

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего профессионального образования

«Сибирский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра государственно-правовых дисциплин

УТВЕРЖДАЮ
Начальник кафедры
полковник полиции
В.В. Пономарева

«___»_____ 2017 г.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХ-
РАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Текст лекции

Красноярск 2017

Обеспечение прав человека в деятельности правоохранительных органов. Основы государственно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина : Текст лекции. – Красноярск : СибЮИ МВД России, 2017.

Текст лекции подготовлен доцентом кафедры государственно-правовых дисциплин, кандидатом юридических наук Якушевым В.А.

Текст лекции предназначен для проведения лекционных занятий со студентами очной (заочной) формы обучения по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция профиль подготовки «Уголовно-правовой» (деятельность антинаркотических подразделений компетентных органов иностранных государств).

Обсужден и одобрен на заседании кафедры
государственно-правовых дисциплин.
Протокол № 4
от «6» октября 2017 г.

ПЛАН:

Введение

- I. Понятие и сущность государственно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина
- II. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина
- III. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина
- IV. Органы местного самоуправления Российской Федерации в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина

Вопросы для самоконтроля

Литература

1. Обеспечение прав и свобод человека правоохрнительными органами Российской Федерации : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Н.В. Румянцев и др.]; под ред. Н.В. Румянцева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013.
2. Обеспечение прав и свобод человека правоохрнительными органами Российской Федерации : учеб. пособие. М.: Издательство «Щит-М», 2011.
3. Полномочия подразделений органов внутренних дел (полиции) в противодействии коррупции [Электронный ресурс]: учебно-практич. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Правоохрнительная деятельность» / [О. Г. Карпович, И. Б. Малиновский, Ю. В. Трунцевский и др.]. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012.
4. Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция» и «Правоохрнительная деятельность» / под ред. В. Я. Кикотя, С. Я. Лебедева, Н. В. Румянцева. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012
5. Правоохрнительные органы Российской Федерации / А.В. Гриненко, Ю.С. Жариков. - 4-е изд., перераб. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.
6. Обжалование в суд решений и действий (бездействия) правоохрнительных органов и их должностных лиц / П.А. Скобликов. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.
7. Волынский-Басманов, Ю.М. Профайлинг. Технологии предотвращения противоправных действий [Электронный ресурс] : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция» и «Правоохрнительная деятельность» / Ю. М. Волынский-Басманов и др. ; под ред. Ю. М. Волынского-Басманова, Н. Д. Эриашвили. - М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012.

Введение

В современных условиях России развитие общественных отношений свидетельствует о том, что государственно-правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина играет приоритетное направление.

Помимо этого в любом демократическом государстве при введении правового режима чрезвычайного положения допускаются определенные ограничения прав и свобод гражданина.

Целью лекции является изучение деятельности правоохранительных органов государства по обеспечению прав человека и гражданина.

Для достижения данной цели будут решены следующие задачи:

- Определиться с понятием и сущностью государственно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина;
- Рассмотреть деятельность федеральных органов государственной власти Российской Федерации в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина;
- Проанализировать деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина;
- Рассмотреть деятельность органов местного самоуправления Российской Федерации в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

1. Понятие и сущность государственно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина

Вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина занимают существенное место в деятельности всех государственных органов, поскольку это их важная конституционная обязанность. В то же время решение данных вопросов не является основным содержанием деятельности большинства из них, а подчинено выполнению главных задач, которые поставлены перед конкретным государственным органом, и выступает в качестве одного из условий, способствующих его нормальному функционированию и достижению поставленных целей. Обязанности государства, соответствующие правам и свободам человека и гражданина, находят выражение в совокупности различных зафиксированных в законе гарантий, т. е. тех условий и возможностей, которые оно обязуется создать и предоставить лицам для практического осуществления ими своих прав и свобод. Следовательно, говоря об обеспечении государством прав и свобод человека и гражданина, можно вести речь о создании государством и его органами условий и предоставлении возможностей для их реализации. Иными словами, государство осуществляет охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина и таким образом их обеспечивает.

Вышеизложенное дает нам основание сделать вывод, что государственно-правовой механизм обеспечений прав и свобод человека и гражданина представляет собой совокупность форм, способов и гарантий охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина в деятельности государства, его государственных органов.

Особая значимость обеспечения законности, прав и свобод человека и гражданина диктует необходимость создания правоохранительных органов, непосредственно специализирующихся на осуществлении указанных задач. К ним относятся следующие: суд, прокуратура, ОВД, органы государственной безопасности, арбитража, юстиции, нотариат, некоторые ведомственные инспекции.

Все государственные органы, участвующие в непосредственном обеспечении правопорядка, а также прав и свобод человека и гражданина, образуют стройную систему, в рамках которой осуществляется специализация их деятельности с учетом поставленных перед ними конкретных задач. Это позволяет своевременно реагировать на любые противоправные деяния, оперативно и квалифицированно, на основе соблюдения законности принимать эффективные меры по устранению причин, способствующих их совершению, вести широкую профилактическую работу, охватывать правовоспитательными мероприятиями большую часть населения нашего государства.

Необходимо отметить, что роль различных правоохранительных органов в решении задач обеспечения прав и свобод граждан неодинакова. Это объясняется различием функций, компетенции, ведомственной принадлежности, форм, методов, условий работы, а также наличием сил и средств, которыми эти органы располагают. Анализ перечисленных факторов позволяет сделать вывод, что основную нагрузку в решении правоохранительных задач несут органы правосудия, прокуратуры и внутренних дел.

Деятельность правоохранительных органов строго регламентирована соответствующими правовыми документами. Неукоснительное следование юридическим предписаниям является важной гарантией выполнения возложенных на них задач в сфере обеспечения стабильности правопорядка, охраны прав и свобод человека и гражданина. В основе правового регулирования компетенции правоохранительных органов лежат принципиальные требования Конституции РФ. Так, она возлагает на суды осуществление правосудия, на Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров – надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми государственными органами, общественными организациями, должностными лицами и гражданами. Конституционным основанием для организации и деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации служит отнесение Основным Законом к компетенции Правительства РФ осуществления мер «по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью» (п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ). Естественно, что успешное решение дан-

ного круга вопросов возможно только при наличии специального отраслевого органа государственного управления, каким и **является МВД России**.

Правоохранительные органы тесно взаимодействуют между собой и в то же время специализируются на решении конкретных задач, что позволяет избежать дублирования, параллелизма в решении вопросов, связанных с обеспечением законности и, в частности, личных конституционных прав и свобод. Дополняя друг друга, эти органы образуют стройную систему, обеспечивающую реализацию конституционных прав и свобод.

Значительный объем работы в рамках этой системы выполняют ОВД. Это обусловлено, прежде всего, широтой их полномочий, позволяющей им активно, посредством самых разнообразных методов и в различных формах участвовать в обеспечении конституционных прав и свобод граждан. Предмет участия других правоохранительных органов в этой деятельности носит менее распространенный характер, что связано с особенностями реализуемых ими задач. Так, судебная форма обеспечения прав и свобод является «главной и высшей формой юрисдикционной деятельности» и, естественно, не может быть распространена на все случаи, связанные с нарушением прав и свобод. Провозглашение Конституцией РФ (ст. 46) права на обжалование в судебном порядке действий (бездействий) ОВД, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, совершенных с нарушением закона, превышением полномочий и ущемляющих права граждан, не должно означать ограничение административной юрисдикции. Анализ деятельности ОВД показывает, что большинство вопросов, связанных с защитой прав и свобод граждан и их восстановлением в случае нарушения, решается во внесудебном порядке. Причем практика свидетельствует, что граждане предпочитают обращаться именно (к такому порядку рассмотрения своих жалоб, поскольку он, как правило, обеспечивает более быстрое решение, чем процедура судопроизводства).

Таким образом, в функции многих государственных органов входят охрана и защита прав и свобод личности. Эти действия они обязаны осуществлять как по собственной инициативе, так и по требованию гражданина, который наделен правом самостоятельно осуществлять защиту своих нарушенных прав и свобод.

Помимо всего прочего, государственно-правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина включает и такой важный компонент, как систему различных правовых средств, юридических гарантий прав и свобод.

Юридические гарантии представляют собой закрепленные в законодательстве средства, которые непосредственно обеспечивают правомерную реализацию, охрану и защиту прав и свобод личности в обществе. Эти гарантии со стороны общества и государства нужны как для того, чтобы права не нарушались, так и для их наиболее полного осуществления. В системе гарантий прав и свобод человека и гражданина они занимают ведущее место, что обусловлено их конкретным характером, правовым закреплением, наличием санкций за их неисполнение. Юридические гарантии охватывают все стороны обеспечения прав и свобод личности, поэтому построение системы этих гарантий дает возможность увидеть недостатки, противоречия, пробелы в правовом регулировании сферы отношений, связанной с тем социальным благом, которое предоставляет это право.

