

# ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

И. В. Галкин\*

## ПРОБЛЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** Статья посвящена проблеме обеспечения эффективной правовой реализации законодательства в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Для российской политической действительности сделалось вполне традиционным явлением принятие правомерных и целесообразных нормативных правовых актов, очевидная правовая ценность которых, однако, совершенно обесценивается необязательностью их реализации. Такая ситуация всегда чревата развитием разнообразных деформаций правовой системы государства, а наиболее опасным последствием подобного рода деформаций следует считать возникновение правового режима аномии. Данное явление совершенно неприемлемо в условиях закладывания основ правового (и социального) государства в нашей стране, поскольку только точная и неуклонная реализация норм права является самой действенной юридической мерой, обуславливающей оптимальное правовое регулирование в сфере прав и свобод человека и гражданина. Не следует забывать и о том, что главная задача правового государства быть самым деятельным гарантом и заступником естественных прав человека. Права и свободы человека выступают одновременно и средством, и целью развития всякого цивилизованного общества, а значит, и его важнейшего политического, публично-властного института, то есть государства. Таким образом, права человека выступают тем реальным и эффективным социальным регулятором, который направляет и упорядочивает деятельность всех общественных и политических институтов, осуществляющих поддержку в жизненной и творческой реализации каждой человеческой личности. По нашему мнению, давно назрела насущная необходимость переноса центра тяжести с аналитического исследования нормативной базы, обеспечивающей соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, на рассмотрение институциональной составляющей этого обеспечения. Именно поэтому целью настоящей статьи стал поиск действенных способов обеспечения эффективной реализации уже существующих правовых норм, а также анализ деятельности институтов публичной власти, ответственных за точную и неуклонную реализацию законодательства в сфере соблюдения и защиты прав и свобод человека в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** гражданские свободы, законодательство, защита прав человека, конституция, политические институты, права человека, правовая реализация, правовое государство, правовое регулирование, соблюдение прав человека.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.111.2.010-028

Довольно трудно опровергнуть тезис о том, что то — и только то — государство следует называть государством правовым, в содержании публично-властной деятельности кото-

рого возможно обнаружить выявление двух важнейших аспектов правопорядка. Данные аспекты по аналогии с правом в объективном или субъективном смысле можно назы-

© Галкин И. В., 2016

\* Галкин Иван Викторович, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры истории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) [galckynvanya@rambler.ru]  
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

вать объективной или субъективной стороной правопорядка в правовом государстве. Объективным аспектом деятельности правового государства следует считать наиболее последовательное связывание (с помощью правовых средств) политической власти, то есть юридической основой такого государства становится верховенство права (принцип законности в широком смысле), а также формирование для публично-властных структур государства режима правового ограничения. Субъективным аспектом правового государства должно быть максимально возможное юридическое обеспечение прав и свобод человека или (в более узком смысле государственного или конституционного права) гражданина (подданного). Очевидной предпосылкой воплощения в жизнь указанных выше аспектов правового порядка становится принцип равенства всех субъектов правового общения перед законом и судом, и данный принцип является важнейшей гарантией социальной справедливости в правовом государстве.

Следует осознавать, что принимаемое и издаваемое компетентными в правотворческой деятельности органами публичной власти законодательство, в том числе и в сфере прав и свобод человека, может быть эффективным только при том условии, если создаваемые нормативные правовые акты будут находить для себя соответствующий механизм реализации, без которого нормы даже самых «идеальных» законов или подзаконных актов становятся лишь ничем не подтвержденной декларацией, то есть попросту фикцией. Более того, только неуклонная и точная реализация принятых в установленном порядке конституционно-правовых норм является самой действенной юридической мерой, обуславливающей правовое регулирование в сфере прав и свобод человека в государстве, при отсутствии которой мы столкнемся с возникновением всевозможных деформаций правовой системы, вплоть до самой опасной — *аномии*. Таким образом, назрела объективная необходимость переноса центра тяжести с аналитического исследования нормативной базы, обеспечивающей соблюдение и защиту прав и свобод человека, на рассмотрение институциональной составляющей этого обеспечения, ибо целесообразно устроенные и эффективно работа-

ющие социальные и политические институты нивелируют воздействие даже тех правовых норм, которые могут быть и не вполне адекватными вызовам действительной общественной обстановки.

À propos, для российской политико-правовой реальности сделалось вполне привычным, даже можно сказать уже традиционным явлением разработка и принятие правомерных и целесообразных с точки зрения правового регулирования и юридической техники нормативных правовых актов, очевидная правовая полезность которых, однако, совершенно умалется необязательностью их реализации. Подобное явление, неприемлемое в государстве, претендующем на звание правового, становится просто нетерпимым, когда речь заходит о такой немаловажной и весьма деликатной материи, как права и свободы человека, коль скоро проблема соблюдения прав человека в конечном итоге касается всех категорий населения Российской Федерации, безотносительно к социальному статусу или материальному достатку отдельно взятого индивида. Именно поэтому целью данной статьи стал поиск действенных способов обеспечения эффективной реализации уже существующих правовых норм, то есть мы не столько акцентируем внимание на качестве нормативного материала актуального отечественного законодательства в области прав человека, сколько рассуждаем о возможности оптимизации его претворения в деятельности конкретных политических институтов нашей страны.

§ 1. «Права человека, — подчеркивал выдающийся отечественный ученый-правовед В.С. Нерсисянц, — это прежде всего признание правоспособности и правосубъектности человека. И по объему правоспособности и кругу субъектов права в разные эпохи можно судить о том, кого же *из людей* и в какой мере данная система права признает *в качестве человека, имеющего права*»<sup>1</sup>. Каковы же были самые существенные этапы развития института прав человека и как изменялась мера правоспособности или правосубъектности личности и во всемирно-историческом масштабе, и в истории государства российского?

Впервые в наиболее общей форме вопрос о естественных правах личности поставили

<sup>1</sup> Нерсисянц В. С. Философия права : учебник. М., 2009. С. 142.

еще древнеримские юристы, для которых естественное правомочие лица есть не что иное как субъективное выражение всеобщего природного, то есть естественного права (*jus naturale*). Так, согласно мнению известного римского юриста Ульпиана, естественное право могло распространяться не только на людей, но даже и на животных. Отметим, что к предмету регулирования естественного права Ульпиан относит, в частности, заключение брака и воспитание детей, подчеркивая, что и дикие животные якобы обладают определенным осознанием подобного права (Дигесты 1.1.1.3). В дальнейшем весомый вклад в развитие идей естественного права личности внесли христианские богословы, ставшие теми мыслителями, стараниями которых были заложены принципиальные основы современных европейских (и не только) этики и права, признающих права и свободы человека одной из фундаментальных ценностей.

Выдающийся английский философ и политический мыслитель XVII века Джон Локк стал, пожалуй, тем первым представителем политико-правовой науки Нового времени, кто отчетливо *теоретически* сформулировал важнейшие неотчуждаемые (естественные права) права человека. Философ утверждал, что всякий человек в согласии с законом природы имеет субъективное право отстаивать свою собственность, то есть свою жизнь, свободу и имущество<sup>2</sup>. Следует отметить, что именно обеспечение этих неотчуждаемых прав становится, по Локку, важнейшей целью «общественного договора», в результате заключения которого люди объединяются под властью государства и совершенно вверяют свои судьбы в его могучие длани, получая взамен определенные гарантии своей безопасности. Однако закон природы, устанавливающий меру свободы и подчинения личности самой природе либо обществу, не перестает действовать и в государственном состоянии, ибо только этот закон определяет как права человека, так природу и пределы воздействия политической власти на человеческую личность и ее гражданские интересы. «Гражданскими интересами, — разъяснял Джон Локк, — я называю жизнь, свободу, здоровье и отсутствие теле-

сных страданий и владение такими внешними благами, как деньги, земли, дома, домашняя утварь и т.д.»<sup>2</sup>.

Вполне закономерно, что именно Дж. Локку, то есть *британскому* политическому мыслителю, принадлежит теоретический приоритет в той сфере общественной и правовой мысли, которая связана с проблемой прав человека, ведь именно в Английском королевстве впервые были разработаны и приняты нормативные правовые акты, *юридически* закрепившие процессуально-правовые гарантии государственной защиты элементарных прав человека, прежде всего во время уголовного преследования. Таковыми документами явились Великая хартия вольностей (1215 г.), Петиция о праве (1628 г.), Habeas corpus act (1679 г.), а также Билль о правах (1689 г.), которые, однако, первоначально имели довольно узкий, преимущественно феодально-сословный характер. Со временем социальная база этих актов принципиально расширилась, и они приобретали все более демократическую и всесловную трактовку, став в конечном итоге фундаментом так называемой «неписанной конституции» Великобритании<sup>3</sup>. Конечно, с высоты достижений современной государственно-правовой науки сформулированная Локком «триада» основных прав человека может показаться чересчур обобщенной и мало наполненной конкретным юридическим содержанием. Однако если мы воспримем эту триаду прав в качестве основополагающих, родовых прав личности, имплицитно содержащих в себе все те будущие правовые идеи и нормы, которые были выработаны в данной области в ходе дальнейшего исторического развития правовой и общественной мысли, то нельзя не проникнуться всей значимостью политико-правовых идей именитого британца.

