

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Герасимова Н.П.

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ**

В статье представлено авторское видение концепции механизма защиты прав и проблем его реализации в условиях демократизации российского государства. Кроме того, автором анализируются ряд законопроектов, призванных усилить ответственность должностных лиц и органов государственной власти за нарушения гражданских прав и свобод человека, отрегулировать процедуру федерального воздействия на власти и должностных лиц регионов, нарушающих своими решениями и действиями Конституцию и законы России

Ключевые слова: права человека, механизм защиты, демократия, государственная власть, ответственность должностных лиц.

Демократизация российского государства, ее теоретические концепции и реальная практика обусловили необходимость проанализировать механизм защиты прав человека, являющийся одним из существенных критериев соотношения общества и государства. После распада СССР на политической карте мира появилось новое государство – Российская Федерация. За прошедшие два десятилетия оно сумело сформировать свои главные институты, принять свою Конституцию как закон, имеющий прямое действие. Однако до сих пор продолжается дискуссия о характере и структуре нашего государства.

Так уж сложилась российская история, что вплоть до начала XX века у нашего государства не было граждан, а жители страны рассматривались в качестве подданных государя. То есть правилом было: «человек для государства». В советский период было декларировано, что государство встает на службу человеку, но этот лозунг, как и многие другие, остался на бумаге, на практике же действовало старое, привычное правило.

Неудивительно, что в отечественной политической элите, во многом рекрутированной из прежней партноменклатуры, столь сильна привычка руководствоваться не законом, а старым правилом, и жить «по понятиям» и «по усмотрению начальства». Слабость демократических традиций не позволила в 1991-1993 гг. сформировать сильное демократическое государство, ориентированное на защиту интересов и прав всех

его граждан, т. е. «государство для человека». А последующее нарастание авторитарной тенденции в политике и доминирование корпоративно-олигархических интересов в экономике свидетельствуют о слабости, хрупкости возрожденной российской государственности.

Опыт последних лет показывает, что авторитарное и олигархическое государство не может быть сильным, так как оно защищает интересы всего нескольких процентов граждан, тогда как огромное большинство (неимущие и малоимущие граждане и «средний класс») чувствует себя абсолютно незащищенным. Только сильное демократическое государство, олицетворяющее гражданское согласие по основным направлениям внутренней и внешней политики, способно в своей повседневной практике служить человеку и защищать его интересы и права. И лишь в таком государстве единственным источником власти становится его народ.

В демократической республике граждане прямо и через своих представителей участвуют в принятии решений и осуществляют контроль над деятельностью властных структур. Иными словами, правило «человек для государства», которым руководствуется бюрократия, должно быть отброшено, и в жизнь воплощен иной принцип – «государство для человека». Этот тезис на словах одобряют и многие представители российских официальных властей, но дело не движется с места, более того, ситуация даже

ухудшается. Вместо того чтобы стать «общим делом» граждан, посттоталитарное государство в силу своего номенклатурно-чиновничьего, олигархического и патерналистского характера оказалось частным делом федеральной, региональной и отраслевой бюрократии, новых политико-экономических элит, пронизанных коррупцией и связанных с организованной преступностью.

Опыт постсоветской России показывает, что при отсутствии ответственной государственной власти нет речи о защите прав и свобод человека, реальном верховенстве обязательных для всех законов, не могут существовать единое экономическое пространство и правовое государство. В стране не реализуются декларированные в новой Конституции Российской Федерации всеобщие права человека и гражданина, зато доминирует практика корпоративизма и номенклатурно-чиновничьих усмотрений. Действует множество установленных общенациональными и региональными властями особых прав-привилегий, специальных правовых режимов, разного рода льгот и исключений из общих правил в пользу отдельных лиц, социальных слоев, различных финансовых, экономических и этнических групп, профессий, корпораций и территорий.

Все эти антидемократические, по существу – привилегии мешают формированию и развитию в России сильного правового государства и гражданского общества. Сложившаяся ситуация способствовала созданию политической среды для нарастания социальных, политических и национальных конфликтов, для экономической и иной преступности. Все это сопровождается криминализацией всех основных структур, отношений и форм жизнедеятельности государственной власти и общества.

