



Права человека в современном мире: новые вызовы и трудные решения

Материалы международной научной конференции
под общей редакцией доктора юридических наук, профессора,
Почетного работника высшего профессионального образования
Т. А. Сошниковой.

Издательство Московского гуманитарного университета
2014

ББК 67.400.7

Ответственный редактор:
доктор юридических наук, профессор Т. А. Сошникова
Технический редактор:
К. В. Морозович

Права человека в современном мире: новые вызовы и трудные решения: материалы международной научной конференции / отв. ред. Т. А. Сошникова — М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2014. — 382 с.

ISBN 978-5-906768-35-3

Сборник включает научные сообщения, с которыми выступили участники международной научной конференции, проведенной 23 октября 2014 года в Московском гуманитарном университете. Материалы конференции могут быть использованы преподавателями, аспирантами и студентами при преподавании и изучении курсов «Конституционное право», «Трудовое право», «Право социального обеспечения», «Философия», «Политология», «Культурология» и других учебных дисциплин, а также научными работниками, аспирантами, магистрантами и студентами в процессе научно-исследовательской деятельности, при написании научных, дипломных и курсовых работ.

ББК 67.400.7

ISBN 978-5-906768-35-3

© МосГУ, 2014
© Авторы, 2014

Содержание

Предисловие	8
Права человека в международном и российском праве	
<i>Чиркин Вениамин Евгеньевич</i>	
«Три современные глобальные модели основных прав человека».....	17
<i>Муромцев Геннадий Илларионович</i>	
«Права человека: культурно-исторический аспект».....	24
<i>Лукашева Елена Андреевна</i>	
«XXI век: падение ценности прав человека».....	29
<i>Бабурин Сергей Николаевич</i>	
«Права человека и права народов: вопросы совместимости».....	35
<i>Пряхина Татьяна Михайловна</i>	
«Право на развитие».....	39
<i>Карташкин Владимир Алексеевич</i>	
«Универсальные механизмы защиты прав человека и повышение эффективности их деятельности».....	43
<i>Армашова Алла Владимировна</i>	
«Экономические санкции в международном праве: проблемы эффективности их применения».....	50
<i>Винокуров Александр Юрьевич</i>	
«Защита органами прокуратуры прав граждан в условиях чрезвычайных ситуаций».....	55
<i>Ледях Ирина Андреевна</i>	
«Защита гражданского населения во время вооруженных конфликтов».....	62
<i>Лаптева Людмила Евгеньевна</i>	
«Достоинство личности и государство».....	67
<i>Павленко Евгения Михайловна</i>	
«Проблемы формирования всеобщей культуры прав человека в современных условиях многообразия мира».....	71
<i>Аубакирова Индира Ураловна</i>	
«Роль прав и свобод человека в установлении пределов управления государствообразующим обществом».....	78
<i>Дадымов Заур Османович</i>	
«О правовом механизме реализации права нации на самоопределение».....	87
<i>Каратаев Олег Гурьевич</i>	
«О праве нации на самоопределение».....	93
<i>Мурашко Людмила Олеговна</i>	
«Безопасность человека: ценностные приоритеты в международных и национальных актах».....	98
<i>Казинян Гагик Сергеевич, Манасян Анаит Артемовна</i>	
«Конституционные решения относительно основных прав и свобод человека и гражданина в контексте проводимых в Республике Армения конституционных реформ».....	106

Варламова Наталия Владимировна «Транснационализация народного суверенитета в условиях глобализации».....	114
Пирогова Елена Евгеньевна «Подсудность как гарантия судебной защиты прав граждан».....	120
Смоляров Максим Владимирович «Права человека и реформирование пенитенциарной системы РФ на современном этапе».....	124
Суворов Алексей Иванович «Чрезвычайное законодательство Российского государства конца XIX -начала XX века и гражданские свободы».....	127
Гаврилова Юлия Вячеславовна, Пономарев Михаил Викторович «Права меньшинств в контексте проблем политико-правового развития современного общества».....	132
Воронина Наталья Александровна «Проблема беженцев в современной России».....	139
Васькина Ирина Аркадьевна «Роль прокуроров в правовом воспитании граждан».....	143
Воеводина Татьяна Геннадьевна «Актуальные вопросы соблюдения прав несовершеннолетних при рассмотрении комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав дел об административных правонарушениях несовершеннолетних».....	150
Белюсова Елена Вениаминовна «Формы реализации права граждан на участие в управлении делами местного сообщества».....	154
Козлова Любовь Степановна, Садовская Татьяна Дмитриевна «Административные регламенты как юридическая гарантия субъективных публичных прав граждан»	160
Кудрявцев Максим Александрович «Бизнес-омбудсмен» в России: гарантия или привилегия?.....	166
Права человека в сфере труда и социальной защиты	
Литовкина Маргарита Ивановна «К вопросу эволюции конституционных прав человека и гражданина».....	174
Васильев Валерий Александрович «Представительство в сфере труда: старые подходы и современное видение»...180	180
Колотова Наталья Валерьевна «Социальная деятельность государства как способ преодоления социокультурного раскола общества».....	185
Пелешенко Юрий Иванович «Правозащитная работа профсоюзов: достижения и проблемы».....	190
Крылов Константин Давыдович «Международные инициативы в сфере труда для обеспечения мира, безопасности и устойчивости перед катастрофами».....	199
Сошникова Тамара Аркадьевна	

«Конституционное право на отпуск и проблемы его реализации».....	203
Желтов Олег Борисович	
«О праве работника на предоставление дополнительного отпуска за работу во вредных и (или) опасных условиях в РФ».....	212
Седрединова Мина Ростамовна	
«Роль отраслевого соглашения в реализации права на справедливые условия труда в электроэнергетике».....	215
Хныкин Геннадий Валентинович	
«Право на охрану труда и правоприменительная практика».....	218
Иванов Александр Борисович	
«Правовые аспекты повышения эффективности деятельности объединений работодателей».....	225
Колесова Наталья Сергеевна	
«Взаимосвязь экологической безопасности и защиты права на здоровье».....	233
Рыбаков Дмитрий Анатольевич	
«Повышение эффективности судебной защиты прав человека».....	238
Чупрова Елена Викторовна	
«О некоторых проблемах реализации прав военнослужащих на обеспечение в порядке обязательного пенсионного страхования».....	244
Корсаненкова Алла Федоровна	
«Институт досрочных трудовых пенсий по старости: новые подходы в правовом регулировании».....	248
Шмаков Андрей Александрович	
«Международное сотрудничество в реализации права на охрану труда в условиях Евразийской интеграции».....	253
Пантелеева Маргарита Львовна	
«Обеспечение права на труд и свободы труда иностранных граждан в Российской Федерации».....	256
Краснов Алексей Борисович	
«Обеспечение прав человека на свободу передвижения и достойный уровень жизни».....	263
Молодёжная секция	
Цогоев Владислав Вадимович	
«Функциональная роль политических партий как политического института в концепции прав человека».....	267
Потураев Максим Сергеевич	
«Права человека на экологическую безопасность в России и США (сравнительный анализ)».....	270
Канина Елена Владимировна	
«Защита прав человека в рамках конституционно-правового регулирования межконфессиональных (межнациональных) отношений».....	276
Бутко Андрей Викторович	
«Законодательство о предотвращении дискриминации по национальному признаку».....	279