Юридические гарантии обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина имеют сложную структуру, включающую в себя самые различные по характеру, содержанию и назначению акты, с помощью которых регулируются разнообразные общественные отношения. Основу данных гарантий можно разделить на три уровня: федеральный, региональный и местный. В то же время каждый из перечисленных уровней также подразделяется на подуровни, образуемые актами различной юридической силы.

Основным элементом здесь является Конституция РФ, которая открывает первый подуровень федерального законодательства. Его подуровень — федеральные конституционные и федеральные законы. Кроме того, к федеральному уровню относятся указы Президента РФ, постановления Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, решения Конституционного

Суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ и многочисленные нормативные правовые акты, принимаемые другими федеральными органами государственной власти, в том числе ОВД.

Региональный уровень нормативной правовой основы состоит из трех подуровней;)

Первый из них образуют конституции республик и уставы иных субъектов РФ, определяющие рамки (границы) правового регулирования этих субъектов в области реализации прав и свобод человека и гражданина;

Второй подуровень составляют законы республик, краев, областей, автономных образований (автономной области и автономных округов), городов федерального значения в сфере обеспечения прав человека и гражданина, конкретизирующие федеральные конституционные нормы в определенной «фазе общественных отношений в целях их практического осуществления»;

Третий подуровень образуют нормативные правовые акты, принятые органами государственной власти субъектов РФ: указы руководителей республик, распоряжения губернаторов, постановления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, решения конституционных (уставных) судов.

Местный — нижний уровень нормативного правового регулирования в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина образуют акты, принимаемые муниципальными органами: уставы муниципальных образований (районов, городов, районов в городе, поселков, сел и иных административно-территориальных образований), акты представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, а также их должностных лиц, акты глав муниципальных образований и другие акты этого уровня, касающиеся обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Нормативную правовую основу обеспечения прав и свобод человека и гражданина составляют также и международно-правовые акты, которые в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью правовой системы России. Важнейшим актом в рассматриваемой сфере является Всеобщая декларация прав человека, принятая ООН в 1948 г.

В зависимости от критерия, положенного в основу классификации, можно предложить несколько видов построения системы юридических гарантий прав и свобод человека и гражданина.

1. По степени общности: а) гарантии, закрепленные в Конституции, текущем законодательстве и в актах государственного управления; б) общие гарантии, относящиеся ко всем правам и к каждому праву в отдельности; в) специальные гарантии, обеспечивающие реализацию конкретного права.

2. По функциям: а) гарантии реализации и гарантии охраны (защита прав и свобод); б) стимулирующие, правообеспечительные, превентивные и охранительные; в) средства, обеспечивающие возможность осуществления прав, и средства, с помощью которых обеспечивается их охрана.

3. По отраслевому признаку: государственно-правовые, административно-правовые, уголовно-правовые, уголовно-процессуальные и т. д.

К гарантиям прав и свобод граждан относятся те правовые нормы, которые в той или иной степени регулируют деятельность государства, направленную на исполнение его общей обязанности предотвращать все возможные посягательства на права и свободы личности. Как уже было сказано, эта деятельность развивается в рамках общего правоотношения. Юридическими гарантиями прав и свобод человека и гражданина являются нормы права, лежащие в основе организации и деятельности правоохранительных органов государства, закрепляющие основные принципы и положения юридической ответственности, регулирующие процессуальный порядок рассмотрения дел о правонарушениях. В целом они предназначены для охраны всего нашего общественного и государственного строя, в том числе прав и свобод человека и гражданина. Их действие в отношении прав и свобод личности носит ярко выраженный превентивный характер. Если нарушение прав и свобод все же происходит, то непосредственно начинают действовать юридические гарантии защиты прав и сво-

бод граждан, представляющие собой конкретные способы защиты и восстановления нарушенных прав и свобод личности.

В общем, юридические гарантии защиты действуют и до нарушения прав и свобод человека и гражданина, но только косвенно, будучи подключенными к гарантиям охраны и преследуя цель это нарушение предупредить. Например, правовые нормы, предусматривающие возможность применения принуждения к правонарушителю, посягающему на права и свободы гражданина, до нарушения играют предупредительную роль, охраняют последнего.

После нарушения начинается их непосредственная реализация, направленная на защиту и восстановление нарушенного права.

Юридические гарантии прав и свобод человека и гражданина обладают определенной спецификой, которая заключается в том, что, защищая права и свободы законопослушных граждан, зачастую приходится ограничивать права и свободы правонарушителей в ходе принудительного воздействия на последних (пресечения, наказания, возмещения причиненного ущерба). Пределы и процедура данного принудительного воздействия должны быть четко определены. Этим и объясняется, что особое место среди юридических гарантий занимают юридические гарантии защиты, обеспечивающие права самого правонарушителя. Своеобразие указанных гарантий выражается в том, что они охраняют права правонарушителей в условиях ее правомерного ограничения. Их назначение проявляется в определении пределов такого ограничения. Только неукоснительное следование этим пределам делает вторжение в сферу прав и свобод гражданина правомерным. В отличие от других юридических гарантий защиты, юридические гарантии защиты прав и свобод правонарушителей непосредственно начинают действовать еще до нарушения их права на права и свободы — на стадии их охраны. Нарушение порядка ограничения прав и свобод правонарушителей приводит в действие все другие юридические гарантии защиты, направленные на пресечение нарушения и наказание виновных в нем лиц. Иными словами, определение пределов ограничения пользования благами прав и свобод преследует цель охраны тех благ, на которые ограничение не распространяется. Если субъект, прибегающий к такому ограничению, выходит за рамки, предусмотренные законом, то его действия должны быть пресечены, а сам он наказан.

Реализуют юридические гарантии многочисленные государственные органы. Для этого они используют и применяют в своей деятельности различные способы, формы и методы, процедуры для достижения поставленных целей и задач.

Государство для выполнения своей функции — обеспечения прав и свобод человека и гражданина — должно быть оснащено системой процедур, средств, институтов, гарантирующих защиту субъективных прав и свобод человека и гражданина. Эти процедуры, средства, институты не являются неизменными, они находятся в постоянной динамике, совершенствуются, приспособляясь к изменяющимся условиям жизни общества. Обширная и разнообразная система органов и процедур, охраняющих права и свободы человека и гражданина, создает механизм, без которого не может функционировать демократическое правовое государство.

Таким образом, права и свободы человека и гражданина обеспечиваются деятельностью государства по их охране и защите.

На стадии охраны государство предпринимает усилия по предупреждению посягательств на права и свободы человека и гражданина.

На стадии защиты — по пресечению правонарушений, наказанию правонарушителей, возмещению причиненного ущерба. Происходит реализация в форме общерегулятивных и конкретных правоотношений, возникающих между человеком или гражданином и государством, в рамках которых человек или гражданин использует свое субъективное право, а государство, применяя нормы права, — право на ограничение прав и свобод правонарушителей, исполняя обязанности, соблюдает запреты. Общерегулятивное правоотношение складывается на стадии охраны личной безопасности человека и гражданина, конкретные правоотношения — на стадии защиты. Исключение составляют конкретные отношения, связанные с огра-

ничением прав и свобод правонарушителей. Они развиваются на стадии охраны. Обеспечивается исследуемый процесс системой общих и юридических гарантий.

2. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина

Внутригосударственное обеспечение прав и свобод человека и гражданина осуществляется в Российской Федерации на трех уровнях: федеральном, региональном (межрегиональном) и местном.

В Российской Федерации, как и в других государствах, действует механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Он включает в себя:

Судебную охрану и защиту, которая обеспечивается деятельностью:

федеральных судов, к ним относятся Конституционный Суд Российской Федерации; Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции, федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов; дисциплинарное судебное присутствие;

судов субъектов Российской Федерации, к ним относятся конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судами общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Внесудебную охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина, включающую в себя:

Президента Российской Федерации, который, в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ч. 2 ст. 80), является гарантом прав и свобод человека и гражданина;

Администрацию Президента Российской Федерации в сфере их функций по организации рассмотрения обращений граждан, охраны и защиты их конституционных прав и законных интересов;

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, другие совещательные органы при Президенте Российской Федерации, созданные в целях оказания помощи в реализации его полномочий как гаранта Конституции РФ, прав и основных свобод человека и гражданина (Комиссия по вопросам гражданства, Комиссия по реабилитации жертв политических репрессий, Комиссия по делам ветеранов, Комиссия по делам инвалидов и т. д.);

Правительство России, федеральные органы исполнительной и законодательной ветвей власти в сфере их функций по организации рассмотрения обращений граждан, охраны и защиты их конституционных прав и законных интересов;

прокуратуру Российской Федерации;

Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченных по правам человека и правам ребенка в субъектах Российской Федерации, полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах;

Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и другие) комиссии, участковые комиссии, обеспечивающие реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

органы исполнительной и законодательной (представительной) ветвей власти субъектов Российской Федерации в сфере их функций по организации рассмотрения обращений граждан, охраны и защиты их конституционных прав и законных интересов;

органы местного самоуправления в сфере их функций по организации рассмотрения обращений граждан, охраны и защиты их конституционных прав и законных интересов;

Общественную палату Российской Федерации, общественные советы, общественные палаты (советы) в субъектах Российской Федерации;

неправительственные правозащитные организации и т. д. Как видим, в России существует достаточно разветвленная система субъектов правоохранительной и правозащитной деятельности, которые являются неотъемлемой частью механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

В контексте данного параграфа речь пойдет исключительно о деятельности федеральных органов государственной власти (законодательных, исполнительных и судебных) в рассматриваемой сфере.

