

УДК 342.72

СОДЕРЖАНИЕ И ВИДЫ ГАРАНТИЙ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ТЕОРИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Р.Р. Амирова

Аннотация

В статье рассмотрены гарантии прав человека в конституционном праве Российской Федерации. Автор дает собственное определение гарантий, определяет их виды и раскрывает механизм обеспечения конституционных прав.

В конституционном праве существует несколько смежных категорий, которые, несмотря на то что довольно часто встречаются в юридической литературе, до сих пор не получили устоявшегося определения. К таким категориям относятся понятия «обеспечение прав» и «гарантии прав», «механизм обеспечения прав» и «система гарантий прав» [1–4; 5, с. 205]. Исходя из трактовки названных выше юридических терминов, можно определить и место Уполномоченного по правам человека в системе гарантий прав человека и гражданина.

Термин «обеспечить» в русском языке имеет несколько значений: 1) предоставить достаточные материальные средства к жизни; 2) снабдить чем-нибудь в нужном количестве; 3) сделать вполне возможным, действительным, реально выполнимым; 4) оградить, охранить [6, с. 364].

Н.В. Витрук под обеспечением конституционных прав и свобод понимает «систему их гарантирования, т. е. систему общих условий и специальных (юридических) средств, которые обеспечивают их правомерную реализацию, а в необходимых случаях их охрану» [7, с. 195–196].

К.Б. Толкачев и А.Г. Хабибуллин определяют «обеспечение» как «деятельность государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан по осуществлению своих функций, компетенций, обязанностей с целью создания оптимальных условий для строгой, неуклонной реализации правовых предписаний и правомерного осуществления прав и свобод» [8, с. 41]¹.

Синтезируя изложенные выше определения термина «обеспечение прав человека», можно сформулировать первый вывод: сердцевиной процесса обеспечения основных прав человека является создание гарантий их реализации [10, с. 102].

Общим признаком приведенных определений является указание на то, что обеспечение основных конституционных прав есть создание благоприятных условий для их реализации и охраны. Для того чтобы отличать в обеспечении

¹ Сходную точку зрения выражает И.В. Ростовщиков в работе [9, с. 91].

основных прав благоприятные условия от неблагоприятных, в юридической литературе благоприятные условия называют гарантиями.

В отношении категории «механизм обеспечения прав» высказано мнение, что в его научном исследовании нет необходимости прежде всего потому, что наукой выработано емкое понятие «гарантии» во всем их качественном многообразии [11, с. 186–189]. Гарантии прав человека – это объективные и субъективные условия, а также организационные и иные средства, с помощью которых обеспечиваются охрана и защита прав и свобод человека. Именно с позиций гарантий прав человека анализируется понятие социально-юридического механизма в его узкопрофессиональном толковании. Однако теоретическая привлекательность такого подхода не исчерпывает диалектическую взаимосвязь гарантий прав человека и названного механизма.

Таким образом, можно сделать вывод: гарантии, являясь важной категорией юридической науки, нуждаются в изучении, научной разработке не менее, чем понятие социально-юридического механизма охраны и защиты прав личности. Лишь исследовав сущность, содержание, классификацию гарантий, можно определить основные черты, элементы этого механизма.

Основные права человека в России обеспечиваются провозглашением в Конституции трех основополагающих норм, которые закрепляют:

- 1) обязанность государства признавать, соблюдать и защищать основные права и свободы человека (ст. 2);
- 2) гарантированность государственной защиты основных прав и свобод человека в Российской Федерации (ч. 1 ст. 45);
- 3) особый порядок пересмотра гл. 2 Конституции, закрепляющей основные права и свободы человека (ст. 135).

Гарантии – это «система социально-экономических, политических, нравственных, юридических, организационных предпосылок, условий, средств и способов, создающих личности равные возможности для осуществления своих прав, свобод и интересов» [12]. По своей сущности гарантии есть система условий, обеспечивающих удовлетворение благ и интересов человека. Их основной функцией является исполнение государством обязательств в сфере реализации прав личности. Объектом гарантий выступают общественные отношения, связанные с охраной и защитой прав человека, удовлетворением имущественных благ и интересов граждан.

Права человека обеспечиваются не только общими, но и юридическими (специальными) гарантиями, которые правоведами определяются по-разному. Е.А. Козлова, например, считает, что юридические гарантии – это все правовые средства осуществления и охраны основных прав человека [13, с. 244–245]. Схожее определение дает Н.В. Витрук, указывая на то, что юридические гарантии – это закрепленные в законодательстве средства, которые непосредственно обеспечивают правомерную реализацию, охрану и защиту прав [14, с. 207].