Век спустя основоположники североамериканской государственности станут восприимчивыми идей Джона Локка о правах человека, но в духе воззрений эпохи сентиментализма прекраснотушно подменяют слишком прозаическое, на их взгляд (однако, безусловно, необходимое), «право на имущество» на романтическое (но мало содержательное с точки зрения практического юриста) «стремление

<sup>2</sup> Локк Дж. Избранные философские произведения. М., 1960. Т. 2. С. 50.

<sup>3</sup> Локк Дж. Указ. соч. С. 145.

<sup>4</sup> См.: Права человека : учебник / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 2011. С. 29–30.

к счастью»<sup>5</sup>. Будучи республиканцами и демократами и выступая принципиально против абсолютной политической власти монархов, творцы и идеологи нового государства (в первую очередь Томас Джефферсон) в тексте Декларации независимости Соединенных Штатов Америки четко сформулировали, а главное — впервые *юридически* закрепили основные неотчуждаемые права человека<sup>6</sup>. Декларация независимости была принята 4 июля 1776 года, и именно эта дата считается днем рождения североамериканского государства.

Поскольку первоначальный текст Конституции США (1787 г.) акцентировал внимание на механизме осуществления публичной власти в новоявленной федеративной республике, вскоре назрела насущная необходимость в юридическом закреплении института прав и свобод человека. Добавленные конституционно-правовые нормы декларативного характера стали содержанием первых 10 поправок к американской конституции, получивших широкую известность в истории под названием Билля о правах (1789–1791 гг.) и развивавших те идеи, которые содержались уже в британском Habeas corpus act 1679 года. При этом заметно явное противоречие сфер должного и сущего: нормы американского Билля о правах имели демократический и всесловный характер, однако важнейшая социально-экономическая проблема — рабство — была в этом документе обойдена, и поэтому только в XIII поправке к Конституции США (1865 г.) нашел окончательное юридическое закрепление произошедший уже фактически акт отмены рабства. Как бы то ни было, но первое в мировой истории нормативное закрепление прав человека в конституционных документах США трудно переоценить, особенно учитывая отдаленную историческую перспективу.

Важнейшим этапом в эволюции правового института прав человека стали нормативные правовые акты времен Великой французской революции, и в первую очередь Декларация прав человека и гражданина, принятая 26 августа 1789 года. Юридическая техника данного документа находится на более высоком уровне, чем у американского Билля, и в этом, без

сомнения, сказались многовековые традиции «континентальной» правовой мысли Западной Европы, находившейся под сильным воздействием реципированного римского права. Кроме того, в данном документе нашли свое юридическое претворение политические идеи влиятельнейших идеологов французской революции — Ш.-Л. де Монтескье и Ж.-Ж. Руссо. К этим идеям следует отнести положение о необходимости законодательного ограничения естественных прав человека (прежде всего свободы) в целях обеспечения надлежащего общественного порядка, теорию общественного договора, объяснявшую причины возникновения государственности, а также учение о едином и неделимом по своей природе народном суверенитете. В Декларации прав человека и гражданина 1789 г. были закреплены следующие принципиальные естественно-правовые идеи:

1. Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. Общественные отличия могут основываться лишь на соображениях общей пользы.
2. Цель каждого государственного союза составляет обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека. Таковыми являются свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению<sup>7</sup>.

Французская Декларация прав человека и гражданина 1789 г. оказалась столь выдающимся и всеобъемлющим достижением в сфере юридического закрепления прав человека, что с тех пор стала необходимой преамбулой к большинству французских конституций, вплоть до Конституции Пятой республики, принятой 4 октября 1958 года. Симптоматично заявление Президента Франции Ф. Миттерана, сделанное им в 1989 году по случаю 200-летней годовщины Великой французской революции: Декларация прав человека и гражданина 1789 г. продолжает еще оставаться скорее землей обетованной, чем завоеванной территорией<sup>8</sup>.

**§ 2.** Традиционно права и свободы человека считаются институтом конституционного права, хотя их значение и содержание гораздо шире рамок какой-либо одной отрасли, и права человека становятся достоянием,

<sup>5</sup> См.: Хрестоматия по всеобщей истории государства и права. М., 1996. Т. 2. С. 53.

<sup>6</sup> Первоначальный вариант документа являлся Декларацией прав штата Вирджиния.

<sup>7</sup> См.: Хрестоматия по всеобщей истории государства и права. Т. 2. С. 85.

<sup>8</sup> См.: История государства и права зарубежных стран : учебник / под ред. К. И. Батыра. М., 2007. С. 389.

«собственностью» всех других отраслей права, и даже более того — их приоритетным принципом и главной целью. Эволюция политических систем в XX веке происходила под перекрестным влиянием двух параллельных тенденций: под неуклонно растущим воздействием норм международного права, с одной стороны, и появившихся международных политических организаций — с другой. Лига Наций (1919 г.), а затем и Организация Объединенных Наций (ООН) (1945 г.) стали важнейшими международными институтами, основной функцией которых является обеспечение гарантий и соблюдение прав и свобод человека.

Апогеем развития института прав и свобод человека в планетарном масштабе следует считать разработку и принятие целого пакета основополагающих юридических документов в сфере международного публичного права, какими явились Устав Организации Объединенных Наций (1945 г.), Всеобщая декларация прав человека или Билль о правах (1948 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), Международный пакт об экономических, социальных и политических правах (1966 г.), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.), Декларация прав ребенка (1959 г.) — все перечисленные нормативные акты без всякого преувеличения имеют всемирно-историческое значение. В указанных декларациях, конвенциях и пактах конкретизируются те принципиальные положения о безусловной необходимости уважения прав человека и основных его свобод, а также абсолютного запрета всех форм дискриминации человеческой личности, которые в обобщенной форме были закреплены во Всеобщей декларации прав человека. Кроме того, в Международном пакте о гражданских и политических правах устанавливается весьма важная норма о том, что каждый отдельный человек имеет и определенные *обязанности* в отношении других людей или того коллектива, к которому он принадлежит, то есть подчеркивается необходимость корреспонденции прав и обязанностей индивида.

К указанным международно-правовым документам примыкает и известная европейская

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), которая в дальнейшем была расширена и изменена рядом протоколов. Отметим, что Конвенцией предусматривается возможность направления индивидуальных жалоб в Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ). Российская Федерация присоединилась к этому международно-правовому акту и дальнейшим его протоколам после процедуры ратификации в 1998 году. Следует также напомнить, что в 1976 году вступил в силу Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, который предусматривает возможность направления индивидуальных жалоб в Комитет по правам человека ООН. Этот Протокол также был ратифицирован Российской Федерацией и вступил в силу с 1 января 1992 года.

Сегодня принято говорить, как правило, о трех поколениях (генерациях) прав и свобод человека<sup>9</sup>. Однако понятие «поколение» в данном случае имеет не столько временное, сколько политико-юридическое содержание, выражающееся в отнесении прав и свобод человека к индивидуальным, социально-экономическим или групповым (общественным) интересам. Так, к *первому поколению* относятся те индивидуальные гражданские и политические права и свободы, которые основываются на так называемых «либеральных ценностях» (свобода, равенство и справедливость) и создают реальные предпосылки для защиты личности от противозаконного вмешательства как со стороны государства, так и со стороны иных субъектов политического общения. К правам человека первого поколения традиционно относятся следующие личные гражданские (политические) права: право на жизнь, свободу и физическую безопасность личности; право на свободу мысли, совести и вероисповедания; право на равенство перед законом и судом; право на свободу от необоснованного ареста, задержания или изгнания и тому подобные права, выражающие *негативную* свободу индивидов.

Права и свободы человека, составляющие *второе поколение*, являются следствием процесса многовековой борьбы широких слоев на-

<sup>9</sup> Следует отметить, что концепцию поколений прав человека впервые сформулировал французский ученый К. Васак. Как мы полагаем, разделение прав человека на три поколения носит преимущественно доктринальный характер, отражающий длительный путь их эволюции, ибо все права и свободы неразрывно связаны между собой и представляют определенное юридическое единство.