Думаем, что сложившуюся в России ситуацию нельзя сколько-нибудь существенно изменить в прогрессивном направлении простой корректировкой старого курса. Необходим качественно иной курс преобразований. Он должен быть основан на стратегии последовательного движения к новому типу российского государства,

в котором человек, его права и свободы являлись бы высшей ценностью. Под правами человека здесь, как представляется, надо понимать не совокупность гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав, а естественные, универсальные права человека, основанные на свободе и равенстве.

Защита прав и свобод человека и гражданина должна осуществляться, прежде всего, на уровне национального законодательства. Степень гарантированности прав и свобод человека в конкретном государстве зависит не столько от перечня прав, закрепленных в законодательстве, сколько от уровня развития механизмов и разработанности процедур, используемых при защите данных прав¹.

Главное для человека – свобода, которая должна быть органичной средой его обитания. Именно в такой среде человек избирает свой собственный жизненный путь, реализует свои интересы и развивает свои способности. Ж.-Ж. Руссо считал, что «эта общая свобода есть следствие человеческой природы. Ее первый закон – забота о самосохранении, ее первые заботы – те, которые человек обязан иметь по отношению к самому себе, и как только человек достигает разумного возраста, он становится своим собственным господином, будучи единственным судьей тех средств, которые пригодны для его самосохранения»².

Осуществляя новую стратегию устойчивого развития страны, государству не следует вмешиваться в частную жизнь человека и мешать самореализации его личности. Устанавливая определенные правовые нормы и обеспечивая их соблюдение всеми своими учреждениями и всеми гражданами, оно обязано очерчивать те пределы, в которых гражданин может действовать по собственному усмотрению, не посягая при этом на права и свободы других граждан. Свобода выбора включает ответственность перед самим собой, которая становится не тяжким грузом, а творческой силой. По этому поводу А. де Токвиль замечал: «Искусство жить свободными способно творить

чудеса, но в то же время нет ничего труднее, чем учиться жить свободными».

Для России становление правовой и социальной государственности – задача первостепенной важности, ибо Россия, как крупная европейская страна, не может быть изолирована от интеграционных процессов, охвативших современный мир. В этих условиях необходима общенациональная идея, которая консолидировала бы общество и была основана на незыблемости, священности и неотъемлемости прав и свобод человека.

Таким образом, российская государственная власть должна, наконец, осознать, что права человека приоритетны. В этом, как представляется, и состоит главная идея современного развития России. Для ее реализации необходимо, чтобы все субъекты политики руководствовались следующими основополагающими принципами:

- верховенство закона;
- разделение властей;
- равноправие граждан;
- участие граждан в управлении государством;
- свобода совести;
- свобода слова, собраний, ассоциаций;
- гарантии государственной защиты прав человека.

Возникает естественный вопрос: «Если все эти принципы записаны в Конституции Российской Федерации 1993 года, почему же они до сих пор не реализуются в полной мере?» При ответе на него можно назвать множество разных причин исторического и культурного порядка. Отметим, по-нашему мнению, наиболее важные из них.

Во-первых, это слабость гражданского общества и его основных институтов, слабость российской демократии.

Отвечая «критикам демократии» К. Поппер заметил: «Демократические институты не могут улучшаться сами – их улучшение зависит и от нас. Проблема улучшения демократических институтов – это всегда проблема, стоящая перед личностями, а не перед институтами. В связи с этим любая демократия есть не что иное, как постоянная борьба граждан за свои

права, за партнерскую, ответственную, честную и эффективную государственную власть. Поэтому все зависит от гражданской активности людей, их творческой и жизненной энергии, уровня культуры и образования, нравственности и правового мышления»³.

Во-вторых, это неразвитость чувства гражданского и личного достоинства и нехватка умения отстаивать его цивилизованным образом. В этом отношении уместно напомнить справедливые слова Р. Иеринга: «Кто не чувствует, что в том случае, когда беззастенчиво нарушают и попирают его право, вопрос идет не просто об объекте этого права, но об его собственной личности, кто в подобном положении не испытывает стремления защитить себя и свое право, тот уже человек безнадежный»⁴.