Помимо общих и специальных (юридических) гарантий в литературе выделяют организационные гарантии. По вопросу видовой принадлежности организационных гарантий обеспечения прав человека также ведутся непрекращающиеся споры. Одни ученые (Н.В. Витрук) выделяют их в самостоятельную группу гарантий наряду с общими и юридическими, другие (В.А. Патулин)

включают их в общие гарантии, третьи (А.П. Иванов, Д.М. Чечот) – в юридические гарантии.

Определяя юридические гарантии как систему взаимосвязанных механизмов, форм и средств (нормативных, институционных и процессуальных), обеспечивающих надлежащее признание и реализацию основных прав и законных интересов человека [11, с. 192], конституционалисты различают следующие их виды: 1) гарантии охраны прав человека [15, с. 105; 16, с. 256], 2) гарантии квалифицированной юридической помощи человеку, 3) гарантии защиты прав [17, с. 178, 204; 18], 4) организационные гарантии.

К юридическим гарантиям охраны основных прав человека относятся закрепленные в законах: пределы прав и законных интересов; юридические факты, с которыми связывается их реализация; процессуальные формы реализации и охраны прав; меры поощрения и стимулирования правомерной и инициативной реализации этих прав [14, с. 207]; меры надзора и контроля за правомерностью субъектов правоотношений с целью предупреждения нарушения прав и законных интересов и их выявления.

Юридические гарантии квалифицированной юридической помощи – это гарантии помощи адвокатом в конституционном и гражданском судопроизводстве, гарантии помощи защитником в уголовном процессе, гарантии оказания консультационных услуг государственными органами, общественными объединениями и адвокатскими сообществами, гарантии нотариальной помощи, гарантии оказания юридической помощи Уполномоченным по правам человека Российской Федерации и др.

Юридические гарантии защиты основных прав человека включают в себя следующие закрепленные в нормах права виды: право на защиту права, меры восстановления нарушенных прав, меры возмещения ущерба; меры ответственности, юрисдикционные органы защиты основных прав, формы защиты прав.

Организационные гарантии – это деятельность государства, его органов, должностных лиц, общественных организаций в области правотворческой, правоприменительной практики, осуществления мер процедурного, режимного, контрольного и иного характера [12]. Иначе определяют организационные гарантии прав человека С.Ф. Зыбин, А.В. Стремоухов: «...это правовые, в том числе и локальные, нормы, устанавливающие сферы и содержание управленческой деятельности, осуществляемой органами государственной власти и органами местного самоуправления, организациями и представляющими их должностными лицами в целях осуществления прав человека» [19, с. 6–12]. При этом всеми авторами признается, что организационные гарантии не существуют изолированно от других видов гарантий, они одинаково присутствуют в них во всех.

По сфере действия гарантии можно классифицировать на внутригосударственные и международные; по способу изложения в нормативно-правовых актах – на простые, сложные и смешанные институционные гарантии; с позиции правового статуса личности – на общие, специальные и индивидуальные гарантии.

Таким образом, гарантии определяют характер взаимоотношений человека и государства, создают реальные предпосылки для осуществления им прав и свобод. Но только в комплексе они образуют тот прочный фундамент, на кото-

ром строится система осуществления конституционных прав человека [20, с. 25], поскольку указанные права не могут быть обеспечены только экономическими или только юридическими средствами.

Существуют различные подходы к определению института уполномоченного по правам человека, раскрывающие сущность и природу понятия «омбудсмен». Но при всем разнообразии в наименованиях термин «омбудсмен» является собирательным, представляет собой родовое понятие, образ специальной службы, не похожей на другие государственные и общественные структуры, независимо от официально принятого его наименования.

Институт омбудсмана имеет тесную связь с концепцией правового государства и создается на различных уровнях: на национальном уровне, на уровне регионов, на уровне муниципалитетов [21, с. 314].

Общей тенденцией развития института омбудсмана в мире является не только количественный рост, но и качественное многообразие. Миру известно свыше 20 типов омбудсменов: тюремных, университетских, студенческих, специализирующихся на защите прав ребенка, прав женщин, мужчин. Также могут вводиться должности специализированных омбудсменов, т. е. работающих по конкретным направлениям защиты прав человека (по правам потребителей, по делам армии, по гендерным вопросам, по проблемам дискриминации и т. п.) [22].