В правовом государстве права и свободы человека и гражданина, их признание, защита и гарантирование утверждаются как основной и определяющий критерий правового характера законодательства и практики его применения. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, закрепленный в Конституции РФ, адресован всем ветвям государственной власти, связывает и обязывает их. «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства» (ст. 2 Конституции РФ). Чрезвычайно важным представляется и введение прямого запрета антиправового закона: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или ущемляющие права и свободы человека и гражданина» (ч. 2 ст. 55). Очень важно, чтобы права и свободы не просто провозглашались и воплощались в жизнь, но и обеспечивалось их полное и гарантированное соблюдение.

Специфика российской действительности обуславливает необходимость функционирования именно многоканального, многоуровневого механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, позволяющего им иметь выбор способов и средств защиты своих нарушенных прав и свобод.

Важное место в этом механизме отведено Президенту России. Именно на него как главу государства возложена обязанность гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). При вступлении в должность Президент приносит народу России присягу, согласно которой он клянется при осуществлении своих полномочий «уважать и охранять права и свободы человека и гражданина» (ч. 1 ст. 82).

Полномочия Президента РФ как гаранта прав и свобод человека и гражданина выражаются в различных формах. Он издает указы и распоряжения, которые заполняют правовой вакуум в самых различных областях, обладает правом законодательной инициативы и вносит законопроекты в Государственную Думу, подписывает и обнародует федеральные законы, обладает правом отлагательного вето, предоставляет политическое убежище и т.д. Эти и другие полномочия Президента РФ, предусмотренные Конституцией РФ, в той или иной мере связаны с осуществлением его функций гаранта прав и свобод человека и гражданина.

Целесообразно отметить, что как юридически, так и практически нет ни одного субъективного права человека и гражданина, в реализации которого Президент РФ не имел бы реальной возможности принять участие. Его полномочия в этой области не могут конкурировать с каким-либо другим органом общей компетенции.

Часть 2 ст. 85 Конституции Российской Федерации наделяет Президента РФ правом приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции страны и федеральным законам, международным обязательствам России или если они нарушают права и свободы человека и гражданина.

Эти полномочия Президента РФ являются исключительно важными, так как органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации нередко своими актами нарушают права и свободы российских граждан.

Полномочия Президента Российской Федерации издавать указы в различных областях, включая права и свободы человека и гражданина, не безграничны. Указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ст. 90 Конституции РФ). Он не имеет право издавать указы, ограничивающие права и свободы человека и гражданина. Это прерогатива Парламента РФ. Только Федеральное Собрание РФ может принять федеральный закон, ограничивающий права и свободы человека и гражданина исключительно «в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Совершенно очевидно, что указы Президента Российской Федерации не должны противоречить международным обязательствам страны, т.е. общепризнанным принципам и нормам международного, права и международным договорам Российской Федерации, которые, как известно, являются частью правовой системы России (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ).

Практически во всех странах признано право на обращение к главе государства не только с просьбой о помиловании, но и по любым другим вопросам. В России в составе Администрации Президента Российской Федерации действует Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций. Оно обеспечивает рассмотрение устных и письменных обращений граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту и Администрации Президента, в том числе обращений, поступивших по информационным системам общего пользования, запросов в виде электронного документа, о предоставлении информации, касающейся деятельности Президента и Администрации Президента; осуществляет информационно-статистическое, аналитическое и методическое обеспечение деятельности Президента, Администрации и ее самостоятельных подразделений по рассмотрению обращений и запросов; обеспечивает деятельность Приемной Президента; анализирует обращения, результаты их рассмотрения и принятые по ним меры; обеспечивает деятельность Комиссии при Президенте по реабилитации жертв политических репрессий.

В 2012 году в Управление Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций, в Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан и в приемные Президента Российской Федерации в федеральных округах и в административных центрах субъектов Российской Федерации поступило 835 938 обращений, адресованных Президенту Российской Федерации (в том числе 352 742 обращения в письменной форме, 410 693 обращения в форме электронного документа и 72 503 обращения в устной форме, включая 59 212 обращений в письменной форме, в форме электронного документа и в устной форме из иностранных государств). Кроме того, Информационно-справочной службой Администрации Президента Российской Федерации предоставлена информация в устной форме на 240 792 устных запроса пользователей информации, поступивших по телефону в 2012 году.

Несмотря на то, что для федеральных органов исполнительной и законодательной ветвей власти, а также законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление охраны и защиты конституционных прав и свобод граждан не является основной функцией. Вместе с тем они не исключены полностью из правоохранительного и правозащитного процесса, а их деятельность в сфере прав и свобод человека и гражданина можно определить как правообеспечение, т. е. создание условий, направленных на наиболее полную реализацию прав и свобод человеком и гражданином — путем принятия законов и организации их исполнения.

Чтобы надлежащим образом защищать права человека, законы должны быть справедливыми и не противоречить общественному благу. Закон справедлив, если то, что им запрещено или разрешено, действительно ведет к достижению общественно полезной цели и без чего такая цель не может быть достигнута. Так, Государственная Дума Федерального Собрания РФ — законодательный и представительный орган — реализует права и свободы, про-

возглашенные Конституцией РФ, посредством принятия федеральных законов. Однако она связана в этом процессе решением Совета Федерации Федерального Собрания РФ и согласием Президента РФ. Таким образом, реализация прав и свобод человека и гражданина посредством принятия федеральных законов требует непереносимого участия Государственной Думы, Совета Федерации и Президента Российской Федерации.

В некоторых государствах мира (Финляндия, Греция, Нигерия и др.) парламенты (палаты парламента) вправе давать аутентичное толкование своих актов, которое, безусловно, имеет решающее значение для правоприменительной деятельности, для обеспечения действительности норм права и для защиты прав и свобод человека и гражданина. В настоящее время в России институт аутентичного толкования не закреплен. Тем не менее практика обращения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан за разъяснениями положений федерального законодательства имеет место быть.

Парламенты (палаты парламента) многих стран вправе проводить расследования, формируя из своих членов специальные органы — органы парламентского контроля, уполномоченные проводить расследования (например, следственный комитет (Австрия, Германия), парламентская комиссия (Греция, Испания, Италия), специализированный комитет (комитет по проверке выборов в Швеции, комитет по вопросам обороны в Германии) и др.). В Российской Федерации институт парламентского расследования официально установлен Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», где в качестве одной из главных целей его проведения названа «защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина» (ст. 2). Аналогичная цель сформулирована и в ст. 2 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», благодаря которому в России появился новый институт — институт парламентского контроля. Помимо этого, депутаты активно ведут прием граждан по различным вопросам, получают и рассматривают письма, поддерживают связь с избирателями на соответствующей территории или в субъекте (субъектах) Российской Федерации.

В период заседаний Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации формой работы депутатов с избирателями является, прежде всего, рассмотрение поступивших предложений, заявлений и жалоб избирателей, по которым депутаты обязаны принимать меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации. Так, в течение осенней сессии 2012 г. отделом по работе с обращениями граждан (приемной Государственной Думы) Управления по связям с общественностью и взаимодействию со СМИ рассмотрено более 44,3 тыс. обращений граждан, трудовых коллективов предприятий, профсоюзных организаций, советов ветеранов войны и труда, других общественных объединений, из них 18,1 тыс. доставлены в Приемную Государственной Думы гражданами лично, 4,3 тыс. поступили по электронной почте. В течение осенней сессии 2012 г. в Приемную Государственной Думы обратились лично 2100 граждан. Фракциями в Государственной Думе проведено 53 приема и принято 730 человек. Всем обратившимся даны необходимые разъяснения, от граждан приняты письменные заявления. Наибольшее количество обращений касалось хозяйственной деятельности (18 %) и вопросов образования (13 %). После рассмотрения сотрудниками отдела поступивших заявлений около 3,5 тыс. направлены по компетенции в федеральные и территориальные органы власти для разрешения поставленных авторами вопросов.