родных масс за повышение уровня своего материального благосостояния, за приоритетность социально-экономической составляющей в деятельности политических институтов общества, за широкую вовлеченность населения в культурную жизнь общества, за общее улучшение социального климата. К правам человека второго поколения, которые нередко называют *позитивными* правами, относят следующие социальные, экономические и культурные права: право на труд и свободный выбор работы; право на социальное обеспечение; право на отдых и досуг; право на защиту материнства и детства; право на образование; право на участие в культурной сфере общественной жизни. «Второе поколение прав человека, — согласно мнению Л. И. Глухаревой, — воплотило ценности социально ориентированного государства, привязало человека к государству, повысив патронажную роль последнего, особенно в отношении тех, кому грозит опасность в океане свободы “либерального общества”»<sup>10</sup>.

*Третье поколение* прав и свобод человека, начавшее активно формироваться в период после окончания Второй мировой войны, включает в себя так называемые коллективные (или солидарные) права, которые порой также называют правами народов, поскольку они могут осуществиться только внутри какой-либо социальной общности. К третьему поколению прав и свобод относят такие фундаментальные политические ценности, как право на мир, право на здоровую окружающую среду, право на развитие, право на общее культурное наследие человечества, право (наций) на самоопределение, право на осуществление публичной власти. «В последнее время группа прав третьего поколения несколько расширилась за счет включения в нее так называемых “новых” прав, которые появились в результате трансформации традиционных прав или как ответ на новые реалии общественной жизни. К ним стали относить права на эвтаназию, на возможность создавать семью однополыми людьми, на отказ от воинской службы, а также права различных категорий лиц: больных СПИДом, сексуальных меньшинств, лиц с физическими

или психическими отклонениями и др. Перечень “новых” прав подвижен, он может расширяться за счет глобализации, природных и техногенных катаклизмов, научно-технического прогресса. Возможно, через некоторое время можно будет уже рассматривать права жертв терроризма, техногенных аварий, клонированных людей и др. Кроме того, развитие информационных технологий дало основание говорить о появлении нового, *четвертого поколения* прав человека, которое включает в себя право каждого человека на глобальные коммуникационные связи, создание внегосударственного интернет-сообщества и тех правах, обязанностях и ответственностях, которые несет за собой формирование мирового информационного пространства»<sup>11</sup>.

Таким образом, понятие «поколение прав человека» не только отражает период возникновения или, вернее сказать, момент нормативного закрепления каких-либо прав и свобод человека, но также определяет и тот конкретный вид или группу общественных отношений, где непосредственно происходит воплощение этих прав в реальный правопорядок. Кроме того, вполне правомерен вывод о том, что каждый новый этап в развитии общемировых социальных процессов выдвигал и новое поколение прав человека, которое было призвано преодолеть неустойчивость ситуации и стабилизировать общественное развитие<sup>12</sup>.

**§ 3.** Исторические условия развития российского государства мало способствовали раннему и всестороннему развитию правового института прав и свобод человека. С одной стороны, христианская религия (в ее православном облике) стала высочайшим духовным выражением этической сферы *должного*. С другой стороны, абсолютистские тенденции в организации публичной власти, на фоне исторически излишне затянувшейся эпохи феодализма с остатками трудно поддававшегося окончательному изживанию крепостнического уклада, явились тем миром *сущего*, который не оставлял никакой возможности для поступательного развития общественных институтов и прежде всего — гражданского общества.

<sup>10</sup> Глухарева Л. И. Современные проблемы теории прав человека. М., 2004. С. 98.

<sup>11</sup> Конституционное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, М. А. Липчанская. М., 2013. С. 122.

<sup>12</sup> См.: Права человека. Итоги века, тенденции, перспективы / рук. авт. кол. и отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 2003. С. 36.

Кроме того, некоторая замедленность культурного развития страны, провиденциальные причины коего здесь рассматривать неуместно, положила препятствие широкому развитию философской мысли в России, а значит, и такой ее важной области, как философия политики и права. Тем не менее российские мыслители оставили нам ряд ценных, интересных и актуальных *теоретических* соображений по поводу неотчуждаемых прав человека, обусловленных идеей естественного права. К их числу следует причислить такие выдающиеся фигуры, как А. Н. Радищев, Б. Н. Чичерин, С. А. Муромцев, М. М. Ковалевский, П. И. Новгородцев, В. С. Соловьев, В. А. Савальский, Н. А. Бердяев, И. А. Ильин, каждый из которых трактовал естественные права человека с самых различных философских, теоретических либо методологических позиций.

Впервые в российской истории ряд элементов правового института прав человека и гражданина (вернее, подданного) был *юридически* закреплен в Манифесте об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 года, где было высочайше провозглашено намерение «даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов»<sup>13</sup>. Кроме того, данный Манифест качественно расширял электоральную базу Государственной думы и закреплял положение о том, что никакой закон не может приобрести юридической силы без одобрения Государственной думы, а у выборных от народа появилась действительная возможность участия в надзоре за законосообразностью действий органов исполнительной власти.

Следующим важным шагом в развитии института прав человека в России становится Декларация Временного правительства от 3 марта 1917 года, очертившая более широкий круг основных личных и политических прав, среди которых указывались свобода слова, печати, союзов, собраний и стачек, с распространением политических свобод на военнослужащих в пределах допускаемых военно-техническими условиями. В данной Декларации также

объявлялась отмена всех сословных, вероисповедных и национальных ограничений, вместе с проведением полной и немедленной амнистии по всем делам политическим и религиозным, в том числе и по террористическим покушениям, военным восстаниям, аграрным преступлениям и т.д.<sup>14</sup>

Первая советская Конституция РСФСР 1918 г., которая была принята 10 июля 1918 г. V Всероссийским Съездом Советов, стала и первой *писаной* конституцией в истории нашей страны. Следует подчеркнуть, что, несмотря на узкоклассовый характер данного документа, закреплявшего во многих своих нормах положения марксистской теории диктатуры пролетариата, значение самого факта принятия Основного закона страны трудно переоценить. Напомним, что в данном нормативном правовом акте было отражено провозглашение РСФСР свободным социалистическим обществом всех трудящихся, декларирование социалистической природы советского федеративного государства, закрепление принципа диктатуры пролетариата и беднейших слоев крестьянства, установление системы советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов на всех уровнях во главе со Съездом Советов, отстранение от электорального процесса представителей так называемых «эксплуататорских классов».

Довольно высоким достижением отечественной правовой мысли следует признать Конституцию СССР 1936 г., которая была принята 5 декабря 1936 г. на VIII Чрезвычайном Всесоюзном Съезде Советов, и она отразила в своих нормах политическую концепцию победы социализма<sup>15</sup>. Следует отметить, что Конституция 1936 г. стояла на одном уровне с самыми демократическими конституционными правовыми актами своего времени, в том числе и в сфере закрепления основных прав и свобод личности, а ее юридическая техника соответствовала самым высоким мировым стандартам, предъявляемым к документам такого рода. Здесь будет уместным привести одно высказывание И. В. Сталина, сделанное им незадолго до принятия Конституции 1936 г., в котором он подчеркивал социальную направлен-

<sup>13</sup> Хрестоматия по истории государства и права России / сост. Ю. П. Титов. М., 2002. С. 275.

<sup>14</sup> См.: Хрестоматия по истории государства и права России. С. 292.

<sup>15</sup> Конституция РСФСР 1937 года была принята в соответствии с Конституцией СССР 1936 года XVII Чрезвычайным Всероссийским Съездом Советов.

ность данного нормативного правового акта: «Настоящая свобода имеется только там, где уничтожена эксплуатация, где нет угнетения одних людей другими, где нет безработицы и нищенства, где человек не дрожит за то, что завтра может потерять работу, жилище, хлеб. Только в таком обществе возможна настоящая, а не бумажная, личная и всякая другая свобода»<sup>16</sup>.

Действительно, в тексте Основного Закона СССР 1936 г. мы встречаем весьма прогрессивные для своего времени правовые положения, существенно расширявшие перечень основных прав и свобод советских граждан, а именно: право на труд, право на отдых, право на материальное обеспечение в старости либо в случае потери трудоспособности, право на образование, право на неприкосновенность личности и жилища, право на тайну переписки. Кроме того, в Конституции 1936 г. нашли свое закрепление нормы о гендерном равенстве мужчин и женщин, о полном равноправии всех граждан СССР, независимо от их национальности и расы, о свободе совести и об отделении церкви от государства. Также Основным Законом СССР устанавливались гарантии свободы слова, свободы печати, свободы собраний и митингов, свободы уличных шествий и демонстраций. Тем не менее многие положения Конституции СССР 1936 г. фактически имели фиктивный характер, что указывает на серьезный *дефект институциональной реализации* конституционно-правовых норм, поскольку правовое регулирование в те годы нередко подменялось партийными директивами органов ВКП(б), а советское общество сотрясали все новые и новые волны массовых политических репрессий.