Рогова Алена Александровна	
«Эволюция личных прав и свобод на примере США и России»	283
Косинов Виктор Андреевич	
«Проблемы реализации конституционного права на конкуренцию».....	287
Михайловская Варвара Андреевна	
«Деятельность Уполномоченного по правам человека как гарантия защиты прав».....	292
Случинская Анна Владимировна	
«Проблемы правового регулирования условий труда инвалидов в России и пути их решения».....	297
Лелюхина Елена Николаевна	
«Право на труд, как основополагающее право человека и гражданина».....	305
Парамонов Андрей Андреевич	
«Заемный труд как новый вызов в реализации права на труд».....	307
Кобзева Екатерина Юрьевна	
«Право человека на образование и повышение квалификации».....	309
Билетова Анастасия Дмитриевна	
«Правовой статус и основные направления деятельности Совета ООН по правам человека».....	313
Смолякова Татьяна Игоревна	
«Правовая природа и значение пилотных постановлений Европейского Суда по правам человека».....	318
Фахрутдинов Владислав Маратович	
«Правовое положение международных санкций».....	321
Машанов Денис Андреевич	
«Правовые аспекты повышения роли государственного регулирования экономики в России в целях обеспечения прав человека в период мирового финансового кризиса ».....	323
Степанян Рипсима Рубеновна	
«Влияние норм международного права на российское законодательство в области прав и свобод человека и гражданина (судебно-юрисдикционный аспект)».....	328
Финикова Дарья Романовна	
«Соблюдение прав человека в киберпространстве (Интернет-пространстве)».....	332
Леменова Эвелина Олеговна	
«Правовые аспекты защиты несовершеннолетних от вредной и опасной информации».....	336
Бабикина Юлиана Львовна, Садовская Татьяна Дмитриевна	
«Роль антикоррупционной политики государства в обеспечении социальных прав граждан».....	340
Кот Ксения Константиновна	

«Право граждан на доступ к природным ресурсам: проблемы реализации».....	344
Максимова Елена Николаевна	
«Основные направления реализации принципа социального государства в Российской Федерации».....	347
Салахетдинов Даниль Альбертович	
«Проблемы реализации социально-экономических прав человека».....	350
Северюгина Оксана Сергеевна	
«Защита достоинства работника на рабочем месте».....	352
Киселева Надежда Николаевна	
«Право на труд и свобода труда по российскому законодательству».....	356
Бужан Дана Игоревна	
«Особенности регулирования труда работников, работающих у работодателей — физических лиц».....	359
Ершов Александр Алексеевич	
«О некоторых гарантиях реализации права работника на достойную заработную плату».....	363
Кодочигова Анна Эдуардовна	
«Правовая регламентация нетипичных трудовых отношений как способ обеспечения трудовых прав и свобод граждан».....	366
Макарова Юлия Игоревна	
«Некоторые проблемы правового регулирования рабочего времени и времени отдыха беременных женщин и работников с детьми».....	368
Некрасов Дмитрий Евгеньевич	
«Роль федеральной инспекции труда в осуществлении защиты прав работников».....	370
Замятин Денис Олегович	
«Развитие прав беженцев в Российской Федерации».....	372
Видич Марина Маринковна	
«Правовой статус беженцев в международном и российском праве».....	374
Рыбин Павел Александрович	
«Право потребителя на надлежащее качество товара (работы, услуги): проблемы реализации и эффективная защита».....	376
Майорова Дарья Сергеевна	
«Право на жизнь осужденных к лишению свободы в РФ».....	381

Предисловие

23 октября 2014 года в Московском гуманитарном университете прошла Международная научно-практическая конференция «Права человека в современном мире: новые вызовы и трудные решения», которую организовал юридический факультет Московского гуманитарного университета совместно с Институтом государства и права Российской академии наук (сектор прав человека), Международным союзом юристов и Ассоциацией юридических вузов.

Активное участие в подготовке и проведении конференции принимали члены Совета Союза юристов Москвы и члены Правления Московского общества трудового права и права социального обеспечения.

Для участия в конференции приглашены ведущие ученые в области прав человека, конституционного, административного, трудового и других отраслей права; философии, социологии, экономики, представители Государственной Думы РФ, Совета Федерации РФ, преподаватели, студенты, магистранты и аспиранты вузов России и зарубежных государств. В общей сложности в конференции приняли участие более 100 человек, среди которых были представители республик Беларусь, Казахстан и Украина.



Вела конференцию председатель организационного комитета, заведующая кафедрой гражданского процесса и социальных отраслей права МосГУ, доктор юридических наук, профессор, академик Центральной Европейской Академии науки, литературы и искусства (Сорбонна, Париж) Сошникова Т.А.

От имени Университета участников конференции приветствовал проректор МосГУ Белый Е.А.

Международный союз юристов представлял первый заместитель Председателя МСЮ, доктор юридических наук Тагиев А.С.



От Ассоциации юридических вузов на конференции присутствовал и выступал Президент Ассоциации, доктор юридических наук, профессор Бабаурин С.Н.



Открыл выступления на пленарном заседании известный ученый в области зарубежного конституционного права, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, заслуженный юрист и заслуженный деятель науки Чиркин В.Е.. В своем выступлении он рассмотрел права человека в соответствии с тремя глобальными моделями правового регулирования: мусульманской (в ее фундаменталистском варианте), либерально-полусоциальной капиталистической и тоталитарно-социалистической. Различия в моделях прав человека определяются сущностью правовой системы, — подчеркнул докладчик.. Права человека (равно как и обязанности) являются одним из элементов этой системы, которые следуют закономерностям системы в целом. Поэтому понять глубинную сущность прав человека можно лишь, изучив суть самой правовой системы.