В-третьих, слабостью нашего государства, особенно судебной власти, является низкий уровень правовой культуры. В большинстве случаев государственные служащие и должностные лица не привлекаются к ответственности за нарушения прав и свобод граждан и их объединений. Все еще господствуют «телефонное право», «политическая целесообразность» и «усмотрение вышестоящих начальников».

Нельзя не видеть, что для исправления существующей ситуации явно недостаточно мер по воспитанию личности как активного субъекта общества. Необходима сильная государственная воля в применении как правовых, так и политических, административных и экономических методов воздействия. Если говорить о правовых формах, то прежде всего надо использовать акты, позволяющие привлекать к ответственности должностных лиц, нарушающих Конституцию страны и федеральное законодательство.

В понятие «федерализм» разными авторами вкладывается совершенно различный смысл. Один подход, унаследованный от советских времен, можно охарактеризовать как «патерналистский», или бюрократический. Он предполагает, что федерализм строится сверху и является как бы благом, дарованным обществу властью.

В данном понимании федерализм сводится к этническому содержанию или межбюджетным отношениям центра и субъектов федерации. В нем не находится места правам человека и ценностям гражданского общества, проблеме отношений общество – власть как серьезному потенциалу влияния на развитие федерации в России. В результате оказывается, что права человека не защищены, а общество в который раз отчуждено от власти. Здесь не приходится говорить ни о каком самоуправлении граждан.

Таким образом, внутренняя суть федерализма – гуманистическое, демократическое и правовое содержание гражданского общества. Это готовность граждан к диалогу различных точек зрения, уважение интересов не только целого, но и его составляющих, способность к социальной и политической консолидации на основе широкого общественного согласия. Система властных органов при этом выстраивается так, чтобы максимально удовлетворить интересы развития общества в соответствии с его ценностными целевыми ориентирами.

Структурно принцип федерализма реализуется гражданским обществом как определенная, обеспечивающая условия для позитивного развития организация его гражданских и государственных институтов, характеризующаяся четким распределением управленческих функций. И здесь возникает необходимость рассмотреть федерализм как структурно-технологический фактор организации и управления государственных и социальных систем.

В связи с этим коллектив Института федерализма гражданского общества при участии ведущих правоведов страны разработал пакет законопроектов, призванных усилить ответственность должностных лиц и органов государственной власти за нарушения гражданских прав и свобод человека, отрегулировать процедуру федерального воздействия на власти и должностных лиц регионов, нарушающих своими решениями и действиями Конституцию и законы России, обеспечить реальное верховенство Конституции Российской Федерации на всей территории государства.

Первый закон – «Об ответственности государственных органов и должностных лиц за нарушение прав и свобод граждан» – ставит своей целью решение ряда юридических задач, таких, как:

конкретизация конституционной обязанности государства по обеспечению соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

выделение особого конституционно-правового вида ответственности, налагаемой на государственные органы и должностных лиц за нарушения прав и свобод граждан;

определение круга государственных органов и должностных лиц, несущих такую ответственность (субъекты ответственности);

установление критериев, в соответствии с которыми действия государственных органов и должностных лиц квалифицируются как нарушение прав и свобод граждан и влекут за собой применение мер конституционно-правовой ответственности (основания ответственности);

предложение конкретных мер конституционно-правовой ответственности, применяемых за такие нарушения (санкции);

разработка механизма применения конституционно-правовой ответственности (порядок применения ответственности).

Следующий законопроект – «О порядке приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» – тесно связан с предыдущим законом, поскольку во многих случаях нарушение прав и свобод граждан происходит на основании местных региональных законов. Но региональная правовая самостоятельность этим не ограничивается. В областях, краях и в особенности в республиках практически еженедельно издаются законы и другие акты, в той или иной степени нарушающие Конституцию России и федеральные законы. В связи с этим предлагаемый законопроект преследует следующие цели:

обеспечить соответствие нормативных правовых актов органов государственной

власти субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству;

предотвратить появление новых подобных актов;

установить порядок приведения указанных актов в соответствие с Конституцией и законодательством Российской Федерации.