Активно работает с обращениями граждан и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, куда в 2012 г. поступило 26 828 обращений граждан, в том числе 24 841 в письменной форме. На личном приеме в Приемной Совета Федерации было принято 1889 человек. По сравнению с 2011 г., почти в два раза увеличилось количество обращений, поступивших по виртуальной приемной на официальном сайте Совета Федерации в сети Интернет (5735). В полтора раза увеличилось количество телефонных запросов от абонентов телефонной справочной службы Совета Федерации (11 144). В 2012 году в Приемной Совета

Федерации проведено 8 личных приемов граждан членами комитетов Совета Федерации, на которых было принято 98 человек. Для разрешения вопросов, поставленных гражданами во время личного приема членами Совета Федерации, в государственные органы и органы местного самоуправления были направлены запросы с осуществлением контроля получения ответов по существу. Из года в год возрастает количество обращений граждан, высказывающих и отстаивающих свою гражданскую позицию по различным аспектам общественной жизни. По сравнению с 2011 г., в 2012 г. в 1,5 раза увеличилось количество обращений по социально-экономическим вопросам.

Порядок рассмотрения обращений граждан и организаций осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, положениями Федеральных законов от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», иными нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Не подлежит сомнению, что многие права и свободы, провозглашенные Конституцией РФ, для своей реализации нуждаются в финансовой поддержке государства. По общепринятому правилу, принятие государственного бюджета является делом Парламента РФ. В бюджете отражены финансовые источники, за счет которых осуществляются права и свободы человека и гражданина, такие как право на социальное обеспечение, на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на образование и пр. Однако финансовая поддержка Федеральным Собранием РФ реализации прав и свобод сдерживается тем, что «законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации» (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ). Это, безусловно, ограничивает полномочия Федерального Собрания РФ в сфере общей компетенции по осуществлению конституционных прав и свобод.

Немаловажное значение в организационно-правовом механизме имеет исполнительная власть. Об этом свидетельствуют нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность Правительства Российской Федерации, федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств и других органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов. Так, Федеральный конституционный закон РФ от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» указывает на основные направления деятельности высшего органа исполнительной власти в сфере охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина. Правительство РФ обеспечивает реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, принимает меры по реализации трудовых прав граждан, прав граждан на охрану здоровья, на благоприятную окружающую среду, осуществляет меры по обеспечению безопасности личности, законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Значительное влияние Правительство РФ уделяет формированию федеральных целевых программ и обеспечению их реализации.

Отношения гражданина с органами исполнительной власти можно рассматривать с различных позиций. Большой интерес представляют те связи между гражданином и администрацией, которые выходят за рамки позитивных и возникают тогда, когда человек считает, что его права нарушены и обращается за их защитой, используя различные правовые возможности.

Несмотря на то, что конституционные нормы закрепляют обязанность государства и его органов в деле защиты прав и свобод человека и гражданина, такое государственное

«участие» не исключает и самостоятельных активных действий индивида, что позволяет значительно расширить возможности гражданина по отстаиванию своих интересов.

Важная роль в этом плане принадлежит закрепленному в Конституции РФ праву граждан на подачу различного рода обращений, и в частности жалоб, которые одновременно являются и правом, и способом защиты других прав, т. е. выступают в роли организационно-правовой гарантии прав и свобод человека и гражданина.

Физические лица весьма активно реализуют это право и направляют свои обращения в отдел по работе с обращениями граждан Аппарата Правительства Российской Федерации. Свидетельством того являются статистические данные. Так, в феврале 2013 г. в адрес Правительства Российской Федерации от граждан поступило 10 239 обращений (в феврале 2012 г. — 17 064), в том числе 319 (в феврале 2012 г. — 770) коллективных, под которыми поставили подписи 10 583 (в феврале 2012 г. — 36 045) человека. В форме электронного документа на официальный сайт Правительства Российской Федерации поступило 5335 обращений, из-за рубежа получено 253 письма, в том числе 139 из стран СНГ и Балтии.

Граждане вправе обращаться также в федеральные министерства и другие органы исполнительной власти, которые имеют свои локальные акты по работе с обращениями граждан. Например, в Министерстве внутренних дел действует приказ от 12 декабря 2011 г. № 1221 «Об утверждении административного регламента системы Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению приема граждан, обеспечению своевременного и в полном объеме рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок».

При этом федеральные министерства и иные органы исполнительной власти действуют не изолированно, их деятельность наряду с другими субъектами охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина системно включена в функционирование механизма обеспечения прав и свобод.

Практика большинства стран мира свидетельствует о том, что наиболее эффективно защита прав и свобод человека и гражданина осуществляется судебной властью. В цивилизованном обществе суду принадлежит центральное место во всей правовой системе. Именно суд олицетворяет подлинное право, истинную справедливость. Чем выше роль, авторитет суда и правосудия в целом, чем большей самостоятельностью и независимостью обладает суд во взаимоотношениях с представительными органами и органами управления, тем выше в стране уровень законности и демократии, тем надежнее защищены от возможных посягательств права и свободы человека и гражданина. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией и законами государства. Суды независимы, подчиняются только закону.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту всех прав и свобод, включая те, которые закреплены ею же (ч. 1 ст. 46). Согласно Конституции, решения и действия (или бездействия) любых государственных органов, общественных объединений и должностных лиц, ущемляющие права и свободы человека и гражданина, могут быть обжалованы в судебном порядке (ч. 2 ст. 46). К сожалению, одной этой декларации недостаточно. Нужна всесторонняя судебная защита. Слабая защита лишь сеет иллюзии, рождает недоумение и озлобленность, дискредитирует самую идею обращения в суд за помощью.

Право беспрепятственно обращаться в суд за защитой от любых действий и решений исполнительной власти — важнейшее условие обеспечения прав и свобод российских граждан. Это право не только формально провозглашено в Конституции РФ, но и нашло развернутую регламентацию в принятом 27 апреля 1993 г. Законе Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Каждый россиянин имеет возможность выбора, куда обращаться с жалобой. Он может обратиться в суд либо в вышестоящий в порядке подчиненности государственный орган, в орган местного самоуправления, в учреждение, на предприятие или в объединение, к должностному лицу.

В последние годы граждане РФ стали чаще обращаться в суд за защитой своих прав и свобод. Это, несомненно, свидетельствует о росте доверия граждан к судебной защите. Однако система судебных органов, существующая в настоящее время в России, еще далека от совершенства. Она полностью еще не освободилась от традиций тоталитарного прошлого, когда судебная система фактически являлась одним из элементов репрессивного аппарата и многие вопросы решались судебными органами на основании указаний партийных и государственных чиновников.

Судебная реформа идет медленно и непоследовательно. Нерешены многие проблемы организации и деятельности судей. Одной из самых острых в судах Российской Федерации является проблема сроков рассмотрения уголовных и особенно гражданских дел. Слишком длительные судебные процессы подрывают доверие общественности к судам, а оно необходимо для осуществления надлежащего правосудия. Охарактеризованное положение объясняется явной перегрузкой судов, а соответственно, и мест лишения свободы, что ведет к серьезным нарушениям прав и свобод человека и гражданина, снижению престижа суда. Так, требуется ускорить проведение качественной реформы судебной системы для осуществления следующих целей:

- обеспечения каждому заинтересованному лицу реальной возможности защитить свои права и свободы или охраняемые законом интересы в суде;
- получения квалифицированной юридической помощи, гарантированной ст. 48 Конституции РФ;
- максимальной приближенности судов к населению;
- правильного и единообразного применения федерального законодательства на всей территории России;
- вынесения законных и обоснованных решений, их обжалования и в случае нарушения закона — отмены;
- исполнения вступивших в законную силу судебных постановлений;
- повышения уровня профессиональной подготовки судей и сотрудников аппарата судов;
- повышения статуса и роли суда в обществе и государстве;
- установления надлежащей процедуры рассмотрения дел, обеспечивающей доступность суда для всех заинтересованных лиц, возможность равноправного участия сторон в состязательном процессе;
- формирования судебного корпуса, способного по своему мировоззрению, образованию, нравственным, волевым и иным качествам выполнять возложенные на него обязанности.

Несмотря на положительные стороны деятельности органов власти и проводимых реформ, необходимо признать, что сегодня российское государству не может полностью справиться с выполнением своей главной конституционной обязанности — защиты прав и свобод человека и гражданина.

Как отметил Президент РФ В.В. Путин, главными причинами этого являются «низкая эффективность государственной власти и коррупция». Ни раз говорил о коррумпированности в свое время ДА. Медведев. Вместе с тем достичь результатов в борьбе с этим главным врагом модернизации так и не получилось. Механизм обеспечения, который неоднократно предполагалось, применяя инновационные технологии и передовые методы, оградить от влияния этого негативного явления и трансформировать в более эффективный и менее коррумпированный, на деле не удалось. «Без качественного современного государственного управления, без высокой персональной ответственности тех, кто этим занимается, — подчеркнул Президент РФ, — мы не решим задач, стоящих перед обществом и страной». «Ключевыми для новой модели государственного управления должны стать следующие принципы: ориентация работы всех звеньев государственного механизма и уровней власти на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат работы и повсеместное внедрение новых форм и методов контроля. Главным критерием оценки эффективности власти, предос-

тавляющей услуги гражданам, а также учреждений социальной сферы, должно стать общественное мнение, мнение самих граждан...».

