можно признать демократическим завоеванием современной российской государственности. Конституция России 1993 г. впервые в отечественном конституционализме ограничила роль государства в установлении прав человека и гражданина, но существенно повысила значимость и ответственность первого в обеспечении соблюдения и защиты этих прав и свобод. В ней учтены теоретические основы естественно-правовой доктрины прав человека: они принадлежат людям от рождения и неотчуждаемы (ч. 2 ст. 17). Это является сущностным ориентиром в регулировании их защиты, поскольку означает невозможность приобретения, передачи. В качестве содержательного элемента неотчуждаемости прав и свобод человека называют недействительность отказа от них¹³.

Требуется уточнить, что конституционная защита прав и свобод человека и гражданина занимает особое место среди иных видов такой юридической защиты. Это, прежде всего, обусловлено позицией самой Конституции России, закрепляющей собственное верховенство на всей территории страны (ч. 2 ст. 4), свою высшую юридическую силу, прямое действие и применение на всей территории страны. Данные положения распространяются и на нормы о защите прав и свобод человека и гражданина.

¹² Макушин А.А. Конституционная защита прав и свобод человека: подходы к понятию // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 4. – С. 23.

¹³ См., например, Кикоть В.А. Комментарий к ст. 2 // Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. – М.: Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002; Комментарий к ст. 17 // Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: БЕК, 1994.



На специфику конституционной защиты прав и свобод человека и гражданина указывает программный характер Конституции Российской Федерации. В ней отражены приоритетные направления развития общества и государства, возведены в ранг высшей ценности человек, его права и свободы. Следовательно, Конституция России направлена на защиту человека во всех его существенных ипостасях (биологическое существо, личность и гражданин), как обладателя всего спектра естественных и позитивных прав. В Конституции России совершенно определенным образом находит свое выражение функция защиты прав и свобод человека, поскольку, как отмечает Ю.А. Тихомиров, именно «публичное право устанавливает механизм и процедуры юридической защиты всех субъектов права»¹⁴. Отраслевыми нормами, принимаемыми на основе конституционных принципов с учетом конкретных отраслевых задач, устанавливаются конкретные субъекты и объекты защиты прав человека, формы и методы ее осуществления.

При этом необходимо иметь в виду, что не все конституционные нормы сформулированы в правозащитном смысле безупречно. В одних случаях допущено сужение круга лиц, кому адресуется конституционное право (например, ст. 33), в других – изъятие их из под правозащитного влияния органов государственной власти (например, п. «е» ч. 1 ст. 114, ч. 4 ст. 125), в третьих – ограничение государственных гарантий (например, ст. 53). Наличествуют также положения, когда введение определенных правозащитных институтов, например, региональных омбудсменов, конституционных (уставных) судов, зависит от усмотрения субъектов Российской Федерации. Придерживаясь позиции «верности Конституции»¹⁵, считаем, что вносить в нее изменения, пусть даже правозащитного свойства, не целесообразно. Вместе с тем, как представляется, возможна корректировка «неудачных» формулировок в соответствующем федеральном законодательстве или в Концепции защиты прав и свобод человека и гражданина. К сожалению, первое, в большинстве случаев воспроизводит и тиражирует конституционные «неточности», вторая, – несмотря на предпринимаемые попытки сначала Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, а затем и Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека¹⁶, так и не обрела статус документа. Полагаем, что концепция как официально принятая в России система взглядов на правозащитную деятельность публичных субъектов и институтов гражданского общества должна носить комплексный характер и внятно отражать правозащитные намерения государства, его соответствующих структур и их представителей. Полагаем, что такая концепция была бы существенным подспорьем в деле формирования и реализации правозащитной стратегии России.

По мере развития российского общества и государства закономерно складываются более высокие требования к правозащитной деятельности представителей публичных структур и институтов гражданского общества, равно как и формируются новые ожидания, связанные с ней. Приоритет человека, его прав и свобод, их защита включены в число принципов и определяют содержание деятельности государственных и муниципальных органов. Продолжающееся реформирование таковых выражается, помимо прочего, во введении правозащитного критерия оценки эффективности их функционирования. Особенно это касается судебной системы. Обеспечение ее профессиональной работы, справедливой и равной для всех доступности правосудия составляет ключевой приоритет работы государства на ближайшие четыре года¹⁷.

Судебный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина имеет федеральный и субъектов Российской Федерации уровни, но располагает четким организационным «комплексом». В него входят только судебные органы, означенные в Консти-

¹⁴ Тихомирова Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. – С. 5.

¹⁵ См.: Витрук Н.В. Верность Конституции. – М., 2008.

¹⁶ Указ Президента РФ от 6 ноября 2004 г. №1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека» // СЗ РФ. 2004. № 46 (ч. 2). Ст. 4511.

¹⁷ См.: Россия 2020. Главные задачи развития страны. – М.: Издательство «Европа», 2008. – 35 с



туции России законодательстве. Особая оценка правозащитной роли судебных органов обусловлена конституционной четкостью судебной системы, запретом создания чрезвычайных судов (ч. 3 ст. 118), высоким статусом и независимостью судей (ст. 119, ч. 1 ст. 120), а также конституционным установлением принципов судопроизводства и исключительно бюджетным финансированием судов. Отметим, что право на судебную защиту, будучи одним из конституционных прав, служит одновременно гарантией для всех иных прав и свобод, в чем состоит его особая черта и ценность. Конституция России в ст. 18 прямо указывает, что права и свободы граждан обеспечиваются правосудием.