Конституция СССР 1977 г. явилась следующим важным шагом в развитии института прав и свобод человека в нашей стране<sup>17</sup>. Важнейшей причиной, побудившей к разработке и принятию нового Основного Закона СССР, стали масштабные изменения в общественной жизни страны, а также желание правящей коммунистической элиты юридически закрепить концептуальную идеологию о победе так

называемого развитого социализма в Советском Союзе. Пытаясь наметить круг основных черт Конституции СССР 1977 г., следует указать на полный отказ от принципа диктатуры пролетариата, закрепленного еще в Конституции РСФСР 1918 г., провозглашение СССР общенародным государством, установление руководящей и направляющей роли КПСС в обществе (статья 6), подтверждение социалистического характера экономики. Кроме того, в данном нормативном правовом акте мы находим ряд новелл в сфере закрепления основных прав граждан, к которым следует причислить право на охрану здоровья, право на жилище, право на пользование достижениями культуры, право участвовать в управлении государственными и общественными делами, вносить предложения в государственные органы, а также критиковать недостатки в их работе. Следует отметить, что в статье 58 Конституции СССР 1977 г. впервые в истории советского конституционализма де-юре предусматривалось право граждан на судебное обжалование действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, превышением полномочий либо ущемляющих права граждан, хотя реальный механизм осуществления данного права не был законодательно регламентирован, то есть не был установлен де-факто.

«В современной интерпретации *права человека* — это социальные возможности пользоваться материальными и социальными благами. В советском законодательстве впервые данное понятие было использовано в Конституции 1977 года. Права человека — это такие права, которые принадлежат каждому члену гражданского общества, в отличие от привилегий, распределявшихся в зависимости от занимаемого индивидом места на социальной лестнице. Права человека являются атрибутом каждой личности и всякого демократически организованного общества и входят в систему общечеловеческих ценностей»<sup>18</sup>.

Действующая Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г., является на данном

<sup>16</sup> Беседа товарища Сталина с председателем американского газетного объединения «Скрипе-Говард Ньюспейперс» г-ном Роем Говардом 1 марта 1936 г. М., 1936. С. 18–19.

<sup>17</sup> Конституция СССР 1977 года была принята 7 октября 1977 года на Внеочередной 7-й сессии Верховного Совета СССР 9-го созыва; Конституция РСФСР 1978 года, которая соответствовала Конституции СССР 1977 года, была принята 12 апреля 1978 года на 7-й сессии Верховного Совета 9-го созыва.

<sup>18</sup> Конституционное право Российской Федерации. С. 117.

этапе развития российской государственности наиболее масштабным достижением в эволюции правового института прав и свобод человека и гражданина. Создатели российской конституции использовали теоретический и практический опыт мирового конституционного строительства, а также базовые международно-правовые акты, касающиеся прав и свобод человека, и закрепили в ней нормы, соответствующие всем трем поколениям прав человека. Глава 2 «Права и свободы человека и гражданина» следует в тексте Конституции РФ непосредственно после главы 1 «Основы конституционного строя», и положения указанной главы о правах и свободах человека могут быть изменены только в случае принятия нового Основного закона, что свидетельствует о приоритетном характере института прав человека в данном нормативном правовом акте. В частях 2 и 3 статьи 17 Конституции РФ указано, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, а осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, в чем заметно определенное воздействие на авторов текста Основного закона правовой идеологии юснатурализма.

Одной из принципиальных политико-правовых новелл Конституции РФ 1993 г. стало признание человека, его прав и свобод *высшей ценностью*, а в части 2 статьи 55 Конституции РФ закреплена следующая правовая гарантия соблюдения прав человека: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». Кроме того, был установлен строгий и закрытый перечень оснований для ограничений прав и свобод человека в Российской Федерации. Таким образом, впервые в истории отечественного конституционализма личные, социально-экономические, политические и культурные права и свободы человека (гражданина) были закреплены и гарантированы с такой исчерпывающей полнотой и ясностью.

§ 4. В правовом и демократическом государстве базовой юридической гарантией соблюдения прав человека является какой-либо основополагающий нормативный правовой акт, обычно называемый *основным законом* государства либо *конституцией* (от лат.

*constituere* — сооружать, строить, устанавливать, учреждать). Подобный нормативный правовой акт, устанавливающий и закрепляющий основы государственного строя, в первую очередь форму правления, территориальное устройство страны, тип политического режима, а также принципы народного суверенитета (в демократических государствах), обладает высшей юридической силой и наибольшим политическим потенциалом, источником которого становится факт легитимации Основного закона общим волеизъявлением народа в результате осуществленного конституционного плебисцита, воплощающего в жизнь демократические принципы прямой, непосредственной формы народовластия<sup>19</sup>. В свою очередь, социальный потенциал конституционных актов всегда значителен по той причине, что в них содержатся не только правовые нормы, но и нормы морали, с достаточной мерой объективности отражающие действительный уровень развития общественной нравственности.

Однако зададимся вопросом, что является гарантией высшей юридической силы самих конституционных актов, если конституции — это нормативные правовые акты, состоящие *par excellence* либо из норм-дефиниций, либо из норм-деклараций, либо из норм-принципов, и они как таковые практически полностью лишены автономного механизма, устанавливающего процедуру наложения правовых санкций? Приходит на ум только один ответ: реальным юридическим обеспечением эффективного воздействия конституционных актов на осуществление правового регулирования может стать только *механизм прямого действия* норм самих конституций. Кроме того, закрепленный в большинстве конституций демократических стран принцип разделения властей служит весомой правовой гарантией против концентрации всей полноты политической власти в какой-либо из властных ветвей (в первую очередь в руках исполнительной власти) — разумеется, если этот принцип не является простой декларацией.

Российская Конституция 1993 г., как было уяснено выше, вполне соответствует современным мировым стандартам в области законодательной регламентации прав и свобод человека и адекватна требованиям, обычно

<sup>19</sup> Таким образом, плебисциты становятся своеобразным выражением теоретических установок Руссо об общественном договоре и народном суверенитете в условиях современной политической реальности.

предъявляемым к документам подобного рода с точки зрения юридической техники. Однако профессор Л. А. Морозова подчеркивает, что, вопреки закрепленной в Конституции РФ политической обязанности государства соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, отношения между государством и личностью не являются равноправными, а следовательно, и справедливыми<sup>20</sup>. Таким образом, проблема заключена совсем не в качестве юридической техники нормативного материала Основного Закона Российской Федерации, которое является довольно высоким, а проблема видится скорее в надлежащем институциональном обеспечении эффективной реализации уже имеющихся базовых конституционно-правовых норм.

Учитывая все вышеизложенное, мы переходим к конкретным предложениям и рекомендациям по обеспечению эффективной реализации законодательства в сфере защиты прав человека в Российской Федерации:

**А.** Поскольку, как мы указывали выше, важнейшей юридической гарантией соблюдения прав человека во всяком демократическом государстве является механизм прямого действия конституционных актов, следует с совершенной ясностью и недвусмысленностью регламентировать правовое регулирование прямого действия норм конституции, ибо даже самый совершенный с точки зрения юридической техники документ не является гарантией от пренебрежительного отношения публично-властных институтов к правам конкретного человека и гражданина. Более того, в реальности прямое действие Конституции РФ зачастую становится не более чем простой декларацией, не подкрепленной никаким действительным механизмом правового регулирования. Эффективной мерой против указанного зла могло бы стать принятие особого нормативного правового акта, закрепляющего и конкретизирующего механизм прямого действия норм Основного Закона Российской Федерации, и данный документ должен обладать довольно высокой юридической силой<sup>21</sup>.