Основным направлением деятельности классического парламентского омбудсмана является контроль над деятельностью администрации и ее должностных лиц (в отличие от двух других моделей, в которых его контроль распространяется как на исполнительную, так и на законодательную власть). Парламентская модель более органична не только с точки зрения истории, но и в современном контексте, поскольку основные нарушения прав граждан имеют место при их взаимоотношениях с исполнительными органами государственной власти.

В ходе государственного развития, внутри механизма государства, наряду с законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти некоторыми авторами обосновывается необходимость выделения четвертой по значению, самостоятельной ветви власти – контрольной [23, с. 18], и, соответственно, институт омбудсмана рассматривается как один из органов этой ветви власти. Он выделяется из законодательной власти, приобретает самостоятельность и независимость от иных органов. Кроме того, необходимо отметить, что в федеративных государствах Уполномоченные по правам человека субъектов Федерации назначаются своими представительными органами, а не федеральным Уполномоченным. Последний лишь координирует деятельность уполномоченных субъектов федерации, обеспечивает их сотрудничество [24, с. 210]. На таких началах, когда «отсутствует организационная подчиненность омбудсменов на уровне субнациональной единицы центральному омбудсмену» [25, с. 205], построено взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с уполномоченными в субъектах РФ.

Принцип разделения властей допускает существование органов, не «вписывающихся» в классическую триаду, но при этом являющихся необходимым компонентом системы «сдержек и противовесов» властей. Поэтому выделение четвертой (как контрольной), пятой (как власти СМИ) и других властей не яв-

ляется целесообразным. Уполномоченный по правам человека как независимый государственный орган является важной составной частью реализации принципа разделения властей и необходимым институтом системы «сдержек и противовесов». Поэтому он должен быть наделен такими полномочиями, которые позволили бы ему эффективно противодействовать нарушениям прав человека.

Между тем Уполномоченный по правам человека в России и ее субъектах никакими властными полномочиями не обладает, он может только просить, уговаривать, ставить вопросы. В некоторых странах омбудсмены обладают более широкими правами. Например, в Швеции и Финляндии они могут возбуждать уголовное и гражданское судопроизводство против правонарушителей. Во Франции и Швеции они вправе наложить штраф на должностное лицо, которое отказывается предоставить информацию [26]. При этом следует отметить, что законодательство западных стран осторожно подходит к вопросу о расширении компетенции омбудсменов, учитывая потребности в защите тех или иных сфер общественной жизни. Вместе с тем в некоторых странах сфера деятельности омбудсмана распространяется и на местную администрацию (например, во Франции, Великобритании).

Средства и способы защиты прав и свобод человека и гражданина, несомненно, многообразны, но чаще всего они связаны с деятельностью судебной системы, которая является неотъемлемой частью государственного механизма и важной гарантией защиты прав и свобод человека.

Одним из способов реализации судебной власти, которым наделен суд на основании Конституции Российской Федерации (ст. 22), является осуществление судебного контроля. Конституция РФ установила, что заключение под стражу, продление срока содержания под стражей осуществляются под контролем суда. На основании ст. 29 УПК РФ только суд правомочен принимать решения: об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста; о продлении срока содержания под стражей; о производстве обыска и (или) выемки в жилище; о наложении ареста на корреспонденцию и выемки ее в учреждениях связи; о контроле и записи телефонных и иных переговоров. Суд также правомочен в порядке контроля рассматривать жалобы на действия (бездействие) и решения прокурора, следователя, органа дознания и дознавателя в случаях и порядке, определяемых законом. Судебный контроль в таком случае действует как защитная мера, обеспечивающая законность, обоснованность мер по ограничению прав и свобод человека и гражданина.

Особое место в системе гарантий прав и свобод граждан отведено Конституционному Суду. Работа Конституционного Суда РФ строится по тем направлениям, которые заложены в ст. 125 Конституции РФ и в принятом на ее основе Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации». Впервые в Конституции РФ (ч. 4 ст. 125) закреплено право обращения в Конституционный Суд РФ с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод граждан, а Конституционному Суду предоставлено право проверять по этим жалобам конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предусмотрена возможность обращения

Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. В отличие от федерального омбудсмана, Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан в соответствии с Законом РТ «Об Уполномоченном по правам человека в РТ» (ст. 23) имеет возможность в случае нарушения прав и свобод заявителя решением или действием (бездействием), принятым или совершенным на основании или во исполнение законов Республики Татарстан либо иных нормативных правовых актов Республики Татарстан, обратиться в Конституционный суд Республики Татарстан, но не с жалобой, а с запросом о соответствии этих актов Конституции Республики Татарстан.