Как всегда, с глубоко продуманным докладом на тему «XXI век: падение престижа прав человека» выступила член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, заведующая сектором прав человека ИГП РАН Лукашева Е. А. Она отметила, что права человека — это ценность, идеал, к которому человек и государство должны стремиться. На состояние с соблюдением прав человека сегодня оказывают отрицательное влияние такие причины, как международный терроризм, возрастание национализма. В ее словах звучала озабоченность ситуацией, которая складывается в горячих точках планеты и, особенно, в Украине, где игнорируются права русскоязычного населения. Государство не гарантирует гражданам своей страны самое первое и важное право человека — право на жизнь.



С очень интересным научным сообщением на конференции выступила Карпачева Н.И., кандидат юридических наук, профессор кафедры конституционного права Киевского университета права Национальной Академии наук Украины, вице-президент Союза юристов Украины, член Правления и Исполкома Европейского института Омбудсмена. Ее доклад назывался «Современные вызовы правам и свободам человека». К современным вызовам правам человека она отнесла глобальный продовольственный кризис, бедность, ксенофобию, обострение международных конфликтов, дегуманизацию общества. Нарушения прав человека в Украине, и в первую очередь права на жизнь, на достоинство, имеют сегодня трагические последствия.

Необходимо, чтобы каждый вопиющий факт нарушений прав человека расследовался. Надо, чтобы работали механизмы ООН, и работали оперативно. Но, к сожалению, ООН не достаточно использует свои права по применению правозащитных механизмов. Нужно инициировать проведение третьего всемирного форума по правам человека, — подчеркнула докладчик.



Юрист-международник Карташкин В. А., доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник ИГП РАН, Заслуженный юрист РФ, член Консультативного Комитета Совета ООН по правам человека посвятил свое выступление универсальным механизмам защиты прав человека и повышению эффективности их деятельности.



Всего же в конференции приняли участие 12 представителей различных секторов Института государства и права РАН.



Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Казахского гуманитарно-юридического университета (Астана), докторант МГУ им. М.В.Ломоносова Аубакирова И. У. посвятила свое выступление проблемам, раскрывающим роль прав и свобод человека в установлении пределов управления государствообразующим обществом.



(Аубакирова И.У., Дадымов З.О.)

Наряду с выдающимися учеными в работе конференции приняли участие представители предпринимательских структур. В частности, Дадымов З. О., кандидат юридических наук, заместитель генерального директора ООО «Нанохимтехсервис» в своем выступлении заострил внимание на правовом механизме реализации права нации на самоопределение; индивидуальный предприниматель Литовкина М. И. выступила с научным сообщением на тему: «К вопросу эволюции конституционных прав человека и гражданина».

Наряду с маститыми учеными на конференции традиционно выступают аспиранты, магистранты и студенты.



Среди студентов был организован конкурс на лучшее выступление.

Комиссия, которая состояла из трех человек: Винокуров Ю.Е., доктор юридических наук, профессор МосГУ, Садовская Т. Д., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета, Чупрова Е. В. кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Первое место среди студентов заняла Бабикова Юлиана, студентка Института государства и права Тюменского государственного университета, выступившая на тему: «Роль институтов гражданского контроля в сфере противодействия коррупции в административно-правовом механизме обеспечения прав граждан»

Второе место было присуждено Ершову Александру, студенту 2 курса Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации за выступление на тему «Право работника на достойную заработную плату по трудовому законодательству Российской Федерации».

Третье место досталось Смоляковой Татьяне, студентке 4 курса факультета права Научно — Исследовательского университета «Высшая школа экономики». Ее выступление было посвящено правовой природе и значению решений Европейского Суда по правам человека.

Трое студентов получили поощрительные призы. Все студенты получили дипломы и призы, которые подготовила им компания Консультант Плюс, осуществлявшая информационную поддержку конференции.



Три современные глобальные модели основных прав человека

Аннотация: В статье рассматриваются права человека в соответствии с тремя глобальными моделями правового регулирования: мусульманской (в ее фундаменталистском варианте), либерально-полусоциальной капиталистической и тоталитарно-социалистической.

Ключевые слова: Модель прав человека. Мусульманская, либерально-полусоциальная капиталистическая и тоталитарно-социалистическая модели.

При изучении прав человека, как и других явлений, необходима систематизация. Она, конечно, огрубляет разнообразие действительности, но позволяет глубже проникнуть в суть вещей. В науке существуют различные виды систематизации прав человека, свои подходы к обобщениям имеются в отдельных правовых науках и отраслях права (права абстрактно взятого продавца и покупателя в гражданском праве иные, чем в уголовном процессе у обвиняемого или защитника). Неодинаковы также объект правоотношений, субъективная и объективная стороны. Все это затрудняет классификации общего характера. и сказывается на общетеоретической, межотраслевой разработке вопросов о природе различных прав человека и на разработке этих вопросов на уровне самой высокой теории.

Чаще всего наиболее общая систематизация в науке используется при изучении основных, т.е. конституционных прав. Помимо изначального общепризнанного выделения прав человека и прав гражданина предложены другие виды систематизации. Они не совсем одинаковы в международном, зарубежном и российском праве. Международный пакт о правах человека 1966 г. состоит из двух документов (пактов), которые закрепляют основные права, содержащиеся в некоторых конституциях государств до принятия Пакта, а затем включенные в иных странах в соответствии с ним. Первый документ посвящен «гражданским и политическим» правам. В нем объединены права, относящиеся к человеку, как личности (например, неприкосновенность личности, свобода передвижения) и политические права гражданина как члена государственно организованного политического сообщества (свобода объединения, избирательные права и др.), второй закрепляет «экономические, социальные и культурные» права (право на труд, на образование и т.д.).

Принципиальные положения международного права о правах человека (Всеобщая декларация прав человека ООН 1948 г. и др.), основы систематизации прав человека в Международных пактах восприняты большинством государств мира, но правовое положение личности в конкретной стране и группах стран имеет и не может не иметь свои особенности. Зачастую такие особенности имеют объективный характер, будучи обусловлены своеобразием различных стран и

¹Чиркин Вениамин Евгеньевич, доктор юридических наук, профессор, Главный научный сотрудник Института государства и права РАН, юрист РФ, Заслуженный деятель науки РФ.

правовых систем. Но иногда особенности отдельных страновых правовых систем и определенных моделей правового регулирования в группах государств исходят из иных концепций, основаны на таких социокультурах, которые выходят за пределы общих принципов Международных пактов. В результате отношения некоторых моделей прав человека наряду с процессами сближения (а обычно только это отмечается в научной литературе) приобретают несовместимый, и даже антагонистический характер. Это ведет к необходимости определенных новелл в общетеоретической систематизации прав человека.

