

## Конституционный механизм государственной защиты прав человека



### **Железнов Б.Л.**

доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права и прав человека  
Казанского государственного университета

*В современном конституционно-правовом регулировании прав и свобод человека и гражданина получили отражение глубокие качественные изменения в содержании социально-экономической роли российского государства, которое ныне юридически провозглашает создание условий, обеспечивающих человеку достойную жизнь и свободное развитие. Механизм государственной защиты прав и свобод строится на установленных Конституцией РФ принципах его организации и деятельности, в основе этого механизма лежит конституционное признание и закрепление естественных прав и свобод человека и гражданина, а также взаимной ответственности личности и государства.*

К вопросу о том, что такое механизм в праве, следует подходить дифференцированно. Например, если речь идет о механизме государства, едва ли будет уместным рассматривать это понятие с чисто правовой точки зрения, поскольку многими он воспринимается прежде всего как система государственных органов, организаций и учреждений, то есть институционально. Как систему определенных институтов (государство, общественные объединения, формы прямой демократии, местное самоуправление и т.д.) рассматривают отдельные авторы понятие «механизм народовластия». В этих случаях механизм в праве скорее выступает лишь как объект реализации правовых норм.

В то же время понятие «механизм государственной защиты прав и свобод» большинством авторов воспринимается как система, в которой основную роль играют сами нормы права, регулируемые ими отношения, правовые гарантии, которыми руководствуются в своей деятельности правоприменительные институты. С такой точки зрения механизм защиты прав – не просто объект правового регулирования, а именно универсальная организационно-правовая система. (Несомненно, в защите прав человека и гражданина принимает учас-

тие и гражданское общество, однако особенности этого участия и его правовое регулирование требуют отдельного рассмотрения) [1].

Но даже универсальная система имеет границы. Поэтому едва ли можно согласиться с теми, кто считает, будто в состав данного механизма входят еще и основы конституционного строя, и наиболее важные элементы устройства государства, поскольку они оказывают на него определяющее воздействие. При таком подходе размывается само понятие механизма защиты. На самом же деле этот механизм – организационно-правовой, он носит специальный, целенаправленный характер, его объект составляют только права, свободы и законные интересы человека и гражданина, хотя, конечно, он не может функционировать в вакууме и действует, опираясь на установленные Конституцией основы конституционного строя и устройства государства. Иными словами, сами по себе эти основы не входят в механизм, однако создают предпосылки для его надлежащего функционирования. Вряд ли кто-нибудь станет отрицать то значение, которое имеют для защиты прав человека такие государственные институты, как форма правления, политический режим, национально-

государственное устройство, избирательная система и т.д., ибо они обеспечивают условия и пределы его деятельности.

Конкретно в механизм государственной защиты прав и свобод человека и гражданина входят:

1. Соответствующие нормы конституционного, административного, уголовного, гражданского, трудового, семейного, экологического и других отраслей права. При этом особое значение имеют, естественно, нормы главы 2 Конституции РФ, а также нормы конституционного (уставного) законодательства субъектов федерации, устанавливающие основные права человека и гражданина. Что касается норм других отраслей права, то, во-первых, они вытекают из норм конституционного права, а во-вторых, сами нормы конституционного права, закрепляющие статус человека и гражданина, как правило, реализуются через нормы других правовых отраслей. Например, определяя конкретные трудовые права граждан, нормы трудового права тем самым способствуют реализации основного права на труд.

2. Регулируемые нормами права общественные отношения в сфере государственной защиты прав и свобод. Эти отношения существуют практически во всех сферах жизни общества. Они складываются между индивидом, общественными объединениями, национальными и прочими социальными структурами – с одной стороны, и государством – с другой.

3. Гарантии прав человека и гражданина. При этом необходимо подчеркнуть их строго функциональную направленность. Между тем в литературе можно встретить и попытки разделить их на политические (демократический режим и его составляющие), социально-экономические (рыночная экономика, равенство форм собственности, свобода труда и т.д.), идеологические (плюрализм, свобода информации) и сугубо юридические (судебная защита, право жалобы и др.). К сожалению, при таком подходе утрачиваются их целенаправленность, функциональные характеристики.

Мы полагаем, что гарантии прав и свобод должны быть конкретно и непосредственно привязаны к предмету, то есть к самим правам и свободам, а не выходить за рамки правовой сферы.

Что же касается общепринятого их деления на общие и специальные (последние еще называют гарантиями правосудия), то к общим гарантиям можно отнести такие, как, например, возможность обжалования неправомерных действий и актов, право на международную защиту, на возмещение причиненного вреда, запрет на издание законов, отменяющих или умаляющих конституционные права и свободы. Гарантии же правосудия (специальные) – это право на судебную защиту, на юридическую помощь, презумпция невиновности, гарантии должной подсудности, недействительность незаконно полученных доказательств, запрет обратной силы закона, устанавливающего либо отягчающего ответственность и т.п.