Многое из сказанного вроде бы известно. Однако уроки прошлого и вызовы современной стадии глобализации уже давно выдвинули многочисленные проблемы, решение которых предопределяет необходимость комплексного подхода, т.е. преодоление какого-то из них не представляется возможным без системного воздействия на все другие, находящиеся в системной связи с первой. Усилия, направленные, например, на локализацию коррупции, противостояние экстремизму, терроризму, требуют по крайней мере нейтрализации всех других негативных явлений. В этом и состоит сложность осуществления модернизации организационно-правового механизма.

Поиск оптимальных моделей взаимоотношений государства и личности всегда представлял собой сложнейшую проблему. Эти модели в решающей степени зависели от характера общества, типа собственности, уровня экономики, развитости демократии, культуры, других объективных условий. Но во многом они определялись также властью, законами, правящими элитами, т. е. субъективными факторами, в сочетании с действующими закономерностями.

Главная трудность заключалась и заключается в установлении такой системы и такого порядка, при которых, с одной стороны, личность должна иметь возможность беспрепятственно развивать свой потенциал (способности, талант, интеллект), а с другой — должны признаваться и должным образом почитаться общегосударственные цели — то, что объединяет всех. Подобный оптимальный баланс как раз и получает свое выражение в правах, свободах и обязанностях человека и гражданина. Именно поэтому высокоразвитые страны и народы, мировое сообщество рассматривают права человека, их уважение, соблюдение и защиту в качестве универсального идеала, основы прогрессивного развития и процветания, предпосылки устойчивости и стабильности и считают, что данные права не должны зависеть от периодически меняющихся властей. Они выше, за ними приоритет, верховенство. Весь современный мир движется по такому магистральному пути.

Исходя из этого, в основе всех проводимых в России преобразований, реформ, провозглашенных лозунгов и целей, выработки экономических программ, политического курса должно лежать, прежде всего, человеческое измерение. Ведь давно сказано: «человек — мера всех вещей», «все процессы реакционны, если рушится человек». Эти древние истины бесспорны и очевидны в современных условиях российской действительности.

3. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина

В субъектах Российской Федерации аналогично федеральному уровню действие механизма обеспечивается посредством двух форм: судебной и внесудебной охраны и защиты.

Судебная форма охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина представляет собой гарантированный каждому индивиду конституционный механизм охраны и защиты его прав и свобод, который выражается в деятельности органов судебной власти по предотвращению нарушений прав и свобод, устранению препятствий их реализации (охрана) либо восстановлению нарушенного права посредством установленных законом форм судопроизводства (защита).

Судебная охрана и защита прав и свобод человека и гражданина обеспечивается деятельностью судов субъектов Российской Федерации, к которым в соответствии с ч. 4 ст. 4 Федерального конституционного закона РФ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» относятся:

- конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации;
- мировые судьи, являющиеся судами общей юрисдикции субъектов Российской Федерации. Их компетенция определена Федеральным законом РФ от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации». Они рассматривают малозначительные

уголовные дела, имущественные споры при небольшой цене иска, дела об административных правонарушениях, защищая, таким образом, права граждан от их нарушений со стороны других граждан. К ведению мировых судей не относится рассмотрение жалоб на решения и действия органов и должностных лиц публичной власти, нарушающие права и свободы граждан.

Внесудебная форма охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина включает в себя:

- органы исполнительной и законодательной (представительной) ветвей власти субъектов Российской Федерации в сфере их функций по организации рассмотрения обращений граждан, охраны и защиты их конституционных прав, свобод и законных интересов.

Для законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление охраны и защиты прав и свобод граждан не является основной функцией. Их деятельность в сфере прав и свобод человека и гражданина можно определить как правообеспечение, т.е. создание условий, направленных на наиболее полную реализацию прав и свобод граждан, соответственно путем принятия законов и организации их исполнения;

- институт уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации;
- комиссии по правам человека в субъектах Российской Федерации, действующие в целях оказания помощи гражданам в реализации их прав и основных свобод;
- избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, обеспечивающие реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- неправительственные правозащитные организации и др.

Субъекты Российской Федерации в процессе регламентации правозащитной деятельности, осуществляемой на региональном уровне, должны разрешить важную проблему, с тем чтобы обеспечить, с одной стороны, невмешательство в исключительную компетенцию федеральных государственных органов, а с другой — эффективность собственной правозащитной деятельности. Конституция РФ определила структуру федеративного устройства и статус субъекта России, разграничила предметы ведения и полномочия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Эти новые принципы построения российской государственности позволили субъектам РФ начать формирование собственных, относительно обособленных законодательных систем. Формирование законодательства субъектов РФ стало логичным продолжением строительства правовой системы Российской Федерации, которое рассматривается Конституцией РФ как атрибут их государственности (ч. 2 ст. 5). При этом правовые нормы субъектов РФ являются неотъемлемой частью российской правовой системы. В настоящее время прослеживается тенденция увеличения нормотворчества субъектов РФ, однако это не должно создавать проблем для правоприменения. Система законодательства субъектов РФ должна строиться на основе приоритетов Конституции РФ и других законодательных актов Российской Федерации.

Предметы ведения и полномочия между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ разграничиваются, согласно ст. 11 Конституции России, иными положениями Конституции РФ, Федеративным договором и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Согласно статье 73 Конституции РФ, субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти по предметам совместного ведения вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации. Предметы ведения Федерации и предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов прописаны достаточно подробно в ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации. Предметы ведения субъекта РФ можно представить как остаточную часть правового пространства. Поэтому многие субъекты РФ, стараясь более четко определить свои полномочия, выстраивали собственные модели взаимоотношений с федеральным центром, закрепляя их двусторонними договорами. Применительно к нормотворчеству по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и в соответствии с правилами применения действующего законодательства в слу-

чае наличия противоречия между федеральным законодательством и законом субъекта РФ предпочтение отдается федеральному закону (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ). При осуществлении регулирования на уровне субъекта Федерации недопустимо ограничение перечня и объема прав и свобод, а также снижение их гарантированной охраны и защиты по сравнению с федеральным уровнем. Это позволяет сохранить единый стандарт перечня и системы охраны и защиты прав и свобод граждан на всей территории России. Правовое регулирование субъектами Федерации осуществляется по предметам совместного ведения в соответствии с федеральными правовыми актами:

субъект Федерации может принять опережающее правовое регулирование, но после принятия федерального законодательства по данному вопросу должен привести свое законодательство в соответствии с ним. Как отметил Конституционный Суд РФ в своем решении, «если субъект Российской Федерации не принял закона по вопросу, отнесенному к его компетенции федеральным законодателем в порядке осуществления полномочий по предметам совместного ведения, то федеральный законодатель в случае необходимости сам может осуществить правовое регулирование в этой сфере». Совместное ведение предполагает разделение полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов в соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ. Самостоятельно субъект Федерации может осуществлять правовое регулирование в пределах совместного или исключительного ведения. В последнем случае нормативные акты субъекта Федерации имеют приоритет перед актами Федерации (ч. 6 ст. 76). Федерация должна обеспечить соблюдение региональным законодателем при правовой регламентации сфер, непосредственно затрагивающих права и свободы человека и гражданина, следующего конституционного положения: на уровне субъекта Федерации никоим образом не может быть ограничен объем предоставленных гражданину прав и свобод по сравнению с федеральным или международным законодательством, поскольку, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, ограничение прав и свобод человека и гражданина может вводиться только федеральным законом. Вместе с тем субъект Федерации может расширить и дополнить, по сравнению с федеральным уровнем, объем гарантированных государством прав и свобод, например, установить дополнительные социальные льготы пенсионерам, инвалидам, предусмотреть более высокий стандарт бесплатного образования, предоставляемого гражданину, дополнить механизмы, призванные охранять и защищать права и свободы человека и гражданина. Последнее может проиллюстрировать учреждение в ряде регионов России института Уполномоченного по правам человека.

Учреждение данной должности — это еще один шаг на пути демократизации общественных и государственных отношений в России. Проведение преобразований в экономической и социальной сферах не может отодвинуть на второй план проблему правообеспечения, и Уполномоченный по правам человека в России является своего рода институциональным напоминанием о ее существовании и значимости. Функционирование этого института способствует формированию демократического правового государства, самостоятельного гражданского общества, состоящего из свободных индивидов, обладающих неотчуждаемыми правами.

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Предполагается, что его деятельность поможет решить весьма важные проблемы страны, пресечь факты нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Поэтому формирование национальной внесудебной системы защиты прав человека предполагает необходимость учреждения должности Уполномоченного по правам человека в каждом субъекте России.