Для этого предполагается отрегулировать общие положения о необходимости соответствия нормативных правовых актов субъектов федерации Конституции и федеральному законодательству согласно ст. 4 и ст. 76 Конституции РФ; определить принципы соответствия Конституции России и федеральному законодательству нормативных правовых актов субъектов федерации. И, главное, установить механизмы обеспечения соответствия Конституции и федеральному законодательству региональных нормативных правовых актов. Особенно важно определить в законе, что означает принцип соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции и федеральному законодательству. Мы предлагаем такие варианты проявления данного принципа:

все без исключения нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации должны издаваться с соблюдением Конституции РФ и не могут ее нарушать;

конституции и уставы субъектов должны соответствовать не только Конституции Российской Федерации, но и действующим федеральным конституционным законам и федеральным законам;

конституции и уставы субъектов не могут регулировать вопросы, отнесенные Конституцией страны к ведению Российской Федерации;

законы субъектов Российской Федерации принимаются только по вопросам ведения субъекта с соблюдением действующих федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также указов Президента Российской Федерации, заменяющих федеральные законы на период до их принятия;

нормативные правовые акты высшего должностного лица субъекта Российской

Федерации и (или) высшего исполнительного органа государственной власти субъекта, а также иных органов исполнительной власти субъекта федерации принимаются с соблюдением действующих федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации.

В законопроекте отражен запрет на установление органами государственной власти субъектов условий действия нормативных правовых актов федерального уровня на территории данного субъекта.

Сам федеральный нормативный правовой акт может содержать какие-то особенности его применения (реализации) на территории того или иного субъекта. Они определяются компетентным федеральным органом на стадии подготовки и принятия акта, возможно – по предложениям самих субъектов. Самовольные же действия региональных властей недопустимы.

Закон должен содержать также запрет на заключение договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке применения федеральных нормативных правовых актов на территории того или иного субъекта. Поскольку Конституция Российской Федерации устанавливает принцип равноправия ее субъектов, двухсторонними договорами не могут устанавливаться специфические правила применения или неприменения нормативных актов на территории субъекта. Такие особенности могут быть заложены в самом федеральном нормативном акте, а это означает, что заинтересованные участники общественных отношений получают исходную информацию уже в период подготовки и принятия нормативного акта и могут своевременно представить свои соображения.

В случае принятия указанного выше закона о федеральном вмешательстве могут быть применены соответствующие меры ответственности, если будет установлен заведомо умышленный характер действий

государственных органов и должностных лиц субъекта. Пока же в законе можно установить, что после приведения в соответствие с Конституцией и федеральным законодательством нормативного правового акта субъекта федеральные органы могут ставить перед компетентными органами субъекта федерации вопрос о досрочном прекращении полномочий органа или должностного лица, умышленно принявшего нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству.

Все предлагаемые меры ни в коем случае не покушаются на какое-то ограничение демократии. Напротив, уважение и соблюдение законов – неперемное условие защиты прав и свобод человека, строительства подлинного федерализма, неотделимого от демократии и правового государства. Сегодня в России сложилась ситуация, когда существует реальная угроза становлению этих институтов. И только от политической воли высшей власти страны, властей субъектов федерации, облеченной в должные правовые формы, зависит, будут ли Конституция и законы России уважаться и выполняться на всей территории страны. А значит, по большому счету, будут ли защищены права и свободы человека, сохранится ли единство страны.

В современных условиях законность и соблюдение прав человека тесно взаимосвязаны. Эти явления отличает многоплановость и особая социальная «емкость». Идеи законности и прав человека пронизывают содержание демократии и демократических конституций; политики провозглашают приверженность им вне зависимости от вида политического режима – демократического или антидемократического. В стране с прочным режимом законности всегда наблюдается стремление государственной власти к обеспечению прав человека, равенства всех перед законом, неотвратимости ответственности за нарушение законодательных норм. В свою очередь демократия служит критерием для проверки подлинной законности и обеспечения прав и свобод индивидов. Демократия – это та граница, выход

за пределы которой означает отказ от законности и переход к нарушению прав человека.