В структуру конституционно-правового механизма защиты прав и свобод человека, помимо системы федеральных и конституционных (уставных) судов, входят органы прокуратуры. При этом между институтом уполномоченного по правам человека и вышеназванными органами существуют принципиальные различия, выявление которых позволит определить функциональное назначение института омбудсмана в системе юридических гарантий прав человека.

Уполномоченный по правам человека осуществляет контрольно-надзорные полномочия не только на основании жалоб и обращений граждан о нарушениях прав и свобод человека, но и по собственной инициативе в пределах своей компетенции при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод человека.

Для прокурорских проверок не требуется особой процедуры, обязательной для судопроизводства, – протоколирования, назначения и проведения слушаний и т. п. Законом и приказами Генерального прокурора РФ установлены жесткие сроки рассмотрения органами прокуратуры жалоб и заявлений граждан и организаций по поводу нарушения законности и жесткий контроль за сроками, порядком и правильностью рассмотрения обращений со стороны вышестоящих органов прокуратуры. Если в суде истребование и отмена решения нижестоящего суда могут иметь место лишь в апелляционном и кассационном порядке по инициативе участников процесса или в надзорном порядке по инициативе руководителей органов суда или прокуратуры и в строго определенной процедуре, то централизованная прокурорская система предполагает возможность для вышестоящих органов прокуратуры в любое время истребовать материалы от нижестоящего органа и принять самостоятельное решение.

Немаловажным для характеристики деятельности органов прокуратуры и уполномоченного по правам человека, в отличие от судебных органов, является бесплатность, а значит – доступность для граждан и организаций. Обращения в прокуратуру не требуют оплаты госпошлины, привлечения дорогостоящих адвокатов. Более того, в ряде случаев прокурор, сам обращаясь в суд в интересах граждан или организаций, освобождает их от значительных материальных затрат (ч. 4 ст. 27, ч. 3 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Уполномоченные по правам человека в России и ее субъектах в соответствии с законом действуют в интересах гражданина бесплатно, а при обращении в суд также освобождаются от уплаты государственной пошлины.

Таким образом, особенности форм осуществления надзорных полномочий позволяют прокуратуре и омбудсмену, во-первых, по обращениям заинтересованных лиц и собственной инициативе самостоятельно устранять нарушения закона, прав и свобод граждан, интересов общества и государства во внесудебном порядке, а во-вторых, следить за соблюдением законности там, где объективно невозможен судебный контроль. С другой стороны, по ряду вопросов судебный контроль за законностью носит исключительный характер, а постановления суда, вступившие в законную силу, окончательны и обязательны для всех. Акты уполномоченного по правам человека носят рекомендательный характер, хотя и влекут за собой определенные юридические последствия. Они не являются общеобязательными для исполнения теми, кому адресованы, но в ряде случаев способствуют пересмотру решений государственных органов и должностных лиц, если эти решения являются необоснованными.

Проведенное сравнение свидетельствует о том, что контроль, осуществляемый судебной властью, в силу объективно присущих правосудию закономерностей функционирования не может и не должен заменять собою ни прокурорский надзор, ни средства реагирования на нарушения прав граждан, имеющиеся в арсенале уполномоченного по правам человека.

Суд является самостоятельной ветвью государственной власти, а прокуратура и институт омбудсмена образуют систему «сдержек и противовесов», способствуя своей деятельностью не только правильному разделению и балансу различных ветвей власти, но и их эффективному взаимодействию. В таком случае судебный контроль за законностью дополняется внесудебными альтернативными механизмами обеспечения исполнения законов, соблюдения прав и свобод граждан. Тем самым гражданам и организациям предоставляется право выбора на обращение за защитой своих прав и законных интересов в суд либо иные органы государства, что полностью соответствует общепризнанным демократическим правовым стандартам.

Контрольно-надзорные полномочия омбудсмена являются гарантиями охраны и защиты прав и свобод человека. Другой разновидностью юридических гарантий являются используемые Уполномоченным по правам человека средства и способы оказания им юридической помощи.

Систему юридических гарантий прав человека можно рассматривать в институциональном плане, т. е. через политико-правовые институты государства и гражданского общества, создающие условия для реализации прав человека и осуществляющие охрану и защиту нарушенных прав граждан. В связи с таким подходом в системе гарантий прав человека можно выделить три составляющие: 1) судебная, 2) внесудебная, куда входит исполнительная и законодательная власть, а также институт Уполномоченного по правам человека и вся система правоохранительных органов, 3) общественная. Институт Уполномоченного по правам человека, являясь важным элементом в системе гарантий прав человека, осуществляет взаимодействие с каждой из составляющих.