Нормативный правовой акт о прямом действии конституционно-правовых норм должен быть составлен таким образом, чтобы у лиц

наделенных правоприменительной функцией не могло бы оставаться принципиальных вопросов, является ли какой-либо юридический казус основанием для реализации прямого действия норм конституции. Кроме того, подобный законодательный акт может быть полезным и для самого широкого круга лиц, использующих свое право, или для лиц, считающих, что предоставленные им Конституцией РФ права и свободы были кем-либо нарушены. По нашему мнению, в этом нормативном правовом акте следует сделать особый акцент на безусловную необходимость соблюдения норм глав 1 и 2 Конституции РФ 1993 г., в которых закреплены идеи народного суверенитета и ценности всякой человеческой личности, а также необходимо особо подчеркнуть принципиальное значение статьи 18 Конституции РФ, устанавливающей положение о том, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. В преамбуле закона о прямом действии конституционно-правовых норм следует указать его основные цели и задачи, а также очертить тот наиболее широкий круг общественных отношений, на который должен быть направлен этот конституционно-правовой документ. В тексте документа следует сформулировать так называемые отсылочные правовые нормы, которые конкретизируют возможность наложения определенных санкций на нарушителей конституционных норм, поскольку нормы отраслей публичного права должны быть приведены в полное соответствие с нормативными положениями данного закона.

**Б.** Другой, по нашему мнению, эффективной мерой совершенствования института прав человека в Российской Федерации является расширение избирательных прав граждан — как активных (избирать), так и пассивных (быть избранным), ибо только в момент выборов лицо, обладающее статусом гражданина, обладает и наивысшей мерой политической правосубъектности. По мнению профессора В. А. Черепанова, исходящего из конституционной модели народовластия, при изменениях законодательства, расширяющих или ограничивающих избирательные права граждан Российской Федерации, то есть при расширении

<sup>20</sup> См.: Морозова Л. А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: материалы круглого стола // Государство и право. 2000. № 3. С. 23.

<sup>21</sup> Для этого было бы весьма целесообразно придать данному нормативному правовому акту статус Федерального конституционного закона (ФКЗ).

или ограничении правовых возможностей граждан участвовать в высшем непосредственном выражении власти народа, которое называется выборами, происходит и определенное изменение уровня демократии в стране. Кроме того, конституционные нормы позволяют федеральному законодателю *ограничивать* и запрещают *отменять* либо *уменьшать* избирательные права российских граждан, однако в Конституции РФ не разъяснено, что такое уменьшение права и в чем его отличие от ограничения права. Разумеется, преодолеть указанные недостатки ограничения избирательных прав граждан лишь путем принятия еще одного закона и чисто формального закрепления в нем принципа соразмерности (пропорциональности) и запрета на вторжение в существо права просто невозможно<sup>22</sup>.

С другой стороны, хорошо известно, что отечественные властные элиты весьма чувствительно относятся к любому расширению электоральных прав граждан, особенно на местном уровне, поскольку именно здесь возникает реальная угроза появления со стороны новых, внесистемных игроков, то есть таких темных лошадей актуальной российской политики. Тем не менее расширение субъективного избирательного права всех граждан, которое помимо базового активного и пассивного избирательного права включает в себя право участвовать в выдвижении кандидатов, их списков, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, в работе избирательных комиссий, включая и установление итогов голосования, а также окончательное определение результатов выборов — все это является необходимой гарантией соблюдения всех прочих прав и свобод каждого индивида, коль скоро таковой обладает реальными электоральными правами, а следовательно, действительно влияет на политические процессы в своем государстве.

**В.** Следующей весьма важной мерой обеспечения института прав человека в нашей стране следует признать совершенствование законодательства, регламентирующего деятельность такого важнейшего правозащитного политического института, каким является *Упол-*

*номоченный по правам человека в Российской Федерации* (действует с 1994 г.), или *омбудсмен*<sup>23</sup>. Введение должности Уполномоченного по правам человека в РФ, а также и принятие Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», регламентирующего его компетенцию и намечающего сферу его правозащитной деятельности, было предусмотрено пунктом «д» статьи 103 Конституции РФ. Подчеркнем, что Уполномоченный по правам человека, назначаемый на должность Государственной Думой РФ и являющийся, как правило, довольно авторитетным и заметным деятелем правозащитного движения в своей стране, не обладает, однако, никакими конкретными публично-властными полномочиями. Тем не менее российский омбудсмен, находящийся в мейнстриме международного правозащитного движения, обладает достаточным авторитетом, позволяющим ему эффективно реагировать на случаи нарушения прав человека в Российской Федерации. На наш взгляд, следует произвести усиление и централизацию аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ, что должно будет способствовать осуществлению этим органом более масштабной и интенсивной правозащитной политики. С другой стороны, существует жизненная необходимость в увеличении степени доступности данного правозащитного органа для самых широких слоев населения Российской Федерации. С этой целью надлежит организовать обширную сеть постоянных приемных Уполномоченного по правам человека во всех без исключения регионах и субъектах Российской Федерации, а также произвести полное подчинение института региональных омбудсменов единому общероссийскому омбудсмену, который бы осуществлял общий контроль и координацию их правозащитной деятельности. Однако следовало бы по возможности сохранить существующий порядок финансирования омбудсменов субъектов РФ за счет средств региональных бюджетов.

Исходя из вышесказанного, следует отметить, что выделение отдельных, обособленных правозащитных органов (омбудсменов), таких

<sup>22</sup> См. подробнее: *Черепанов В. А.* О допустимых пределах ограничения избирательных прав граждан // Вопросы правоведения. 2014. № 1 (23). С. 48–66.

<sup>23</sup> Термин «омбудсмен» (Ombudsman) вошел в юридический тезаурус многих стран мира из семьи скандинавского права, так как пост омбудсмана впервые был учрежден еще в 1809 году в Швеции.

как, например, Уполномоченный по правам ребенка в Российской Федерации при Президенте РФ (должность учреждена в 2009 г.), не является целесообразным, поскольку правозащитная деятельность на федеральном уровне должна быть сконцентрирована в руках единого органа и иметь транспарентный характер<sup>24</sup>. Более того, расширение правомочий какой-либо группы населения не должно идти вразрез с интересами других групп населения, а в данном случае происходит искусственное противопоставление интересов ребенка интересам его родителей, что вряд ли способствует укреплению института семьи, ибо любые деформации такого фундаментального социального института, каким является семья (элементарная ячейка общества!), всегда чреваты явлениями общественной дестабилизации. По нашему мнению, права детей могут быть гораздо эффективнее гарантированы общим совершенствованием отечественной правоохранительной системы, нежели деятельностью какого-либо обособленного правозащитного органа, поскольку незначительные конфликты между членами семьи могут погашаться внутри самой семьи и без вмешательства со стороны органов публичной власти; серьезные межличностные конфликты в семье становятся предметом для разбирательства правоохранительными органами или судами общей юрисдикции и также не нуждаются во вмешательстве каких-либо сторонних должностных лиц.

Учреждение отдельной должности Уполномоченного по правам ребенка стоит в одном ряду с рецепцией зарубежного опыта организации особых органов так называемой ювенальной юстиции. Необходимость организационного обособления ювенальной юстиции обуславливается ее отечественными апологетами тем обстоятельством, что по сравнению с взрослым индивидом несовершеннолетний обладает ограниченной дееспособностью, меньшей свободой в передвижении или в распоряжении своим имуществом, являющихся следствием психофизиологической незрелости ребенка<sup>25</sup>. Разумеется, требование приви-

легированного социального статуса для детей и режима особого правового регулирования их общественного положения не вызывает ни малейшего сомнения, однако это требование не является еще достаточным основанием для выделения некоей обособленной правозащитной структуры, занимающейся исключительно интересами несовершеннолетних, поскольку, исходя из такой логики, вполне возможно потребовать введение должностей омбудсменов (либо даже создание особых юстиций) по правам мигрантов, инвалидов, психических больных, или даже хронических алкоголиков и наркоманов как категорий населения, также обладающих теми или иными ограничениями в своей дееспособности.

«Распространение омбудсманов по правам детей, — отмечает М. Т. Тимофеев, — обусловлено преимущественно факторами наднационального порядка, в первую очередь принятием Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г. Идея особой защиты прав детей на национальном уровне реализовывалась и до этого (в Швеции — в качестве неправительственной инициативы в 70-х гг., в Норвегии — посредством законодательного учреждения института омбудсмана (*Barneombudet*) в 1981 г.), но именно Конвенция оказала решающее влияние на распространение института омбудсмана по защите прав детей. Статья 4 Конвенции закрепила общее позитивное обязательство государства по созданию законодательных, административных и иных гарантий осуществления прав, в ней провозглашенных. В ответ на эти требования государства стали учреждать специальные институты: детские омбудсмены были введены, в частности, во Французском и Фламандском сообществах Бельгии (1991 и 1997 гг.), в Швеции (1993 г.), во Франции (2000 г.), в Ирландии (2002 г.). В ряде стран омбудсмены по правам детей существуют только на уровне муниципалитетов или (в федерациях) на уровне субъектов федерации»<sup>26</sup>.