Кроме того, одним из важнейших достижений демократических преобразований в России явилось создание во всех субъектах Российской Федерации специализированного института обеспечения прав и свобод человека и гражданина — Уполномоченного по правам ребенка, главным социальным предназначением которого является охрана и защита прав,

свобод и законных интересов детей, в том числе осуществление независимого контроля за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, организаций, учреждений независимо от форм собственности, должностных лиц и граждан в целях недопущения (предупреждения) нарушения ими прав, свобод и законных интересов детей (охрана), а в случае их нарушения — восстановление (защита).

Возможно, более четкое распределение полномочий между центром и субъектами Федерации — одна из важнейших задач законодателя на настоящий момент. Для законодательного органа субъекта Федерации необходимо более четко «определить, **во-первых**, объем законодательного регулирования по предметам совместного ведения, не допуская превышения или дублирования норм федеральных законов, **во-вторых**, обеспечить самостоятельное правовое регулирование «области» по предметам ее исключительного ведения». В действующем законодательстве четко не определены предмет и пределы осуществления правового регулирования субъектом Федерации в области охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина. Это приводит к тому, что часто принимается закон либо по вопросу, относящемуся к ведению Федерации, например устанавливающий какие-либо ограничения прав граждан, либо определенные отношения остаются неурегулированными ни на одном уровне. В связи с этим важен мотив, отмеченный Конституционным Судом РФ в его решении: пределы усмотрения органов государственной власти субъектов Федерации по вопросам своего ведения или совместного ведения могут быть «ограничены федеральным законодателем исходя из интересов обеспечения прав граждан». Сложившаяся ситуация ставит определенные трудности и перед судебными органами общей юрисдикции. При принятии решения по конкретному делу судья, оценивая нормативные акты, не может решать вопрос, принят ли нормативный акт в соответствии с разделением предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектом Федерации, поскольку этот вопрос отнесен к ведению Конституционного Суда РФ. И в то же время судья должен в максимально короткие сроки вынести решение в соответствии с законом, но будет ли это федеральный закон или акт субъекта Федерации — не ясно.

Далее необходимо заметить, что, согласно Конституции РФ (п. «в» ч. 1 ст. 71), регулирование прав и свобод человека и гражданина относится к исключительному ведению Российской Федерации. Это, прежде всего, означает, что в государстве обеспечивается высший уровень их регулирования, а именно непосредственно Конституцией РФ — в главе 2 (Права и свободы человека и гражданина).

Конституционным принципом является также регулирование прав и свобод в форме закона. В главе 2 Конституции РФ, определяющей перечень признанных прав и свобод человека и гражданина, ссылки на соответствующие законы, которые должны быть приняты и применяться в процессе их реализации, имеются более чем в двадцати статьях. При этом отсутствие указанных законов не ограничивает прав и свобод, поскольку они являются непосредственно действующими. Субъекты Федерации и муниципальные образования не вправе ограничивать круг прав и свобод человека и гражданина и их непосредственное действие. Конституция РФ запрещает применение любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы для всеобщего сведения.

Конституция РФ не содержит четкого разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в этой сфере. В ведении Российской Федерации находятся регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство в Российской Федерации, регулирование и защита прав национальных меньшинств (п. «в» ст. 71 Конституции РФ). Защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «б» ч. 1 ст. 72). Практически это означает, что, с одной стороны, федеральный уровень регулирования и защиты прав и свобод не может быть ни в какой форме умален субъектами Федерации, а с другой — что те же субъекты Федерации несут конституционную обязанность защищать права и свободы любого человека и гражданина на своей территории, вправе

расширять федеральные гарантии их. В то же время Конституцией РФ определено, что защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства в целом, а также федеральных органов государственной власти — Президента Российской Федерации (ч. 2 ст. 80, ч. 1 ст. 82, ч. 2 ст. 85), палат Федерального Собрания (ст. 102, 103, 106), Правительства Российской Федерации (ст. 114), органов государственной власти субъектов Федерации (п. «б» ч. 1 ст. 72, ст. 73, ч. 2 ст. 85), органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 15, ч. 1 ст. 132). Исходя из этого здесь требуется наиболее четкое разграничение полномочий Федерации и ее субъектов, которое должно найти свое отражение в действующем законодательстве.

В числе федеральных законов, регулирующих вопросы охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина и прав национальных меньшинств как предметов совместного ведения, следует назвать Федеральный закон РФ от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»; Федеральный закон РФ от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»; законы РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»; от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», в которых конкретно определяется сфера законодательного регулирования субъектов Федерации. Законами субъектов Федерации могут устанавливаться дополнительные гарантии прав и свобод человека и гражданина, и такие возможности нередко прямо предусматриваются федеральными законами. Например, Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»; от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»⁶⁰.

Иными словами, деятельность федеральных и региональных органов власти при решении данных вопросов определенным образом совмещается. Она совпадает по направлениям, способам и институтам, но различается по полномочиям и масштабам. Только на федеральном уровне, если исходить из ст. 71 Конституции РФ, возможно осуществление мер защиты национальных меньшинств путем имплементации соответствующих норм международного права в правовую систему России, установления дополнительных (исключительных) прав для представителей указанных общностей, уголовной ответственности за их ущемление и т. д. Однако субъекты Федерации, если руководствоваться ст. 5, 72, 73, 76 Конституции РФ, в целях защиты национальных меньшинств правомочны в пределах компетенции принимать законы и иные нормативные акты, гарантирующие равенство прав и свобод, возможность полноценного участия лиц, принадлежащих к названным общностям, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении публичных дел, особенно тех, которые затрагивают их интересы; создавать необходимые специализированные государственные органы, развивать институты самоуправления национальных меньшинств; участвовать в выработке федеральных законов и контроле за их исполнением.

В настоящее время сформировалось обширное региональное законодательство по вопросам защиты национальных меньшинств. При этом оно, по сути, является субфедеральным, т.е. в основном производно от федерального законодательства и соподчинено с ним, хотя и включает в себя отдельные нормы (например, в области административно-территориального устройства, некоторых сторон организации государственной власти), имеющие самостоятельное значение.

Указанная система региональных правовых актов разнообразна по формам (конституции, уставы, договоры, законы и иные нормативные акты). Однако половина из них приходится на Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. В некоторых из субъектов Федерации национальные меньшинства вообще не упоминаются (например, в Брянской и Волгоградской областях) либо упоминаются однократно (в уставах или конституциях) в формулировках, тождественных тем, которые приводятся в Конституции Российской Федерации (Ставропольский край, Архангельская, Белгородская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Кировская, Курганская и другие области). Интенсивность правового регулирования рассматриваемых отношений обусловлена множеством факторов, действующих в том или ином сочетании.

Вместе с тем отмечается определенная корреляция с:

- этничностью региона, о чем свидетельствует развитая нормативная база автономных округов — Ненецкого, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого, посвященная малочисленным народам;

- экономическим потенциалом; не случайно в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, где экономические показатели одни из самых высоких по стране, действует наиболее разветвленная система актов, гарантирующих права малочисленных народов Севера;

- направленностью федерального регулирования применительно к коренным малочисленным народам. Это, видимо, объясняет тот факт, что именно они (и, прежде всего, малочисленные народы Севера) получают необходимые региональные правовые гарантии.

Существующая практика регионального законотворчества в области прав и свобод человека и гражданина дает примеры дополнительного гарантирования прав и свобод граждан и вместе с тем свидетельствует о прямом или косвенном их нарушении актом законодательного (представительного) органа субъектов Федерации. Некоторые субъекты Федерации достаточно активно используют возможность опережающего правового регулирования. Часть субъектов Федерации оставляет без надлежащего правового регулирования вопросы, отнесенные к их исключительной компетенции или совместной с Федерацией компетенции, в силу чего можно говорить о неисполнении государственными органами субъекта Федерации обязанности защищать права и свободы человека и гражданина.

Приведенное выше свидетельствует о серьезных недостатках в механизме охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина и налагает на федеральные органы государственной власти определенные обязанности по организации эффективного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в процессе правотворческой деятельности государственных органов на уровне субъектов Федерации и местного самоуправления.

События пятнадцатилетней давности, меры по упрочению российского федерализма продемонстрировали не только остроту проблемы приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации, но и необходимость создания нового направления в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации как специализированного органа, обеспечивающего высшую юридическую силу и верховенство Федеральной Конституции по отношению к законодательству республик и регионов; а также подтверждают актуальность формирования конституционных (уставных) судов в субъектах Федерации как специализированных органов, предназначенных осуществлять проверки соответствия законов субъекта Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (устава) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации. «Федеральный интерес» к такому нововведению, как конституционные (уставные) суды субъектов России, неизбежен и продуктивен, поскольку указанные суды выполняют функции охраны не только конституций (уставов) республик (краев, областей), но прямо либо косвенно выступают хранителями общефедеральных конституционных норм и могли бы в большей мере привлекаться к выполнению роли гарантов Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина на территории каждого из субъектов Федерации. Однако Федеральный конституционный закон РФ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» установил, что конституционные (уставные) суды могут создаваться субъектом Федерации и если создаются, то финансируются за счет средств соответствующего субъекта Российской Федерации.