В зарубежных, наиболее часто издаваемых учебниках (некоторые выдержали более десятка, а то и более двух и даже трех десятков изданий), используется разная систематизация «прав и свобод» (иногда без оговорки, что речь идет об основных, конституционных правах, хотя это подразумевается). В английских учебниках «Конституционное и административное право» (так называется учебный курс) «права человека» рассматриваются в плане отношений «гражданин и государство» (таково название соответствующих глав). Систематизация не предлагается. Поскольку в Великобритании нет цельной писаной конституции и эта страна инкорпорировала в свою неконсолидированную Конституцию в 1998 г. Европейскую конвенцию о защите прав человека 1950 г., в британских учебниках рассматриваются права, зафиксированные в этой Конвенции (в российской литературе они характеризуются как личные и политические), а также пределы ограничения прав человека в связи с государственной безопасностью и терроризмом.¹ В соответствии с общим подходом англо-саксонской концепции социально-экономические права в учебнике не рассматриваются (хотя в стране существует развитое социальное законодательство и достаточно высокое жизнеобеспечение), ибо говорится, например, что никакой суд не даст работу безработному в результате ссылки на конституционное право на труд.

Во французских учебниках «Конституционное право и политические институты» выделяются «свободы политические и свободы физические» (последние называются также индивидуальными), а затем предлагается различие индивидуальных и коллективных прав. Среди первых названы, в частности, безопасность личности, собственность, свобода договоров и соглашений, свобода предпринимательства, среди вторых — свобода вероисповедания, слова, объединения и др. Отдельно сказано о политических правах, к которым, прежде всего, отнесены избирательные права².

В немецком учебнике «Государственное право. Основной курс по публичному праву» содержится специальный параграф «Разграничение и систематизация основных прав». Предлагаются две основные рубрики: разграничение по правовому источнику основных прав (закреплены в федеральном Основном законе или конституциях земель) и разграничение по значению основных прав для человека и гражданина, права урожденных и

¹См.: Bradley A.W., Ewing K.D. Constitutional and Administrative Law. 15th ed. L. 2011. PP. 395-600.

²См.: Gicquel J., Gicquel J.-É. Droit constitutionnel et institutions politiques. 25e éd. P. 2011. PP. 95-84.

натурализованных граждан и др.). Далее следует описание основных прав в последовательности Основного закона ФРГ¹.

В России четко различаются права человека и гражданина (в том числе и в конституционных формулировках), в последние годы в некоторых работах выделяются индивидуальные, коллективные права (например, право наций на самоопределение) и права, осуществляемые коллективно (например, право на забастовку: у человека есть такое право, но один — не забастовщик, а прогульщик)². Наиболее часто в России используется в учебных целях выделение иных четырех видов основных прав человека и гражданина (взятых вместе, но затем сопровождающихся оговорками, что определенные права принадлежат только гражданину): равноправие в его различных формах (гендерное, этническое, независимо от социального положения и др.), личные права (на жизнь, неприкосновенность личности, жилища и др.), политические права (избирательные права, свобода слова, объединения и др.), социально-экономические и культурные права (право собственности, право на забастовку, свобода литературного, научного и других видов творчества и т.д.).

В такой систематизации отчасти присутствует социальный элемент в связи со сферой общественной (частично не только общественной) жизни, в которой эти права действуют. Такая классификация, даже если она не вполне совершенна (ее теоретическое обоснование недостаточно) является определенным достижением российской науки. Она обладает большей определенностью, а иногда и большей точностью, чем классификации в зарубежных изданиях, названных выше. Названная классификация появилась в России задолго до Международного пакта 1966 г. и оказала влияние на него (в частности на выделение экономических и социальных прав), хотя и не была воспринята полностью.

Вместе с тем, систематизация в международном праве, в зарубежных и российских изданиях ориентируется в основном на юридическую природу различных групп конституционных прав, на их фиксацию в документах (конституциях, иных актах), в которых они записаны (что необходимо в правовых исследованиях и вовсе не является недостатком). Представленная в научных работах и учебниках, такая систематизация иногда учитывает разный социальный характер индивидуальных правовых систем государств (например, Китая и Саудовской Аравии), но не идет дальше, не устанавливает связей с глобальным характером мировых правовых систем, частью которых является регулирование прав человека, не учитывает разную сущности таких систем, их сближения, которое происходит, и одновременно сохраняющейся их некоторой антагонистичности.

В условиях современного разнополярного мира одни и те же юридические формулировки о правах человека, в том числе те, которые содержатся в Международных пактах и вне их (например, положение о высшей ценности человека, которое есть в ст.2 российской Конституции 1993 г. и в ст.6

¹Katz A. Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. 18 Aufl. Hamburg.2010.SS. 301-305.

²Конституция в XXI веке. Сравнительно-правовое исследование. Отв. ред. В.Е.Чиркин . М. Норма. 2011.С.194-204

Конституции Исламской Республики Иран 1979 г. с существенными поправками 1989 г.) имеют вовсе не одно и то же социальное содержание (для Ирана эта ценность определяется прежде всего служением воле Аллаха). Различия в моделях прав человека определяются сущностью правовой системы. Права человека (равно как и обязанности) являются одним из элементов этой системы, которые следуют закономерностям системы в целом. Поэтому понять глубинную сущность прав человека, на наш взгляд, можно лишь изучив суть самой правовой системы.

Такие системы имеют страноведческий характер, они свои в каждом государстве (понятно, что правовая система Великобритании и Японии не одинаковы), но, например, сопоставление правового регулирования положения человека в Германии и Франции не дает оснований для выводов о существовании различиях социальных моделей регулирования прав человека в этих странах. Для установления таких различий надо брать иные примеры, например, США и Китая, принадлежащих к разным глобальным моделям, но уже сам выбор стран для сопоставления в этом случае обусловлен более общими принципами методологии исследователя до выбора конкретных объектов сравнения. Поэтому наиболее полное представление о социальной природе различных страноведческих способов регулирования прав человека, на наш взгляд, может дать характеристика сущности различных глобальных моделей прав человека. Она позволяет глубже проникнуть в суть вещей, социально-культурную природу регулирования прав человека, в том числе в отдельно взятых государствах.

На наш взгляд, в современном мире существуют три основные глобальные модели конституционного регулирования прав человека: мусульманская (нормами этой системы руководствуются по разным данным до 1,6 млрд. человек), либерально-полусоциальная капиталистическая модель (более 3 млрд.) и тоталитарно- социалистическая (инного социализма пока не было) — 1,5 млрд. Каждая из этих моделей содержит свои подходы к регулированию равенства (равноправию), личных, политических и социально-экономических прав человека.