Однако заимствование чужого, пусть даже в чем-то и успешного опыта, должно всегда идти рука об руку с социальными и культур-

<sup>24</sup> Интересно отметить, что уже в почти 70 субъектах РФ учреждена аналогичная должность, хотя рамочный федеральный закон об уполномоченных по правам ребенка в РФ до сих пор отсутствует.

<sup>25</sup> См. например: Удод Д. Д. Внедрение элементов ювенальной юстиции в Москве и Московской области // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 2 (19). С. 444–455.

<sup>26</sup> Тимофеев М. Т. Институт омбудсмана в Великобритании и Ирландии: контроль, основанный на сотрудничестве. М., 2006. С. 23.

ными установками собственного общества, а организация должности Уполномоченного по правам ребенка вкупе с системой органов специализированной ювенальной юстиции, базирующихся на предпосылке дифференциации интересов детей и их родителей, противоречит традициям общественного и семейного уклада России. Более того, следует не множить новые малоавторитетные бюрократические структуры в сфере защиты прав человека, а объединить уже имеющиеся, но разрозненные правозащитные организации под эгидой Уполномоченного по правам человека в РФ, в аппарате которого могут быть выделены отдельные департаменты, в зависимости от социально-политической конъюнктуры текущего момента, а также создана единая и мощная материальная база для реализации масштабной правовой защиты населения. Такими департаментами могут стать правозащитные отделы, занимающиеся правами несовершеннолетних лиц, женщин, инвалидов, предпринимателей, заключенных, участников боевых действий, мигрантов, беженцев и т.п. Необходимо также подчеркнуть и то колоссальное значение, которое приобретает деятельность омбудсменов во время массовых беспорядков, террористических актов и особенно военных конфликтов, когда первостепенной задачей становится защита прав человека в зоне боевых действий, в том числе и обеспечение безусловных гарантий личной безопасности для мирных жителей или так называемых некомбатантов<sup>27</sup>.

Г. Действенной гарантией развития института прав человека в Российской Федерации на «низовом» уровне является укрепление и совершенствование политического института *местного самоуправления*, который создает необходимые предпосылки для построения правового государства «снизу», на основе осуществления децентрализации и вовлечения широких слоев населения в политический процесс. Деятельность органов местного самоуправления становится политической гарантией претворения в жизнь принципов общего блага, демократии, разделения ветвей власти,

народного суверенитета, а это становится поручкой развития института права человека в нашей стране<sup>28</sup>. Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г., в котором им были намечены основные перспективы развития института местного самоуправления в соответствии с требованием времени, указывал, что местная власть должна быть устроена таким образом, чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой<sup>29</sup>.

Одним из способов воплощения в жизнь наказы Президента РФ могло бы стать законодательное закрепление возможности создания на уровне местного самоуправления особых общественных («земских») комитетов по правовой защите населения, важнейшей функцией которых явился бы контроль над соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Подобного рода комитеты должны формироваться на пропорциональной основе из представителей общественности, различных профессиональных групп или независимых специалистов (экономисты, юристы, педагоги, психологи, работники организаций здравоохранения и социального обеспечения, экологи, представители СМИ, предприниматели и т.д.), а также из представителей органов местного самоуправления и депутатов местных законодательных собраний. Обязанности по созданию указанных комитетов и организации материальной основы их функционирования должны быть возложены на местные администрации, деятельность которых должна стать, в свою очередь, подконтрольной для этих общественных комитетов. Кроме того, общественные комитеты должны иметь постоянные контакты с региональными приемными Уполномоченного по правам человека в РФ, с органами Общественной палаты РФ и органами региональных общественных палат, а также располагать непосредственной связью с Советом по правам человека при Президенте РФ, что открывает возможности для усиления поддержки деятельности комитетов и увеличения меры информированности правозащитных органов всех уровней.

<sup>27</sup> См. например: Булавина М. А. Тенденции развития института прав человека в Российской Федерации // Вестник Московского государственного открытого университета. Экономика и право. 2013. № 3. С. 48–55.

<sup>28</sup> См. например: Медведев А. И. Местное самоуправление в условиях формирования гражданского общества и правового государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000.

<sup>29</sup> См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года // URL: [http:// www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

Желаемым общесистемным результатом политической деятельности данных комитетов могла бы явиться широкомасштабная децентрализация публичной власти, а в перспективе и возможность возвращения к традиционному для нашей страны институту земств в качестве сущностного ядра подлинно демократического территориально-политического устройства российского государства.

Д. Одной из важнейших мер обеспечения эффективной реализации законодательства в сфере защиты прав человека следует признать рекомендации, направленные на совершенствование *правового воспитания* и повышение общего уровня *правовой культуры* всех категорий населения. В наше время многими политиками и общественными деятелями дается немалое число различных рекомендаций по вопросу оптимальной организации патриотического воспитания личности. Однако существует безусловная необходимость наряду с патриотическим воспитанием организовать и правовое воспитание населения в духе уважения естественных, неотъемлемых прав и свобод человека, коль скоро всякий индивидуум принадлежит не только к какому-либо конкретному гражданству (подданству), но и в не меньшей мере — ко всему человечеству в целом. Более того, права человека должны стать центральным предметом, настоящим ядром всей правовой педагогики, поскольку естественные права — инвариантные установления, присущие человеку и как природному, и как разумному существу. В самом деле, человеческое достоинство, ценность человеческой личности, а в конечном итоге и ценность самой жизни человека, не должны подвергаться ни малейшей девальвации даже во времена масштабных социальных кризисов, сопровождающихся совершенным сломом и коренным переустройством всей политической (и правовой) системы государства.

Для современной российской политико-правовой действительности характерно такое опасное явление, как стойкая деформация правового сознания, которое в равной мере может выражаться и в правовом идеализме,

и в правовом нигилизме<sup>30</sup>. Первостепенной важности целью правового воспитания должно стать преодоление тенденций так называемого *правового нигилизма* (или его более «слабой» формы — правового скептицизма), опасность которого велика именно в сфере прав человека. К сожалению, следует констатировать, что данное явление пустило слишком глубокие корни в современном российском обществе, за годы царящего в стране идеологического плюрализма растерявшего ясные этические и политические ориентиры<sup>31</sup>.

Однако не менее опасным явлением следует считать и *правовой идеализм*. Его опасность заключается в том, что абсолютизация роли права, вера в его всевластие приводит к тем более глубокому разочарованию в нем, чем более глубоким было доверие личности к могуществу права первоначально. Можно припомнить, как в конце 80-х годов происходило закрепление на законодательном уровне ускорения темпов социально-экономического развития, улучшение жизненных условий и экономического уровня жизни населения, полное искоренение таких социальных явлений, как алкоголизм и наркомания, расширение и углубление демократизации общества, установление гласности и многое другое. Однако действительные результаты не оправдали ожиданий законодателей и реформаторов периода Перестройки. Отсюда становятся легко объяснимыми те явления социального негативизма, которые захлестнули в последние десятилетия вначале советскую, а затем и уже и постсоветскую, российскую общественность в процессе демонтажа и конструирования буржуазной политической системы современной России и которые были непосредственно связаны со сменой образа жизни широких масс населения, а также глубоким кризисом социалистической идеологии<sup>32</sup>.

Для того чтобы уменьшить степень распространения и конкретного вреда существующих форм деформации общественного правосознания, необходимо разработать и закрепить на законодательном уровне систему правового

<sup>30</sup> См., например: *Петров В. Р.* Деформация правосознания граждан России: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000.

<sup>31</sup> См., например: *Гулина О. Р.* Исторические корни и особенности правового нигилизма в современной России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002.

<sup>32</sup> См. подробнее: *Матузов Н. И.* Правовой нигилизм и правовой идеализм как явления российского политического менталитета // *Право и жизнь*. 2002. № 4 (47).

воспитания и правового образования, которая должна охватить все этажи народного просвещения в России. Правовое воспитание в духе уважения к праву вообще и к институту прав человека в частности должно стать гуманистической основой эффективной работы механизма правового регулирования, в первую очередь в конституционно-правовой сфере. Следует разработать нормативные правовые акты, устанавливающие содержание и порядок преподавания образовательных курсов, которые имели бы своим предметом права и свободы, а также юридические обязанности человека и гражданина. Подобного рода курсы вполне могли бы войти в программу российских высших учебных заведений, а также средних специальных и общеобразовательных учреждений (в старших классах). Кроме того, следует уделять самое пристальное внимание и средствам массовой информации (СМИ), влияние которых на формирование общественного мнения, а следовательно, и на правовое сознание всех социальных страт, трудно переоценить.