Следует признать, что процесс формирования конституционных (уставных) судов после принятия Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» не получил своей массовой реализации (сегодня эти суды действуют всего лишь в 18 субъектах Российской Федерации). Даже в тех субъектах РФ, где еще раньше было предусмотрено создание этого звена судебной системы, суды до сих пор не везде сформированы.

Так, например, в Тюменской и Курганской областях имеются собственные областные законы об уставных судах, но в реальности этих судов нет. Такая же ситуация характерна еще для целого ряда регионов России. При наличии у субъектов РФ права на создание собственной конституционной юстиции органы законодательной власти не спешат это делать из-за нежелания идти на самоограничение и установление судебного контроля законотворческой деятельности, а также ограниченности бюджетных денежных средств.

Организация работы такого суда — дело непростое, требует квалифицированных кадров и финансовых ресурсов. Тем не менее правосудие, ставящее задачу проверять соответствие принимаемых в субъекте законов и актов местного самоуправления Конституции (Уставу) данного субъекта, дает возможность дополнительной защиты прав и свобод человека и гражданина конкретного региона.

Анализ механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах РФ и конституционной системы разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами в части определения правового положения человека и гражданина показывает, что для законодательного регулирования положения человека и гражданина собственно в субъекте Федерации остается незначительное пространство. Формально объем законодательства субъектов Федерации в этой сфере должен определяться такими правилами, как недопустимость двойного федерального и регионального правового регулирования схожих общественных отношений, возможность установления субъектом Федерации дополнительных прав и свобод человека и гражданина за счет собственных ресурсов, в том числе прав и свобод человека и гражданина, обусловленных региональными особенностями климатического, техногенного, национально-этнического, социального характера.

4. Органы местного самоуправления Российской Федерации в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина

Конституция Российской Федерации признает человека, его права и свободы высшей ценностью (ст. 2), устанавливает, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность не только органов государственной власти, но и местного самоуправления (ст. 18), возлагает на органы местного самоуправления функцию охраны общественного порядка (ст. 132). Отсюда следует, что все органы и должностные лица местного самоуправления должны служить главной цели — обеспечению прав и свобод человека и гражданина, созданию всех необходимых условий для их реализации и защиты. Не случайно Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию (22 декабря 2011 г.) обратил внимание на то, что «...следует серьезно укрепить материальную базу муниципалитетов, местного самоуправления как самого близкого к людям института власти. Муниципалитеты должны получить солидную и прогнозируемую финансовую основу для своей деятельности».

Конституционное закрепление прав и свобод человека и гражданина является гарантией свободы и гражданского общества и каждого человека от произвола государственной власти и власти органов местного самоуправления. Их основой является учение о свободе человека как о естественном состоянии человека. Свобода состоит в возможности делать все, что не приносит вреда другому. Свобода человека, следовательно, не может быть абсолютной, она ограничена таким же состоянием (свободой) других людей. Равенство возможностей для всех — основа свободы.

Из сформулированной в ст. 18 Конституции Российской Федерации нормы-принципа вытекают обязанности органов и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении своей компетенции исходить, прежде всего, из незыблемости, ненарушаемости и непосредственного действия основных конституционных и иных прав и свобод граждан как ведущих принципов своей деятельности. Они должны выступать главным ориентиром при принятии нормативных правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления и их правоприменительной практики. Если какие-либо положения актов органов и

должностных лиц органов местного самоуправления прямо или косвенно ущемляют права человека, то этот акт подлежит отмене в соответствии с установленным порядком.

В соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации, любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Это требование в полной мере распространяется и на акты органов и должностных лиц местного самоуправления. В тех муниципальных образованиях, где нет своих СМИ, тексты решений должны вывешиваться на стендах в специально определенных местах там, где обычно бывает многолюдно.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту прав и свобод (ст. 46). Предметом обжалования в суд могут (быть решения и действия (или бездействие) органов и должностных лиц органов местного самоуправления, а также официальная информация, послужившая основанием для совершения действия или принятия решения, в результате которых нарушены права и свободы гражданина. Порядок подобного обжалования регламентируется Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Конституция закрепила, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). Это конституционное установление в полной мере относится к местному самоуправлению, с его органам и должностным лицам, обязанностью которых является забота о социальной справедливости, благополучии своих жителей, их социальной защищенности. В социальном государстве местное самоуправление тоже должно быть социальным. Это является правовым принципом местного самоуправления, одной из его правовых основ.

Одной из важнейших составляющих, обеспечивающих реализацию права человека на достойное существование, является создание условий для осуществления права на труд. Эта группа прав и свобод, закрепленная в ст. 37 Конституции Российской Федерации, включает свободу труда, право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены; вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда; право на защиту от безработицы; право на трудовые споры и разрешение их установленными законодательством способами, включая право на забастовку; право на отдых. Трудовые права и свободы защищают человека от произвола работодателей, дают ему возможность отстаивать свое достоинство и интересы.

В реализации этих прав активную роль должны играть органы местного самоуправления, к предметам ведения которых отнесено содействие занятости населения, поскольку свобода труда должна реально сочетаться с возможностью получения работы, которая для большинства трудоспособных граждан остается основным источником средств существования.

Правовую основу деятельности органов местного самоуправления в сфере содействия занятости населения составляет Закон Российской Федерации от 19 апреля 1992 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

Органы местного самоуправления вправе участвовать в организации и финансировании проведения оплачиваемых общественных работ; временного трудоустройства несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые; ярмарок вакансий и учебных рабочих мест, а также могут оказывать содействие органам службы занятости в получении достоверной информации о занятости граждан.

Решая эти жизненно важные задачи, органы местного самоуправления содействуют созданию на своей территории предприятий различных форм собственности, включая совме-

стные предприятия с участием иностранных инвесторов. Особое внимание они должны уделять поддержке малого предпринимательства, крестьянских (фермерских) хозяйств, производственных и потребительских кооперативов, некоммерческих организаций, используя в этих целях такой финансовый инструмент, как налоговые льготы, и предоставляя иные льготы и преимущества (льготные кредиты, беспроцентные ссуды, краткосрочные займы и т. д.).

Другой стороной проблемы обеспечения достойной жизни является материальная поддержка лиц, не способных к труду или нуждающихся в материальной поддержке.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей (ст. 39), а также закрепила, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства (ст. 38).

Наряду с государственными органами в этой работе участвуют и органы местного самоуправления. Они из собственных и привлеченных средств вправе назначать и выплачивать доплаты к пенсиям и пособиям. Их органы социальной защиты населения производят назначение, перерасчет, выплату и доставку государственных пенсий.

Муниципальные центры социального обслуживания, состоящие из комплекса различных учреждений, предоставляющих социальные услуги, призваны выявлять граждан, нуждающихся в социальном обслуживании, определять необходимые для них виды социальных услуг, обеспечивать их предоставление. При муниципальных центрах социального обслуживания могут создаваться муниципальный жилищный фонд социального назначения, а также цеха, производственные мастерские, подсобные хозяйства, магазины, торгующие по льготным ценам, и т. д.

Финансирование муниципального сектора системы социального обслуживания осуществляется как за счет средств местных бюджетов, так и за счет дотаций из средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с гарантированным государством перечнем социальных услуг. Помимо бесплатного социального обслуживания, муниципальные социальные службы могут осуществлять услуги за плату.

Социальная сфера деятельности органов местного самоуправления включает в себя также вопросы жилья, образования, культуры, здравоохранения. Эта деятельность подчинена осуществлению гарантированных Конституцией Российской Федерации прав на жилище (ст. 40); охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41); благоприятную окружающую среду (ст. 42); образование (ст. 43); пользование учреждениями культуры, доступ к культурным ценностям (ст. 44).

Органы местного самоуправления должны поддерживать и поощрять разрешенную законодательством общественную и частную деятельность, способствующую удовлетворению многообразных потребностей человека, реализации его экономических и социально-культурных прав и свобод.

В функцию органов местного самоуправления также входит обеспечение удовлетворения основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации.

Одним из главных критериев оценки достигнутого в современном российском обществе уровня развития местного самоуправления является, безусловно, личностный критерий, который определяется, во-первых, полнотой прав и свобод человека и гражданина на муниципальном уровне его социального и правового положения и, во-вторых, реальностью соответствующих прав, степенью их гарантированности с точки зрения фактических возможностей человека участвовать в решении вопросов местного значения, пользоваться социально-культурными и иными благами местного сообщества.

В течение длительного времени федеральная власть практически не уделяла внимания проблемам местного самоуправления. В конечном итоге это непосредственно сказывается на уровне жизни населения муниципальных образований.