Мусульманская модель имеет два варианта: классический (мусульманский фундаментализм, радикализм) в Иране, Саудовской Аравии, Брунее и др. и регулирование прав человека в «продвинутых» мусульманских государствах, испытавших (в том числе во время колонизации) наряду с угнетением влияние европейской культуры и продолжающих воспринимать ее некоторое влияние и теперь (Египет, Ирак, Сирия и др.). Правоведы таких стран (например, ливанский профессор Ч.Маррат)¹ констатируют даже (на наш взгляд, ошибочно) что все основные институты мусульманского и европейского права (в том числе и по вопросу о правах человека) совместимы. Однако нужно учесть, что и в «продвинутых» странах Коран (записи проповедей пророка Мухаммеда) и Сунна (жизнеописание пророка, составленное по воспоминаниям его сподвижников)

¹См.:The Oxford Handbook of Comparative Law/ ed. by M.Reimann, R.Zimmermann. Oxford. 2008.P.631.

являются непререкаемыми священными книгами, а, например, новая Конституция Египта 2014 г. устанавливает: « Принципы исламского шариата являются главным источником законодательства» (ст.2).

Наиболее отчетливо эти принципы проявляются в упомянутых Коране и Сунне (они объявлены в некоторых странах конституцией государства), а также в документах конституционного значения — низамах, провозглашенных монархами в странах мусульманского фундаментализма в 1992-1996 гг. в Саудовской Аравии, Омане, ОАЭ (некоторые из них были временными, затем объявлены постоянными), в конституциях других стран мусульманского фундаментализма принятых до низама (Кувейт) и после них (Бахрейн). В принципе в мусульманском праве права человека признаются, говорится о мусульманской концепции прав человека и даже о мусульманской справедливости. Но это относится не к каждому человеку. Основные законы стран мусульманского фундаментализма исходят из коранических установок о неравенстве граждан в связи с их верой (полными правами могут обладать только «правоверные»- мусульмане, только они могут иметь гражданство государства, занимать различные должности. Утверждается о «прирожденном» неравноправии женщин с мужчинами (иногда в конституциях «продвинутых» стран, правда, говорится, что женщины и мужчины равны, но с оговоркой — «по шариату», а шариат такое равенство принципиально отвергает). Неравны лица, принадлежащие к разным племенам (благородным и иным), даже приверженцы одного и того же ислама — сунниты и шииты.

В странах мусульманского фундаментализма нет политических партий и парламентов, нет выборов (принята идея — аш-шурь — совещаний правителей разного уровня с назначенными ими в совет авторитетными мусульманами-мужчинами)¹, свобода слова возможна только в рамках коранического учения, т.е. на деле невозможна, объединения запрещены, Мусульманская модель признает только одно сообщество — мусульманскую умму, которая, по исламу, имеет международный характер и должна привести к созданию всемирного халифата. Эта модель прав человека имеет элементы полуфеодалного характера.

Коран и Сунна — основа всего мировоззрения мусульманина, мусульманской культуры. Некоторые положения Корана включены в неразвитое законодательство стран мусульманского фундаментализма или применяются непосредственно. Таковы указанные в Коране членовредительные показания в уголовном праве (например, отсечение руки за кражу, забивание камнями до смерти неверной жены). Правда, такие наказания применяются только шариатскими судами, в «продвинутых» мусульманских странах таких наказаний, как и шариатских судов, нет². Они не существуют теперь даже в некоторых странах мусульманского фундаментализма, но и в продвинутых странах бывает полиция нравов (следит за исполнением заветов Корана) и при ней —

¹ В некоторых странах мусульманского фундаментализма выборы проводились, даже женщинам предоставлялись избирательные права, но женщины в таких выборах по обычаю почти не участвовали, в парламентах таких стран (Бахрейн, Йемен, Кувейт и др.) их нет.

² Правда, такие суды появились в северной Нигерии, эта часть страны населена в основном мусульманами.

мусульманский судья, который применяет наказания, в том числе порку, за нарушение религиозных канонов¹.

Либерально-полусоциальная капиталистическая модель прав человека исходит из принципов формального, юридического равенства. Мы называем ее полусоциальной, ибо полного социального равенства в условиях господства частной собственности (а именно этот принцип является одним из главных в условиях капиталистического строя) достичь невозможно (правда, мы не знаем, как это возможно — имевшие место попытки привели лишь к созданию тоталитарного социализма). Установление правового равенства — большое завоевание буржуазно-демократических революций, сокрушивших феодальный абсолютизм. Но в наше время этого недостаточно, что видят и создатели новых конституций в капиталистических странах, особенно после второй мировой войны. В них включены социально-экономические права, которые раньше признавались только в странах тоталитарного социализма. Объем таких прав более широк в развивающихся, а не в развитых странах, но в передовых капиталистических странах действует развитое социальное законодательство, существует высокий уровень жизни, до такого уровня еще далеко и странам тоталитарного социализма, и постсоциалистическим государствам.

Однако в данной группе стран преобладает индивидуалистический подход к правовому статусу человека и гражданина. Он проистекает из тезиса о приоритете личности перед обществом и государством. Главный акцент делается на личные (так называемые абсолютные) и политические права и свободы. Социально-экономические права или вообще не упоминаются (многие конституции стран британского Содружества) или обычно сформулированы, скорее, как ориентир, как руководящие принципы для политики правительства (Албания, Бразилия, Индия, Филиппины и др.).

Эта часть конституций нередко имеет подзаголовок «социальные цели», «принципы политики» правительства в сфере социально-экономических отношений, и положения о правах человека, размещенные в этой части, не рассматриваются как субъективные права конкретной личности, ибо считается, что их невозможно обеспечить путем судебных исков. В Конституции Албании 1988 г. ясно говорится: «Добиваться социальных целей непосредственно через суд нельзя» (ч.2 ст.59). Правда, в последние десятилетия индивидуалистический акцент этого подхода ослабляется, но сохраняется.

При данной модели права человека составляют лишь элемент общей системы правового регулирования, а главный принцип капиталистического общества — достижение максимальной пробыли. Ради этой главной цели могут быть игнорированы и права человека.

Тоталитарно-социалистическая модель прав человека исходит из коллективистского принципа, отдавая приоритет обществу, государству, коллективу перед индивидом. Ее сторонники считают, что права человека и

¹Такие судьи даже в Индонезии и Малайзии приговаривали в 2010 г к наказанию плетью (ударам пальмовыми ветвями) европейских женщин за нарушение ислама — ношение мужской одежды (брюк).