Summary

R.R. Amirova. The contents and kinds of guarantees of rights in theory of Russian Federation constitutional law.

The article describes the guarantees of rights in constitutional law of Russian Federation. Author's definition of guarantees is given, their types are defined, the mechanism of constitutional rights ensuring is exposed.

Литература

1. *Воеводин Л.Д.* Система конституционных прав и свобод советских граждан. Юридические условия и средства их обеспечения и охраны // Юридические гарантии конституционных прав и свобод в социалистическом обществе / Под ред. Л.Д. Воеводин. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987. – С. 5–59.
2. *Мордовец А.С.* Проблемы обеспечения органами внутренних дел прав и ответственности граждан России в современных условиях // Мордовец А.С., Магомедов А.А., Силантьева Л.В., Чинчиков А.А. Права человека и деятельность органов внутренних дел. – Саратов: СВШ МВД РФ, 1994. – С. 44–88.
3. *Мордовец А.С., Магомедов А.А., Силантьева Л.В., Чинчиков А.А.* Права человека и деятельность органов внутренних дел. – Саратов: СВШ МВД РФ, 1994. – 131 с.
4. *Ландо А.С.* Проблемы реализации прав человека в Год прав человека // Права человека: пути их реализации: Материалы междунар. конф., Саратов, 8–10 окт. 1998 г. – Саратов: Изд-во Саратов. акад. права, 1999. – Ч. 1. – С. 18.
5. *Стремоухов А.В.* Правовая защита человека: Теоретические проблемы. – СПб.: Фонд «Университет», 2003. – 416 с.
6. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. – М.: Рус. яз., 1985. – 797 с.
7. *Витрук Н.В.* Социально-правовой механизм реализации конституционных прав и свобод граждан // Конституционный статус личности в СССР. – М.: Наука, 1980. – С. 195–209.
8. *Толкачев К.Б., Хабибуллин А.Г.* Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан. – Уфа: Уфим. ВШ МВД РСФСР, 1991. – 168 с.
9. *Ростовщиков И.В.* Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. – Волгоград: ВЮИ МВД России, 1997. – 192 с.
10. *Толкачев К.Б.* Методологические и правовые основания реализации личных конституционных прав и свобод человека и гражданина и участие в ней органов внутренних дел. – СПб.: С.-Петербург. академия, 1997. – 194 с.
11. *Гасанов К.К.* Конституционный механизм защиты основных прав человека. – М.: Закон и право, 2004. – 431 с.
12. *Мордовец А.С.* Гарантии прав личности: понятие и классификация // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2000. – С. 311–319.
13. *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России. – М.: Юристъ, 2003. – 592 с.
14. *Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М.: Наука, 1979. – 229 с.
15. Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев. – М.: Новый юрист, 1998. – 544 с.

16. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. – М.: Норма, 2002. – 784 с.
17. Права личности в социалистическом обществе / Отв. ред. Н.В. Витрук. – М.: Наука, 1981. – 272 с.
18. Общая теория права / Под общ. ред. В.К. Бабаева. – Н. Новгород: Изд-во Нижегород. ВШ МВД РФ, 1993. – 544 с.
19. *Зыбин С.Ф., Стремоухов А.В.* Научные основы организационно-правовой работы с кадрами органов внутренних дел. – СПб.: С.-Петербур. юрид. ин-т, 1994. – 98 с.
20. *Эбзеев Б.С.* Конституция. Демократия. Права человека. – М., Черкесск: АО ПУЛ, 1992. – 228 с.
21. *Алиев З.Г.* Роль омбудсмана в правовом государстве // Рос. ежегодник междунар. права, 2003. Спец. вып. – СПб.: Россия-Нева, 2003. – С. 313–316.
22. *Хаманева Н.Ю.* Правовой институт уполномоченного по правам человека // Гражданин и право. – 2000. – № 6. – С. 21–28.
23. *Чиркин В.Е.* Контрольная власть // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 10–18.
24. *Хаманева Н.Ю.* Защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти. – М.: Ин-т государства и права РАН, 1997. – 216 с.
25. Права человека в международном и внутригосударственном праве / Отв. ред. Р.М. Валеев. – Казань: Казан. гос. ун-т, 2004. – 300 с.
26. *Рудинский Ф.* Служба подлинного гуманизма (о проблемах деятельности российского омбудсмана) // Конституционное и муниципальное право. – 1999. – № 2. – С. 22–28.

Поступила в редакцию
12.09.07

Амирова Римма Рашитовна – кандидат юридических наук, ассистент кафедры конституционного права и прав человека Казанского государственного университета.
E-mail: arimma60@mail.ru