Подытоживая все вышесказанное, подчеркнем особо, что смысл правовой педагогики не должен сводиться к воспитанию народных масс в духе слепого пиетета перед всемогуществом государства или каких-либо конкретных власть предержащих персон. Результатом правильно организованной системы правового воспитания и образования должна стать такая правовая идеология (или даже шире — правовой климат в обществе), которая в полной мере выразит и утвердит в общественном сознании идею о неповторимости и ценности каждой человеческой личности, а priori обладающей полной правосубъектностью, то есть прирожденной совокупностью всех полагающихся ей для достойного существования прав, свобод, но также необходимых и осмысленных индивидом обязанностей перед обществом и государством. Более того, создание подобной правовой идеологии должно предшествовать созданию конкретных правозащитных институций, подобно тому, как возникновение жизни в виде геохимического процесса предшествовало появлению отдельных биологических организмов на Земле. Речь идет о новом способе организации всей *правовой жизни* общества, фактически о новой правовой культуре, то есть

о новом типе правопонимания, о новых правовых средствах решения социальных проблем и снятия противоречий, новом юридическом мировоззрении, однако для эффективного функционирования вновь учреждаемых социальных институтов необходимо предварительно создать соответствующие условия, то есть создать благоприятную общественную среду<sup>33</sup>.

Е. Последними в нашем перечне рекомендаций по обеспечению эффективной реализации законодательства в сфере защиты прав человека, но далеко не последними по своей значимости становятся рекомендации, связанные с международно-правовыми политическими институтами, которые служат и нормативными гарантиями соблюдения прав и свобод человека, и инструментами, осуществляющими международно-правовое регулирование. Поскольку Российская Федерация (как и всякая другая страна) является частью единого мирового сообщества, а также одним из видных участников глобального социально-политического процесса, то становится жизненной необходимостью дальнейшее расширение и углубление *международного сотрудничества в области прав человека*. Такое международное сотрудничество становится не только весомой гарантией защиты института прав человека, но является безусловно необходимым в современном мире, переживающем исполненный противоречиями момент воздействия процесса глобализации на большинство сфер общественной жизни отдельных стран, ибо времена «закрытых государств» в духе И. Г. Фихте давно уже канули в Лету. Основные направления международной и внутригосударственной защиты прав и свобод человека разграничиваются, как правило, следующим образом: на международном уровне разрабатываются международные стандарты в области прав человека и действуют международные контролирующие органы, надзирающие за их соблюдением; на национальном уровне государства приводят свое законодательство в соответствие с международными требованиями и стандартами, а также гарантируют их неукоснительное соблюдение.

В части 1 статьи 17 Конституции РФ указывается, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы чело-

<sup>33</sup> См. например: Малько А. В. Категория «правовая жизнь»: проблемы становления // Государство и право. 2001. № 5. С. 5–13.

века и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией. Кроме того, в части 4 статьи 15 Конституции РФ мы находим положение о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, и это довольно весомая гарантия соблюдения прав человека и гражданина. «Современным международным общественным мнением, актами международного права они рассматриваются как неотъемлемые, присущие человеку от рождения, а на все государства возлагается моральная (и не только) обязанность гарантировать их. Права человека внетерриториальны и внациональны, их признание, соблюдение и защита ныне не являются только внутренним делом того или иного государства. Права человека давно стали объектом международно-правового регулирования»<sup>34</sup>. Таким образом, не вызывает сомнения необходимость дальнейшей планомерной имплементации норм международного права в области защиты прав и свобод человека действующим отечественным законодательством.

Однако совершенно очевиден и тот факт, что на международно-правовое регулирование оказывает самое непосредственное влияние актуальная международная политическая обстановка, которую приходится учитывать всем субъектам глобальной политики. Более того, в нашей стране имеет хождение известное правопонимание, накладывающее на процедуру имплементации норм международного права ограничительные рамки: слишком широкое заимствование норм международного публичного права может становиться легальным путем для вмешательства во внутренние дела российского государства и тем самым ограничивать государственный суверенитет. Здесь также встает во весь рост проблема правосубъектности индивида в сфере международных публично-правовых отношений, важнейшим аспектом которой становится трудноразрешимая на данном историческом витке дилемма о том, что является приоритетной ценностью — права и свободы человека или абсолютный суверенитет государства? Разумеется, защита прав и свобод человека и гражданина должна

быть в первую очередь обеспечена с помощью внутригосударственного публично-властного механизма, и прежде всего с помощью правоохранительной деятельности органов судебной власти. Тем не менее, если в каком-либо государстве отсутствуют независимые и объективные органы юрисдикции, а также если органы и других ветвей государственной власти не в состоянии обеспечивать адекватную и эффективную правовую защиту личности, то всякий индивидуум имеет полное право обратиться в такие авторитетные международные правозащитные организации, как Комитет по правам человека при ООН или Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ). Кроме того, на страже прав и свобод человека стоят и такие весьма влиятельные в мировом сообществе международные контролирующие органы, как Верховный комиссар ООН по правам человека или Комиссия ООН по правам человека, которая 15 марта 2006 г. была преобразована в Совет по правам человека, являющийся в настоящий момент вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи ООН.

Вместе с тем внутринациональное законодательство нередко демонстрирует эффект запаздывания в процессе адаптации тех значимых юридических новелл, которые появляются на международно-правовой арене, чему способствуют как объективные, так и субъективные факторы. Говоря о ситуации сложившейся в отечественной правовой системе, отметим фактическую недостаточность существующих средств механизма правового регулирования для исполнения решений, принимаемых международными правозащитными организациями, в том числе и органами международной юрисдикции (такими как ЕСПЧ). Таким образом, надлежит направить всесторонние усилия не только на дальнейшую имплементацию норм международного права в сфере прав и свобод человека, но и на разработку и принятие таких отечественных законодательных актов, которые бы регламентировали и гарантировали внутригосударственную реализацию решений международных правозащитных органов и закрепили бы конкретный публично-властный механизм исполнения решений указанных международных институтов Российской Федерации.

<sup>34</sup> Теория государства и права : учебник для вузов / под общ. ред. проф. О. В. Мартышина. М., 2007. С. 466–467.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Общеизвестно, что этико-юридическую категорию общего блага можно представить в виде своеобразной системы, состоящей из четырех основополагающих элементов: свободы, равенства, справедливости и любви. Все указанные элементы общего блага находят в той или иной мере свою юридическую объективацию в конституционно-правовом институте прав и свобод человека (и гражданина) как важнейшем средстве манифестации автономной личности Нового времени. В свою очередь, *правовое государство* призвано стать главным гарантом и заступником неотъемлемых прав и свобод человека, которые выступают одновременно и средством, и целью развития всякого цивилизованного общества, а значит, и его важнейшего политического, публично-властного института — государства. «Выступая в качестве своеобразного эталона современного государственного образования, правовое государство, — полагает профессор М. Н. Марченко, — так же как и все иные государственные образования, неразрывно связано с правами человека и оказывает постоянное воздействие на них. Впрочем, так же как и наоборот. Независимо от того, о каких правах человека, а тем более гражданина, чей статус ассоциируется с "принадлежностью" к государству, идет речь, вся история их становления и развития неизбежно связана в той или иной степени с государством и соответственно с непрерывным на него влиянием»<sup>35</sup>.

Вместе с тем само правовое государство должно явиться лишь ничем иным как политической базой для строительства *социального государства*, каковое, в свою очередь, станет институциональной основой для созидания будущего *государства (общества) всеобщего благоденствия*, в полной мере воплощающего в жизнь все элементы категории общего блага. Однако следует отметить, что известные из исторического опыта ряда стран попытки построения социального (вернее, социалистического) государства, минуя стадию построения государства правового, оборачиваются в действительности созданием максимально

централизованной и направленной на собственное воспроизводство командно-административной системы, в основе которой лежит тотальная бюрократизация всех институтов публичной власти при полнейшем отсутствии идеологического плюрализма. «Таким образом, реализация идеи государства всеобщего благоденствия содержала угрозу для демократического характера государства, поскольку становилось все труднее сохранять ответственность бюрократии перед общественностью и представительными органами власти»<sup>36</sup>. Отсюда следует, что совершенно невозможно построить подлинно социальное государство, в основе которого уже не лежали бы элементы правового государства, закладывающие необходимую институциональную и нормативно-регулятивную базу для возникновения новых форм общественного бытия.