Одним из источников сложившейся ситуации является низкое качество законодательной базы местного самоуправления. Федеральный закон о местном самоуправлении и соответствующие акты субъектов Федерации в малой степени согласованы как с реальным состоянием местного самоуправления, так и друг с другом. Одна из причин — нечеткость в разграничении полномочий с региональными органами власти, а также неопределенность, за что именно должны отвечать государственные органы, а за что органы местного самоуправления. В связи с этим необходимо законодательно уточнить само понятие и перечень вопросов «местного значения». Часть из них пересекается с задачами, которые выполняются федеральными и региональными органами государственной власти. Другие требуют колоссальной материальной поддержки и могут быть успешно реализованы только при содействии субъектов Федерации, а иногда и при прямой поддержке федерального центра.

В этом плане объективная оценка существующего положения заключается в том, что мы пока находимся лишь на начальных этапах формирования единой, целостной системы охраны, защиты и гарантирования фактических возможностей осуществления прав и свобод на уровне конкретных муниципальных образований, тем более в некоторых депрессивных регионах страны (например, Республика Дагестан, Республика Ингушетия), где сама перспектива местного самоуправления должна оцениваться на основе анализа реальных процессов социально-экономического и политического развития, а не идеальных моделей экономического самообеспечения и политической самоорганизации населения. Поэтому проблема охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина на муниципальном уровне должна рассматриваться в органическом единстве с общими закономерностями и состоянием экономических и политических преобразований, которые происходят в нашем обществе. Наиболее широко это должно быть представлено в уставах муниципальных образований. И это не случайно, так как именно данный уровень обеспечивает реальные возможности не только провозглашения, но и осуществления соответствующих прав и свобод. Их закрепление в единстве с темой муниципального гарантирования должно стать обязательным требованием, в частности, к уставам муниципальных образований. Показательно в этом плане, что, например, Устав города Тюмени содержит специальную главу «Гарантии местного самоуправления в городе Тюмени. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления города Тюмени» (гл. X), где закрепляются правовые основы муниципальной политики в области обеспечения прав и свобод членов городского сообщества. Это говорит о том, что охрана и защита прав и свобод человека и гражданина происходит в тесном взаимодействии с государственными органами, учреждениями и предприятиями, расположенными на территории муниципального образования. Тем самым устанавливается принцип взаимодействия государственных и муниципальных органов в обеспечительном механизме прав и свобод человека и гражданина. Актуальность этого принципа определяется уже тем, что основная масса всех социальных льгот предоставляется на основе взаимодействия государственных бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов муниципальных образований. Конкретные же формы и содержание такого взаимодействия различны применительно к механизму реализации и способам гарантирования отдельных прав и свобод. В одних случаях, когда, например, создание надлежащих гарантий реализации соответствующего права связано с финансовыми затратами прежде всего государственного (федерального или субъекта Федерации) бюджета, деятельность муниципальных органов носит дополнительный, субсидиарный характер. Примером являются права ветеранов, связанные с реализацией их льгот, установленных Федеральным законом РФ от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах». В других ситуациях, касающихся социальной защиты населения, прежде всего, за счет местного бюджета, напротив, деятельность органов местного самоуправления является основной.

При этом деятельность органов местного самоуправления по охране и защите прав и свобод человека и гражданина, носит всеобъемлющий характер: она распространяется на все

население страны, проживающее в их муниципальных образованиях, и на все права и свободы. Это обстоятельство получает в тех или иных формах и законодательное признание, в частности на уровне субъектов Федерации.

Таким образом, деятельность органов местного самоуправления в части гарантирования прав и свобод граждан распространяется на все основные сферы человеческой жизнедеятельности и способствует в той или иной мере формированию гарантий реализации всей системы конституционных прав и свобод — социально-экономических, политических и в определенной мере личных (гражданских) прав и свобод человека и гражданина. Поэтому вполне оправданным является выделение особого вида гарантий — муниципальных гарантий прав и свобод человека и гражданина. По своей сущности они едины с государственными гарантиями в том, что представляют собой систему условий, обеспечивающих удовлетворение благ и интересов человека и гражданина. Но функциональное действие муниципальных гарантий имеет ограниченные пределы территориального распространения. Они действуют в рамках своих муниципальных образований и их основной функцией является исполнение обязательств местного самоуправления в сфере реализации прав и свобод человека и гражданина по месту жительства как члена местного сообщества.

Не случайно, что целый ряд статей Конституции РФ содержит положения, отражающие роль местного самоуправления в гарантировании конкретных прав и свобод (ч. 2, 3 ст. 40; ч. 1, 2 ст. 41; ч. 2, 3 ст. 43). Значение муниципальных гарантий прав граждан существенно повышается в современных условиях. Представляется, что основной задачей органов местного самоуправления должно стать обеспечение комплексного решения вопросов обслуживания населения и достижения тем самым политической и социальной стабильности в регионах посредством взаимосогласованных действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Одновременно большинство вопросов развития образования, здравоохранения и культуры, жилищного и коммунального хозяйства, социально-бытового обслуживания населения и ряд других должны решаться на уровне органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Поэтому в деятельности органов местного самоуправления должна получать все более широкое распространение практика разработки и принятия целевых муниципальных программ как комплексного, так и целевого характера. В первую очередь, например, необходимая для всех муниципальных образований «Программа социальной защиты населения», которая должна носить долгосрочный характер и отражать весь спектр социальной политики муниципалитета, включая определение четких финансовых показателей реализации таких видов социальной защиты отдельных категорий населения, как денежная помощь; натуральная помощь (в виде продуктов и товаров первой необходимости); помощь использованием муниципальных льгот и услуг; гуманитарная и различные формы спонсорской помощи; консультативно-правовая помощь; содействие занятости населения и др.

Степень гарантированности прав и свобод человека и гражданина — жителей сельских и городских поселений — является в этом плане важным показателем зрелости и уровня развития всей системы местного самоуправления. И наоборот, всякое ущемление местного самоуправления, подмена инициативы населения в самостоятельном решении вопросов местного значения являются покушением не только на основы муниципальной демократии, но и на права и свободы членов местного сообщества.

Важная роль в системе муниципальных гарантий прав и свобод человека и гражданина принадлежит общественным правозащитным объединениям, в том числе регионального и местного значения. Излишняя политизация их деятельности привела к тому, что они чаще ориентируются на общегосударственные и даже международно-правовые масштабы своей деятельности, а не на решение конкретных правозащитных проблем в отдельном городе или деревне. Органы местного самоуправления призваны оказывать содействие и тесно взаимодействовать с правозащитным движением в процессе охраны и защиты прав и свобод своего населения.

Это имеет принципиальное значение, так как исторический опыт России свидетельствует, что в области охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина недопустима абсолютизация государственных средств. Наиболее целесообразно сочетание государственных, муниципальных и общественных начал в правозащитном механизме. Население муниципального образования вправе защищать свои права всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45 Конституции РФ).

Подлинная свобода человека и гражданина невозможна до тех пор, пока сами граждане, их самоуправляющиеся объединения и общественные формирования не получают широкие возможности для решающего влияния на обеспечение прав и свобод. Носителем же правозащитной самоорганизации населения может стать лишь демократическое, гражданское общество с развитыми началами местного самоуправления, формирование которого является первоочередной целью политических преобразований в России.

В этом находит свое отражение тот факт, что между местным самоуправлением и институтами прав и свобод человека и гражданина имеют место самые тесные взаимозависимые, прямые и обратные связи. Поэтому одним из важных условий успешного осуществления реформы местного самоуправления должно стать дальнейшее развитие системы охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина на этом уровне.

Очевидно, что для решения этих проблем важное значение имело бы принятие единого нормативного правового акта федерального уровня. С учетом специфики предмета его регулирования и самого места в общей системе законодательной основы местного самоуправления его можно было бы разработать и принять в форме федерального закона, имеющего, с одной стороны, общеобязательный характер и высшую юридическую силу, а с другой — само содержание и форма изложения которого подчеркивали бы его особую значимость в системе муниципального законодательства как документа, который должен получить свое развитие и конкретизацию в текущем законодательстве, прежде всего, субъектов Федерации и муниципальных образований.

В предлагаемом документе целесообразно было бы закрепить компетенцию органов местного самоуправления, систему гарантирования, ответственность органов и должностных лиц в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения возложенных на них обязанностей по охране и защите прав и свобод человека и гражданина, что явилось бы правовой основой для более детального регулирования соответствующих вопросов на уровне регионального и местного нормотворчества. Предлагаемый нормативный правовой акт позволил бы более последовательно реализовать конституционные начала разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в области охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Как соотносятся понятия «обеспечение», «охрана», «защита», «реализация» прав и свобод человека и гражданина?

2. Раскройте содержание государственно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

3. Перечислите органы государственной власти и органы местного самоуправления, которые призваны охранять и защищать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации. Какие полномочия они осуществляют в указанной сфере.

4. Какое место в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина занимают Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации, Государственный совет Российской Федерации, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах?

5. Какие правозащитные организации Вы знаете? Чем они занимаются? Приведите практические примеры.