Создание принципиально новой концепции законности представляет собой сложную задачу, которая, однако, может быть успешно разрешена в рамках юридической конфликтологии. «Теоретическое значение такого подхода состоит в возможности сопряжения конфликтов с государственными институтами и правом, а следовательно, рассмотрения конфликтов не в абстрактном социальном пространстве, а в реальной связи с действующими государственно-правовыми инструментами и структурами»⁵. Практическое значение данной концепции заключается в возможности воздействовать на зарождение, развитие и разрешение юридически значимого конфликта в рамках законности, т. е. использовать законность в качестве государственно-правового инструментария, способствующего прекращению конфликта или его предупреждению.

Назрела необходимость в разработке теории коллизионных норм. Способы охраны и защиты правовой государственности и прав человека должны отличаться многообразием нормативных и иных средств обеспечения, в котором коллизионным нормам нужно найти должное место. В частности, очевидно, что характеры и пределы правового регулирования конфликтных ситуаций должны быть достаточно свободными, а структура коллизионных норм обладать большей гибкостью, т. е. разнообразием альтернативных гипотез и санкций, а также управомочивающих диспозиций. Кроме того, в коллизионной норме может определяться не конкретный способ действия, а принцип, которым надлежит руководствоваться, избирая тот или иной вариант поведения.

Юридическая правомерность – это стержень разрешения конфликтов и режима законности, а также неотъемлемое условие уважения прав человека в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, производства предварительного следствия и дознания, исполнения судебных решений. Соблюдение законности

служит базовой предпосылкой уважительного отношения к личности. Тем самым уважение прав человека находится в зоне действия законности, тесно соприкасается с ней в нравственно-юридической области.

Уважение прав человека проявляется как сложное, многогранное, многомерное явление, в котором наиболее зримо выражены процессы нравственной, религиозной, политической эволюции общества, взаимоотношения личности и государства. Цель каждого общественного союза, состоящая в признании и обеспечении естественных и неотчуждаемых прав и свобод человека, труднодостижима, если между их признанием и обеспечением нет связующего звена, «цементирующего материала», каковым является уважение прав человека. Следовательно, в действующей формуле взаимоотношения личности и российского государства («признание – соблюдение – защита прав и свобод человека и гражданина») необходимо скорректировать заключительный элемент: «...защита интересов индивидов через уважение их прав».

В Документе Копенгагенского совещания подчеркивается, что административные решения, направленные против какого-либо лица, должны быть обоснованными, и, как правило, содержать указание на имеющиеся обычные средства правовой защиты. Эта норма имеет самостоятельное значение среди элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности.

Н.М. Коркунов писал: «Постановления российского законодательства о правах гражданской свободы представляются крайне устарелыми и неудовлетворительными ... совершенной несообразностью представляется бесправие личности перед административным произволом и полное отсутствие хотя бы малейшей свободы общественной деятельности»⁶. На современном этапе своего развития Россия обладает всем необходимым, чтобы реализовать защиты и гарантирование основных прав и свобод личности, провозглашенных в ее Конституции.

Примечания

1. Васильева Т. А. Средства защиты прав человека в странах Запада // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов прав человека. – М., 1994. – С. 163.
2. Аринин А. А. Государство для человека: новая стратегия развития России // Общественные науки и современность. – 2000. – № 6. – С. 23.
3. Поппер К. Открытое общество и его враги. М., 1992. С. 152-153.
4. Аринин А. А. Государство для человека: новая стратегия развития России // Общественные науки и современность. – 2000. – № 6. – С. 59.
5. Международная жизнь. – 1990. – № 9. – С. 135–148.
6. Коркунов М. Н. Русское государственное право. – СПб., 1914. – С. 457

Герасимова Нина Павловна, доцент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов Южно-Уральского государственного университета (Национального исследовательского университета), кандидат юридических наук, доцент.