В наше время нередко взволнованные речи о проблеме отсутствия единой, целостной, положительной, а самое главное — конструктивной идеологии в современном российском обществе. По нашему мнению, базисом новой идеологии вполне смогла бы выступить идеология государства (общества) всеобщего благоденствия, ибо такого рода идеологическая парадигма смогла бы наполнить конкретным, перспективным, позитивным и, несомненно, конструктивным содержанием бытие всех социальных и политических институтов нашего общества, и не в последнюю очередь — институты публичной власти. Кроме того, такая созидательная идеология пробудила бы те молодые, свежие и совершенно неведомые нам силы, которые покуда еще дремлют в недрах нашего Отечества, ибо, как полагал наш знаменитый соотечественник, выдающийся ученый-юрист П. И. Новгородцев, «нужно понять, что для создания новой России нужны новые духовные силы, нужны воспрянувшие к новому свету души»<sup>37</sup>. И у нас нет ни малейшего сомнения, что вряд ли смогут возникнуть какие-либо предпосылки для кристаллизации новых форм бытия российской общественности без всесторонней опоры общества на институт прав и свобод человека, всегда создающий тот нравственный и гуманистический социальный климат,

<sup>35</sup> Марченко М. Н. Правовое государство и гражданское общество (теоретико-правовое исследование) : учеб. пособие. М., 2015. С. 373.

<sup>36</sup> Тимофеев М. Т. Указ. соч. С. 14.

<sup>37</sup> Новгородцев П. И. Об общественном идеале. М., 1991. С. 576–577.

при котором человеческая жизнь объявляется, а главное — становится наивысшей ценностью и смыслом всего общественного бытия. Ergo, права человека выступают тем реальным и эффективным социальным регулятором, который

направляет и упорядочивает деятельность всех социальных и политических институтов с целью обеспечения всемерного содействия полноценной жизненной и творческой реализации каждой человеческой личности.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бахрах Д. Н., Бурков А. П. Акты правосудия как источники административного права // Журнал российского права. — 2004. — № 2.
2. Булавина М. А. Тенденции развития института прав человека в Российской Федерации // Вестник Московского государственного открытого университета. Экономика и право. — 2013. — № 3.
3. Глухарева Л. И. Современные проблемы теории прав человека. — М., 2004.
4. Гулина О. Р. Исторические корни и особенности правового нигилизма в современной России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Уфа, 2002.
5. История государства и права зарубежных стран : учебник / под ред. К. И. Батыра. — М., 2007.
6. Конституционное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, М. А. Липчанская. — М., 2013.
7. Локк Дж. Избранные философские произведения. — М., 1960. — Т. 2.
8. Малько А. В. Категория «правовая жизнь» : проблемы становления // Государство и право. — 2001. — № 5.
9. Марченко М. Н. Правовое государство и гражданское общество (теоретико-правовое исследование) : учебное пособие. — М., 2015.
10. Матузов Н. И. Правовой нигилизм и правовой идеализм как явления российского политического менталитета // Право и жизнь. — 2002. — № 4 (47).
11. Морозова Л. А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: материалы круглого стола // Государство и право. — 2000. — № 3.
12. Нерсесянц В. С. Философия права : учебник. — М., 2009.
13. Новгородцев П. И. Об общественном идеале. — М., 1991.
14. Права человека. Итоги века, тенденции, перспективы / рук. авт. кол. и отв. ред. Е. А. Лукашева. — М., 2003.
15. Права человека : учебник / отв. ред. Е. А. Лукашева. — М., 2011.
16. Теория государства и права : учебник для вузов / под общ. ред. проф. О. В. Мартышина. — М., 2007.
17. Тимофеев М. Т. Институт омбудсмана в Великобритании и Ирландии: контроль, основанный на сотрудничестве. — М., 2006.
18. Удод Д. Д. Внедрение элементов ювенальной юстиции в Москве и Московской области // Актуальные проблемы российского права. — 2011. — № 2 (19).
19. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права. — Т. 2. — М., 1996.
20. Хрестоматия по истории государства и права России / сост. Ю. П. Титов. — М., 2002.
21. Черепанов В. А. О допустимых пределах ограничения избирательных прав граждан // Вопросы правоведения. — 2014. — № 1 (23).

Материал поступил в редакцию 7 февраля 2015 г.

## THE PROBLEM OF EFFICIENT IMPLEMENTATION OF THE LEGISLATION IN THE SPHERE OF HUMAN RIGHTS

### PROTECTION IN THE RUSSIAN FEDERATION

**GALKIN Ivan Victorovich** – Ph.D. in Law, Lecturer of the Department of History of the State and Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

[galckynvanya@rambler.ru]

123995, Russia, Moscow, ul.Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

**Review.** *The article is devoted to the problem of providing efficient legal implementation of the legislation in the sphere of protecting rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation. It has become conventional for the Russian political reality to adopt legitimate and appropriate legal acts the obvious legal importance of which is completely diminished by the optionality of their implementation. Such a situation is always fraught with the appearance of different distortions in the legal system of the state. The legal regime of anomie should be considered as the most serious of such distortions. This phenomenon is absolutely unacceptable in terms of laying down the foundations of legal (and social) state in our country, because accurate and steady implementation of the rules of law is the most effective legal measure that provides the most efficient regulation in the sphere of respect for rights and freedoms of man and citizen. We should not also forget that the main objective of the rule-of-law state is to be the most active guarantor of natural rights of man. Human rights and freedoms at the same time serve as both the means and the goal of the development of any civilized society, and, therefore, of its most important political and public power institution, i.e. the state. Thus, human rights act as a very effective social regulator that directs and organizes the activities of all social and public institutions that provide necessary support for every person to realize himself or herself in life and creativity. In our opinion, there is a long-simmering problem of the necessity to transfer the center of gravity from the analytical study of the legal framework that provides compliance with and respect for human rights of man and citizen to studying institutional elements of such provision. To this end, the purpose of the article is to find effective ways of providing efficient implementation of rules of law that have already been adopted and to analyze the activities of public power institutions responsible for accurate and persistent implementation of the legislation in the sphere of compliance with and respect for the rights and freedoms of man in the Russian Federation .*

**Keywords:** *civil liberties, legislation, protection of human rights, constitution, political institutions, human rights, legal implementation, rule-of-law state, legal regulation, respect for human rights.*

#### BIBLIOGRAPHY

1. *Bachrach, D.N., Burkov A.P.* The acts of justice as the sources of administrative law // Zhurnal rossijskogo prava. 2004. № 2;
2. *Bulavina, M.A.* Tendencies in the development of the Institute of Human Rights in the Russian Federation // Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo otkrytogo universiteta. Ser.: Ekonomika i pravo. 2013. № 3;
3. *Glukhareva, L.I.* Modern problems of the human rights theory. M., 2004;
4. *Gulina, O.R.* Historical roots and peculiarities of legal nihilism in modern Russia: abst. of dissert. ... Ph.D. in Law. Ufa, 2002;
5. History of the state and law of foreign countries: textbook / Ed. by K.I.Batyr. M., 2007;
6. Constitutional Law of the Russian Federation: textbook for Bachelor's Degree Students / G.N. Komkova, E.V. Kolesnikov, M.A. Lipchanskaya. M., 2013;
7. *John Locke.* Selected philosophical works. M., 1960. V. II;
8. *Malko, A.V.* Te concept of "legal life": problems of the concept development // Gosudarstvo I pravo. 2001. № 5;
9. *Marchenko, M.N.* The rule-of-law state and social society (theoretical and legal research): manual. M., 2015;
10. *Matuzov, N.I.* Legal nihilism and legal idealism as the phenomena of Russian political mentality // Pravo i zhizn'. 2002. № 4(47);
12. *Morozova, L.A.* Problems of the legal responsibility of state, its organs and officials: materials of the "round table" // Gosudarstvo i pravo. 2000. № 3;
13. *Nersesyants, V.S.* Philosophy of law: textbook. M., 2009;
14. *Novgorodtsev P.I.* On the social ideal. M., 1991;
16. Human rights. Results of the century, tendencies and perspectives / lead author and chief ed. E.A. Lukasheva. M., 2003;
17. *Human rights:* textbook / Ed. by E.A. Lukasheva. M., 2011;
18. Theory of the state and law: textbook for higher educational institutions / Ed. by Prof. O.V. Martyshyn. M., 2007;
19. *Timofeev, M.T.* The institution of Ombudsman in the UK and Ireland: control based on cooperation. M., 2006;
20. *Udod, D.D.* Implementation of juvenile justice elements in Moscow and Moscow region // Aktualnyie problemi rossijskogo prava. 2011. № 2(19);
21. Reader on the general history of state and law. V. II. M., 1996;
22. Reader on the Russian history of the state and law / Compiled by U.P. Titov. M., 2002;
23. *Cherepanov V.A.* Admissible limits of restrictions imposed on electoral rights of citizens. // Voprosi pravovedenija. 2014. № 1(23).