4. «Материальные» институты, непосредственно обеспечивающие реализацию правовых норм и гарантий в конкретных правоотношениях, а именно:

а) судебный механизм, включающий функции, систему и деятельность судов общей, арбитражной и конституционной юрисдикции;

б) механизм прокурорского надзора (система органов прокуратуры и их деятельность);

в) механизм Парламентского уполномоченного по правам человека (функции, организационные структуры, деятельность);

г) механизм защиты прав человека и гражданина, заложенный в природу и компетенцию органов государственной власти, государственного управления, конституционного надзора (в некоторых субъектах РФ) и местного самоуправления.

Но здесь уместно еще раз отметить, что сами эти нормы, правоотношения, гарантии и институты прямо обусловлены конституционным строем, политическим режимом и прочими институтами устройства государства, а, следовательно, полностью зависят от того, в какой мере государство способно их установить и реализовать. Ведь определенные права граждан, их гарантии и т.д. закреплялись и в советском конституционном законодательстве, причем, они как бы приумножались с каждой последующей конституцией. Например, признавались такие гарантии и институты, как право жалобы, контроль представительных и административных органов, прокурорский надзор, в какой-то мере – право на судебную

защиту и т.д. На деле же все эти установления носили во многом ограниченный и формальный характер, а то и вовсе были иллюзорны.

Так, право на судебную защиту от государственного произвола, признаваемое во всем демократическом мире важнейшей гарантией прав человека и гражданина, в СССР долгое время ограничивалось узким перечнем вопросов, по которым суд мог принимать к своему производству заявления граждан, и даже в конце 80-х гг. еще существовали ограничения, не позволявшие, например, обжаловать в судебном порядке коллегиально принятые индивидуальные акты органов управления. Не случайно, поэтому граждане чаще всего отказывались от использования государственных институтов, призванных защищать их права, и обращались в партийные органы, либо в партийную печать и другие средства массовой информации (а все они контролировались партией), справедливо полагая, что только правящая партия обладала реальными возможностями решать возникающие у людей проблемы. Правда, тут уж все зависело от личного усмотрения того или иного партийного функционера и от «телефонного права»: ответственный партийный чиновник при желании мог снять телефонную трубку и приказать конкретному государственному служащему разобраться в деле по существу. А мог и отказать в помощи. Подобная унижительная зависимость человека от произвола партийных и советских властей, от их административного усмотрения являлась следствием авторитаризма, пропитавшего всю ткань советской государственности.

Сегодня в Российской Федерации нет правящей авторитарной партии и нет СМИ, чьи выступления могли бы рассматриваться как прямые указания ЦК или обкома КПСС, а существующие общественные объединения и СМИ по большей части способны лишь поднимать вопросы и требовать от властей их решения. В этих условиях еще большее значение приобрели нормы, государственные институты, гарантии и правоотношения в сфере государственной защиты прав и свобод, причем, их состав существенно дополнен. К сожалению, на практике они все еще недостаточно эффективны – что отмечалось в Докладе Уполномочен-

ного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год [5].

Механизм государственной защиты прав и свобод человека и гражданина строится на определенных принципах, которые, в свою очередь, установлены нормами Конституции. Мы полагаем, что принципы также нельзя рассматривать как составную часть, обособленное звено в механизме защиты прав, хотя отдельные авторы (например, Снежко О.А.) и включают их в его состав [3]. Основными из них представляются: принцип единства прав и обязанностей, поскольку он определяет, что любому субъективному праву сопутствует (точнее корреспондирует) обязанность остальных субъектов правоотношений соблюдать это право; принцип равенства прав и свобод, устанавливающий равенство возможностей перед законом.

В литературе указывается и на другие принципы материального и процессуального права, в частности: гуманизм, справедливость, принцип правовой безопасности человека, выражающийся в предсказуемости и ясности принимаемых законов; возможность ограничения прав и свобод только в форме закона и только в той мере, в которой это необходимо для защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, законных прав и интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства; принцип соразмерности и запрета чрезмерных ограничений конституционных прав и свобод; принцип, согласно которому любые нормативные правовые акты, затрагивающие основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Особое значение имеет положение ст.18 Конституции РФ о том, что права и свободы являются непосредственно действующими, они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления.

Вместе с тем, нужно хорошо представлять, что, позитивируя естественные права человека, Конституция придает им юридический, то есть общеобязательный характер. Закрепление этих прав, их преобразование в конституционные права и свободы – это фундамент, на котором строится весь конституционный ме-

ханизм защиты прав человека и гражданина «... само по себе закрепление того или иного права есть своеобразная его гарантия». Но осознание этого факта пришло к творцам конституций не сразу – достаточно вспомнить, что американцам пришлось вслед за Конституцией принять Билль о правах именно потому, что важнейшие нормы гуманитарного права не были включены в первоначальный текст их основного закона.

Впрочем, полезно обратиться и к истории нашего собственного конституционного законодательства. Отталкиваясь от известного ленинского положения о том, что социалистическая демократия намного превосходит «урезанную и фальшивую» буржуазную демократию, авторы первых конституций РСФСР и других советских республик отвергали понятие «естественные права человека». Нормы, закреплявшие основные права и свободы, были скудны и больше походили на идеологизированные декларации, не подкрепленные реальными гарантиями. Но даже и эти урезанные права даровались не всем, а действовали избирательно, с учетом происхождения, социального положения, прошлой деятельности и лояльности человека по отношению к государственным властям.