гражданина могут быть реализованы только в «обществе трудящихся» и обеспечены социалистическим государством. Понятие прирожденных (абсолютных) прав в принципе отвергается, различаются права трудящихся и нетрудящихся (первым предоставляются преимущества), права «эксплуататоров» подвергаются жестким ограничениям (особенно в политической области), «законно» нарушаются их личные права. Особое внимание уделяется социально-экономическим правам как имеющим особое значение для трудящихся, но многие важнейшие социально-экономические права отвергаются (право частной собственности, частной предпринимательской деятельности). Права человека предоставляются только в целях строительства социализма и коммунизма, иное их использование может быть наказано, в том числе в уголовном порядке. Антисоциалистическая пропаганда и агитация объявляются в уголовных кодексах преступлением. Конституциями установлена обязательная для человека идеология (марксизм-ленинизм с национальной спецификой – идеи Хосе Мартина на Кубе, Мао Цзедун и Дэн Сяопина в Китае, идеи чучхе и Ким Ир Сена в КНДР и т.д.).

Правда, в последние десятилетия социалистический тоталитаризм в некоторых странах несколько ослабляется. В конституции вносятся поправки, признаются некоторые социально-экономические права, отвергавшиеся ранее (право частной собственности, предпринимательской деятельности). Отчетливее всего об этом свидетельствует опыт Китая. Однако регулирование политических прав остается прежним. Сохраняются руководящая роль коммунистической партии, запрет политической оппозиции, использование прав человека только в интересах социализма, обязательная идеология.

В странах Тропической Африки, небольших государствах Океании, у некоторых племен стран Востока и Латинской Америки действует обычное право (система почти исключительно устных правовых обычаев, сохраняемых в памяти старейшинами племен и передаваемых другим поколениям).¹ В таких условиях правовой статус лица в определенной степени зависит от его принадлежности к определенному племени (хотя конституции устанавливают принцип равенства). Согласно имеющимся в обычном праве представлениям человек — «клеточка» племени, он может реализовать свои права и обязанности, вытекающие из его племенного статуса (на долю общинной земли, выпас скота и др.) лишь в данном племени, на его территории. Сфера действия обычного права жестко ограничена законами (некоторые брачно-семейные, наследственные отношения, землепользование (но не собственность), охота, рыболовство).

Целостный статус человека обычное право не определяет, основы статуса и многие основные права установлены конституциями. Поэтому обычное право нельзя, на наш взгляд, считать особой глобальной моделью регулирования прав человека.

Библиография:

¹Насколько известно, их пытались записать и кодифицировать лишь ученые из развитых стран.

1. Конституция в XXI веке. Сравнительно-правовое исследование. Отв. ред. В.Е. Чиркин. М. Норма. 2011. С. 194-204
2. Bradley A.W., Ewing K.D. Constitutional and Administrative Law. 15th ed. L. 2011. PP. 395-600.
3. Gicquel J., Gicquel J.-É. Droit constitutionnel et institutions politiques. 25e éd. P. 2011. PP. 95-84.
4. Katz A. Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. 18 Aufl. Hamburg. 2010. SS. 301-305.
5. The Oxford Handbook of Comparative Law/ ed. by M.Reimann, R.Zimmermann. Oxford. 2008. P.631.

Муромцев Г.И.¹

Права человека: культурно-исторический аспект

Аннотация: Статья посвящена рассмотрению культурно-исторического аспекта проблемы прав человека на уровне национальных правовых систем и международного права. Автор приходит к выводу, что эффективное действие прав человека в национальных правовых порядках предполагает известный уровень развития капитализма, а также соответствующей правовой и политической культуры. В рамках международного права эффективность и сфера действия прав человека в ряде стран Востока и Африки во многом зависят от степени сохранения в них добуржуазных пережитков.

Ключевые слова: конституционализм; права человека; международное право прав человека; универсальный и региональные механизмы обеспечения и защиты прав человека.

Рассмотрение на нашей конференции проблемы прав человека в контексте вызовов XXI в. свидетельствует о неослабевающей ее актуальности, а также о том, что ряд важных ее аспектов требует углубленного анализа. К ним относятся, прежде всего, вопросы юридической природы прав человека и степени их универсальности в современном мире. При рассмотрении того и другого обычно исходным является тезис, что права человека — важнейший и при том универсальный (в смысле применимости во всех странах современного мира) институт, как национального конституционного права, так и современного международного права. В рамках национальных правовых систем права человека представляют важнейший элемент содержания конституций и в силу этого — неотъемлемую составляющую понятия «конституционализм», которое является предметом живого интереса отечественных ученых. При этом остается дискуссионным вопрос о том, что же является определяющим в этом понятии: права человека, степень ограничения ими власти государства либо сам факт наличия конституции, независимо от ее содержания.

На уровне международного права сложился комплекс актов, именуемых в своей совокупности Международным биллем о правах человека, созданы

¹Муромцев Геннадий Илларионович, доктор юридических наук, профессор РУДН.

универсальные и региональные механизмы их обеспечения и защиты. Так, в рамках Совета Европы дела о нарушении прав человека в государствах-членах рассматривает на основе Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Европейский суд по правам человека (Страсбургский суд). Нормы Международного билля о правах человека как международные стандарты в этой области имплементируются в национальные правовые порядки. По сути, такая конструкция отражает современную модель правового государства. Вместе с тем развитие прав человека связано сегодня с рядом проблем в области, как национальных правовых порядков, так и международного права.

Применительно к последнему речь идет, прежде всего, о степени адекватности норм международного права прав человека весьма разнообразным социокультурным условиям современного мира.

Дело в том, что Международный билль о правах человека построен на принципах европейской правовой культуры эпохи капитализма. Поэтому распространение его положений на страны с неевропейскими (т.е. добуржуазными) правовыми культурами порождает проблему их типологической совместимости. Речь идет, прежде всего, о развивающихся государствах Азии и Африки, возникших после крушения колониальной системы. Их правовые культуры отличает дуализм, состоящий в сочетании элементов европейской правовой культуры, как правило, привнесенной сюда европейцами, и культуры традиционной, сложившейся на местной исторической почве. Последняя включает нормы обычного, индусского, исламского и т.д. права, а также соответствующее правосознание, обычно слитное с религией. Оно либо воспринимает конституцию как традиционный институт (и поэтому требует придания ей традиционной формы), либо ее отторгает. Примером приспособления конституций к традиционному их восприятию является включение в их текст исламских положений в странах Ближнего и Среднего Востока. В большинстве этих стран ислам провозглашается религией государства, а шариат — основным источником законодательства. В Конституции Ирана 1979 г. содержится немало цитат из Корана и т.д.¹

В итоге конституция как бы интегрируется в структуру божественного права шариата, а общество, где власть основана на принципах ислама, становится аналогом общины верующих (умма). Но тогда встает вопрос о равенстве мусульман и немусульман, например, при выборах в парламент или при избрании главы государства.