Обратиться за судебной защитой своих нарушенных прав и свобод вправе каждый, находящийся под юрисдикцией Российской Федерации. Эта принципиальная позиция была подтверждена Постановлением Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г.¹⁸, где сказано, что право на судебную защиту является личным неотчуждаемым правом каждого человека вне зависимости от наличия у него гражданства какого-либо государства и, следовательно, должно гарантироваться иностранным гражданам и лицам без гражданства наравне с гражданами Российской Федерации.

Как бы ни был развит и убедителен публичный сектор правозащитной деятельности, задействованный в реализации соответствующей функции государства, он не в состоянии заместить собой правозащитный потенциал институтов гражданского общества. Конституция России не прибегла к понятию «гражданское общество», но обозначила некоторые параметры его структуры, формы активности и самореализации членов гражданского общества¹⁹. В связи с защитой прав и свобод человека и гражданина, как правило, рассматривается деятельность общественных организаций, специально или в том числе сфокусированных на этой сфере. При этом в правозащитном ключе практически не рассматриваются политические партии²⁰. Они, занимая особое место в «каркасе» гражданского общества, способны внести существенный вклад в разработку и реализацию правозащитной стратегии России. Считаем, что политические партии, позиционируя себя в идейных подходах, в средствах, методах и приемах достижения и осуществления власти, не должны отказываться от сотрудничества в правозащитной сфере. Как особые представители гражданского общества они могут формировать объективное представление о состоянии правозащитной деятельности в Российской Федерации, формулировать направления и разрабатывать механизмы ее позитивного преобразования в качестве общественного интереса, а, получив должную поддержку избирателей, реализовывать намеченное в рамках парламентской деятельности на федеральном и субъектах Российской Федерации уровнях. Полагаем, что партиям следует переосмыслить отношение к правозащитной деятельности с целью выявления и освоения собственной правозащитной ниши.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что в России искомое состояние реальной защищенности прав и свобод человека и гражданина является, к сожалению, делом нескорой перспективы. Ресурсы и возможности конституционной защиты прав и свобод человека и гражданина снижены несовершенством федерального и регионального правозащитного законодательства, незавершенностью процесса практического формирования правозащитной структуры и выработки действенных механизмов защиты прав и свобод. Качественное преобразование правозащитной деятельности и реальное совершенствование правозащитного пространства Российской Федерации достижимо при условии выявления присущих им закономерностей, тенденций развития, неблагоприятных, с правозащитной точки зрения, элементов государственного механизма. Обеспечение названных условий связывается с систематической, глубокой аналитической работой, объективные результаты которой позволят наделенным властью органам принимать соответствующие ситуации, комплексные правозащитные меры.

¹⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. №6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1142.

¹⁹ См.: Мархгейм М.В., Сидоренко И.Н. Перспективы гражданского общества в современной России и особенности его развития в условиях Северо-Кавказского региона (информационно-методические материалы). – Ростов н/Д: СКАГС, 2002. – С. 28-31.

²⁰ Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (с послед. изм. и доп.) // СЗ РФ. 2001. № 29.



Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993, 25 декабря.
2. Россия 2020. Главные задачи развития страны. – М.: Издательство «Европа», 2008.
3. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ 8 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» (г. Москва) // Российская газета. 2000, 11 июля.
4. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001, 4 апреля.
5. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 18 апреля 2002 г. «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002, 19 апреля.
6. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 16 мая 2003 г. // Российская газета. 2003, 17 мая.
7. Послание Президента Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004, 27 мая.
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г. // Российская газета. 2005, 26 апреля.
9. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г. // Российская газета. 2006, 11 мая.
10. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007 г. // Российская газета. 2007, 27 апреля.
11. Макушин А.А. Конституционная защита прав и свобод человека: подходы к понятию // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 4.
12. Кикоть В.А. Комментарий к ст. 2 // Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. – М.: Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002; Комментарий к ст. 17 // Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: БЕК, 1994.
13. Тихомирова Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5.
14. Витрук Н.В. Верность Конституции. – М., 2008.
15. Указ Президента РФ от 6 ноября 2004 г. №1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека» // СЗ РФ. 2004. № 46 (ч. 2). Ст. 4511.
16. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. №6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1142.
17. Мархейм М.В., Сидоренко И.Н. Перспективы гражданского общества в современной России и особенности его развития в условиях Северо-Кавказского региона (информационно-методические материалы). – Ростов н/Д: СКАГС, 2002.
18. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (с послед. изм. и доп.) // СЗ РФ. 2001. № 29.

REMEDIAL STRATEGY OF RUSSIA: THE CONSTITUTIONAL BASES AND INCREMENT POSSIBILITIES

In article necessity of the strategic approach to formation of remedial space and increase of efficiency of remedial activity of public sector and institutes of a civil society is proved. The constitutional bases, factors of development and possibility of an increment of potential of remedial strategy of Russia are considered.

M.V. MARKHEIM

Belgorod State University

e-mail:
Markheim@bsu.edu.ru

Keywords: remedial strategy, the constitutional protection of the rights and freedom of the person and the citizen, remedial activity, public sector of protection of the rights and freedom, remedial messages, the judicial mechanism of protection of human rights.