Говоря об ограничении свобод в отдельных странах, известный американский правовед Лоуренс Фридман отмечал: «История полна примеров (в голову приходят Гитлер и Сталин) того, до чего может опуститься дикое преступное правительство» [6]. Правда, начиная с Конституции СССР 1936 г., отечественные основные законы уделяли правам граждан несколько больше внимания, причем, в Конституциях 1936-1937 и 1977-1978 гг. мы уже встречаем немало прав и гарантий, которых ранее у нас не было, тем не менее, многими основными правами и их гарантиями, наличествовавшими в демократических зарубежных конституциях, мы все еще были обделены – достаточно вспомнить, насколько было усечено, например, право советских граждан обращаться в суды с жалобами на акты государственных органов и их должностных лиц.

Обращаясь же к действующим Конституции РФ, конституциям других республик – членов СНГ, равно как и республик – субъектов Рос-

сийской Федерации, при всех их недостатках следует признать, что диапазон прав и свобод личности, а также их гарантии, закрепляемых этими конституциями, значительно шире, чем он был в законодательстве советского периода. Это всецело относится и к Конституции РФ 1993 г., которая, кстати, положительно отличается в этом смысле и от ряда конституций субъектов Российской Федерации, принятых в первой редакции.

Так, Конституция Республики Татарстан, в отличие от Конституции Российской Федерации допускала принудительный труд (по решению суда, а также в случаях, установленных международными договорами РТ), и не включала специальную норму, устанавливавшую защиту от безработицы. При этом Конституция РТ не содержит норму, признающую, что закрепленные в ней права и свободы не являются исчерпывающими, но данное обстоятельство не столько уж существенно, поскольку граждане РТ обладают гражданством Российской Федерации и могут пользоваться всеми правами, предусмотренными законодательством РФ [4]. Конституция Адыгеи вообще не запрещала принудительный труд. В Конституции той же Адыгеи и Дагестана отсутствовало положение о запрете пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

Конституция Кабардино-Балкарской Республики увеличивала срок задержания граждан до судебного решения с 48 часов (ст.22 Конституции РФ) до 5 суток. В Конституции Башкортостана ряд основных прав человека и гражданина был адресован только гражданам этой республики.

Перечень подобных несоответствий можно было бы продолжить, однако в целом нельзя не признать, что система закрепленных в действующих конституциях РФ и ее субъектов прав человека и гражданина, их гарантий в основном опирается на опыт зарубежных демократических стран, не говоря уже о том, что впервые в нашей новейшей истории ощущается реальное влияние норм международного права на положение личности в странах СНГ.

Немаловажно и то, что действующая Конституция РФ включила положение, согласно которому «Перечисление в Конституции РФ

основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина» (ч.1 ст.55). Иными словами, даже те основные права и свободы, которые по тем или иным причинам не упомянуты в этой Конституции, но признаются мировым сообществом, могут признаваться и защищаться в нашей стране. Сегодня Россия входит в единое гуманитарное пространство, в котором права человека признаются «высшим достоянием, требующим особой охраны и защиты в силу своей всеобщности, абсолютности и универсальности» [2].

Наконец, реальность механизма государственной защиты прав и свобод во многом обусловлена тем обстоятельством, что современные демократические конституции уходят от одностороннего понимания отношений между личностью и государством как отношений власти и подчинения. Так, закрепляя институт гражданства, конституции понимают его как устойчивую правовую связь между личностью и государством, в силу которой на физическое лицо распространяется юрисдикция государства, при этом лишь в строго установленных законом случаях по отношению к физическому лицу может быть применено государственное принуждение. Вместе с тем государство несет установленные законом обязанности перед этим лицом, презюмируя равенство обоих участников правоотношения, то есть государства и физического лица.

Итак, механизм государственной защиты прав и свобод:

1) строится на установленных Конституцией принципах его организации и деятельности;

2) в основе этого механизма находится конституционное признание и закрепление естественных прав и свобод человека и гражданина, а также взаимной ответственности личности и государства;

3) условия и пределы действия этого механизма, его сущность и эффективность в решающей мере обусловлены закрепленными в Конституции основами конституционного строя, формой государства, иными государственными институтами, которые обеспечивают экономические, политические, идеологические и организационно-правовые предпосылки для защиты прав и свобод человека и гражданина.

Остаётся лишь пожелать, чтобы все эти предпосылки получили, наконец, реальное воплощение в нашей российской действительности.

#### *Литература:*

1. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 г.
2. Еремеева Е.А. Организационно-правовые основы защиты прав и свобод человека и гражданина в субъекте Российской Федерации// Автореферат канд. дис. – Казань, 2007, - С.3.
3. Конституционные принципы защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. // Вестник Саратовской государственной Академии права, 1998, 3. – С.44/
4. Михайлов В.В. Права и свободы человека и гражданина в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации.// Журнал российского права, 1997, №5.
5. Российская газета, 2007, 13 апреля.
6. Фридмэн Л. Введение в американское право. - М., 1993 – С.160.