В неисламских странах (Индия, большинство стран Тропической Африки и т.д.) проблема совместимости конституций с традиционной правовой культурой проявляется в невольном сужении сферы их действия под влиянием

¹В этом же контексте следует трактовать тот факт, что в некоторых исламских странах, например, в Йемене, Верховный суд как орган конституционного контроля включает лишь специалистов по мусульманскому праву.

феномена «живого права», т.е. традиционного права, действующего вне рамок официальной правовой системы.¹

О серьезности ситуации свидетельствует тот факт, что в крупнейшем по численности населения регионе мира — Азиатском — так и не создан аналогичный европейскому или американскому механизм обеспечения и защиты прав человека. Он есть в Тропической Африке, в рамках Африканского союза. Но возникает вопрос о его эффективности в условиях распространения обычного права, а также традиционного политического и правового сознания. Африканская хартия прав человека и народов 1981 г. подходит к проблеме прав человека и народов с позиций значимости исторических традиций и ценностей африканской цивилизации.² Однако в ряде аспектов эти традиции и ценности типологически несовместимы с европейской трактовкой прав человека.

Косвенным признанием существования здесь проблемы является всемирная информационная кампания по разъяснению прав человека, проведенная Центром ООН по правам человека в честь 40-летия Всеобщей декларации прав человека 1948 г. Удивляет легкость, с которой, по мнению ее организаторов, эта проблема может быть решена. Так, по словам вице-президента упомянутого Центра Я. Мартенсона, ее основная цель — «создать универсальную культуру прав человека, признающую, что права и основные свободы являются для каждого человека врожденными, независимо от каких бы то ни было различий».³ При всем том, что организаторы кампании, несомненно, исходили из самых добрых побуждений, согласиться с предлагаемыми ими методами решения проблемы никак нельзя. Создать универсальную, т. е. применимую и к добуржуазным отношениям культуру прав человека — это значит, прежде всего, преобразовать сознание огромной массы людей: их видение мира, систему ценностей, стереотипы мышления и поведения и т.д., что предполагает в свою очередь преобразование самого общества, в котором они живут. Нельзя забывать при этом, что в силу слитности традиционного сознания с религией оно, как правило, отторгает европейское влияние.⁴ Масштабность такой задачи предполагает десятилетия, если не века работы по ее реализации при вложении огромных средств, которых сегодня нет.

Неадекватность подходов к исследованию проблем международного права прав человека подчас проявляется и в других аспектах. Это, к примеру, утверждения что «универсальность прав человека не должна подлежать дискуссии», а нынешняя мировая цивилизация должна называться цивилизацией прав человека и т.д.⁵

¹См., напр.: Муромцев Г.И. О некоторых особенностях традиционного права в развивающихся странах Азии и Африки. // Советское государство и право. 1989, № 6; Крашенинникова Н.А. Правовая культура современной Индии. М., 2011.

²Lawson E. Encyclopedia of Human Rights. New York etc. 2005. P. 13.

³Martenson J. Foreword. // Lawson E. Encyclopedia of Human Rights/ New York etc/ 2005. P.vii.

⁴Васильев Л.С. История религий Востока. М., 2006 (?), с. 18.

⁵См.: Аду Яо Никэз. Концепция универсализации международного права прав человека и позиции развивающихся стран. // Автореф.дис... канд. юрид. Наук. М., 2012, с.10 — 11.

Видимо, в этом же контексте следует трактовать позицию члена Конституционного суда Российской Федерации профессора Н.С. Бондаря. По его мнению, конституционализм переживает системный кризис, в основе которого — углубляющиеся противоречия и растущая конкуренция между фундаментальными принципами и конституционными ценностями демократии, такими, как права человека и государственный суверенитет, и необходимостью обеспечения личной, общественной и государственной безопасности перед лицом глобальных угроз XXI в.¹ Н.С. Бондарь пишет о процессе правовой глобализации, основу которой составляют демократические конституционные ценности. В центре этого процесса — аккумуляция общих, универсальных нормативно-правовых стандартов, объективной реальности современной цивилизации.²

По сути речь в данном случае идет о создании универсальной мировой социокультурной модели конституционализма. Однако такая модель предполагает существование единой мировой цивилизации, которой сегодня нет и, думается, еще долго не будет. Н.С. Бондарь сам косвенно признает факт ее отсутствия, когда пишет о глобальных угрозах мировой цивилизации. Ведь речь, по сути, идет о противостоянии в современном мире европейской (которую Н.С. Бондарь считает мировой) и исламской (точнее, экстремистских движений, выступающих от ее имени) цивилизаций. Системный кризис конституционализма, о котором пишет уважаемый профессор, есть косвенное признание проблемы совместимости международного права прав человека с культурами неевропейского типа. Объяснение тому, что ее так часто не замечают, видится в способе, посредством которого формируется современное международное право прав человека. То, что оно основано на Всеобщей декларации прав человека 1948 г., последующих пактах о правах человека и факультативных протоколах к ним, а также на международных структурах, их обеспечивающих (Совет Европы, Африканский союз и т.д.), создает иллюзию, что права человека имеют в своей основе лишь согласованную на международном уровне волю государств. В итоге полностью утрачивается связь с социокультурными факторами, а они здесь определяющие.

Это подтверждает, в частности, опыт конституционного развития постсоветской России, уникальная культурно-историческая специфика которой была проигнорирована (а быть может не понята?) авторами ее нынешней Конституции. Эта специфика, на наш взгляд, состоит в следующем.

Выходом из системного кризиса, который переживала страна до распада СССР, могла быть лишь социальная революция, призванная решить задачи прерванной большевиками российской буржуазной революции февраля 1917 г. Но если тогда революция шла в русле исторического процесса, то постсоветская революция должна была стать своего рода обратным ходом с целью выхода из исторического тупика, в который завел страну марксистско-ленинский социализм. Мировая история еще не знала примеров, когда бы движение страны

¹См.: Bondar N.S. Modern Russian Constitutionalism. Philosophical Conceptualisation in Light of Constitutional Justice. // Law. Journal of Higher School of Economics. Annual review. 2012. P. 25.

²Bondar N.S. Op. cit. P.37.

назад, к давно отвергнутым позициям было бы условием и предпосылкой ее прогрессивного развития.

Сложность и масштабность такой задачи обусловили необходимость исторически переходного периода от тоталитарно-советского к буржуазно-демократическому социально-политическому строю. Характер такого перехода и должен был предопределить содержание новой Конституции. Однако ее авторы опустили вопрос о переходном периоде, закрепив в ней — на фоне чрезвычайно широких полномочий президента — нормы, институты и принципы, воспринятые в развитых странах. Можно лишь предположить, что причиной этого были теоретическая неразработанность вопросов обратного переходного периода и упрощенное видение проблем, вставших перед страной с распадом СССР. Так, совершенно не учитывалось, что воспринятые демократические принципы и нормы формировались в странах-донорах столетиями, тогда как в постсоветской России они вводились «с сегодня на завтра». Это предопределяло изначальную фиктивность основных положений Конституции.¹

Еще в большей мере этот тезис применим к бывшим советским республикам Центральной Азии, также воспринявшим конституционный опыт развитых стран Европы и Америки. Здесь неадекватность конституционных положений (прежде всего, о правах человека) реальным социокультурным условиям проявляется, помимо прочего, в добуржуазных пережитках, проявляющихся в ряде сфер жизни общества.

Вывод из этого краткого обзора состоит в том, что проблемы в области прав человека в рамках как международного права, так и национальных правовых систем связаны прежде всего с недооценкой либо игнорированием социокультурных факторов их формирования и развития.

Библиография:

1. Аду Яо Никэз. Концепция универсализации международного права прав человека и позиции развивающихся стран. // Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2012.
2. Васильев Л.С. История религий Востока. М., 2005.
3. Крашенинникова Н.А. Правовая культура современной Индии. М., 2011.
4. Муромцев Г.И. О некоторых особенностях традиционного права в развивающихся странах Азии и Африки. // Советское государство и право. 1989. № 6.
5. Пивоваров Ю.С. Политическая культура пореформенной России. М., 1994.
6. Bondar N.S. Modern Russian Constitutionalism: Philosophical Conceptualisation in Light of Constitutional Justice. // Law. HSE Law Journal. Annual Review. 2012.
7. Martenson J. Foreword. // Lawson E. Encyclopedia of Human Rights. New York etc. 2005.

¹ Россия повторяла здесь ошибки прошлого. Так, Основные государственные законы 1906 г. не создали в стране парламентского строя в силу отсутствия в ней развитого гражданского строя как необходимой основы всякой либеральной конституции. // См.: Пивоваров Ю.С. Политическая культура пореформенной России. М., 1994. С. 144. // Ситуация в России 1990-х гг. отличалась лишь тем, что гражданский строй был еще менее развит, чем в начале XX в.

XXI век: Падение ценности прав человека

Аннотация: Статья рассматривает международные ситуации, получившие широкое распространение в начале XXI века — межнациональные и религиозные противостояния, вооруженные конфликты, гражданские войны, которые грубо нарушают права человека на жизнь, достоинство, социальные права и др. Международные органы, призванные защищать права и свободы человека, не достаточно эффективно используют свои полномочия по пресечению вооруженных конфликтов, в которых гибнут тысячи людей. Это, в конечном счете, свидетельствует об утрате ценности прав человека, а стало быть и ценности жизни человека.

Ключевые слова: права человека, ценность, право на жизнь, правовая защита, международные организации, вооруженные конфликты.

XXI век не принес человечеству ни мира, ни спокойствия, ни улучшения качества жизни людей, ни их защищенности. Сформировалось «поле напряжения», которое взрывается все чаще революциями, вооруженными конфликтами, гражданскими войнами, религиозным противостоянием, стихийными бедствиями, кризисами, эпидемиями, материальными лишениями.

После окончания Второй мировой войны была создана Организация Объединенных Наций, цель которой состояла в том, чтобы «избавить грядущие поколения от бедствий войны, дважды в нашей жизни принесших человечеству невыразимое горе, и утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности».

За прошедшие шестьдесят лет приняты важнейшие документы — Декларация прав человека, Международные пакты о правах человека и множество других международно-правовых актов, направленных на защиту и обеспечение прав человека, созданы международные органы, призванные осуществлять контроль за обеспечением прав человека, недопущением военных конфликтов. ОБСЕ регулярно созывали знаковые Сессии — Хельсинкское, Копенгагенское, Венское и др.

В условиях двухполярного мира, «холодной войны» СССР, США, и др. ведущие державы мира способны были вести диалог, идти, хотя и с большой затратой сил, на компромиссы, в частности в области разоружения.

Казалось, что повторение кошмаров войны невозможно. Коллективный разум человечества Н.Н. Моисеев должен быть залогом недопущения войн и

¹Лукашева Елена Андреевна — доктор юридических наук, член-корреспондент РАН, зав. сектором прав человека Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук.

вооруженных конфликтов. К тому же существует еще один фактор, способный остановить человечество на краю пропасти — атомное оружие массового уничтожения.

Со времен создания ООН, принятия Всеобщей декларации прав человека прошло шесть десятилетий. Память людей забывчива. Наступил новый век, и он захлестнул огромные усилия, нелегкую борьбу, направленную на создание барьеров в целях предотвращения войны, защиты прав человека на жизнь, личную безопасность, достоинство.

Еще не так давно государства Европы и России обсуждали проблему единого «европейского дома». И это было закономерно, поскольку они связаны не только геополитически, но и политически, экономически, социокультурно. Теперь эти дискуссии кажутся наивными, весь потенциал расходуется на обмен санкциями.

Сегодня цивилизованные государства, которые включены в глобализационные процессы, единые мирохозяйственные связи соревнуются в создании новых видов оружия массового уничтожения людей, вводят санкции, отражающиеся, прежде всего, на жизни простых людей, которые становятся свидетелями того, как в XXI в. властные структуры различных государств уподобляются соседям, которые живут в коммунальных квартирах и состязаются в том, кто более ощутимо может причинить неприятности друг другу.

Глобализационный мир — это коммунальное образование, которое должно быть основано на высокой культуре, толерантности живущих в нем людей, неуклонном следовании международно-правовым установлениям. Санкции — это обоюдные орудия, подрывающие экономику всех участников этого процесса, тем более в условиях разразившегося мирового кризиса. Они непосредственно воздействуют на состояние прав человека, ущемляя интересы и потребности населения.

Решающая роль в создании напряженности в Межгосударственных отношениях принадлежит США, решению которых подчинились государства Европейского Союза. Россия оказалась в крайне неблагоприятной ситуации. Такое положение не случайно.

После октябрьского переворота отношение к России было просто враждебным. И только появление общего врага — фашистской Германии — сплотило СССР, США, Великобританию, Францию под напором реальной угрозы. Однако прошло небольшое время и между государствами-союзниками началась «холодная война».

«Холодная война» окончилась с распадом Советского союза и выбором Россией нового пути развития. Эти события привели к потеплению отношений между странами Европы и США, возникла концепция «перезагрузки».

Но синдром негативного отношения к России проявился вновь резко и бескомпромиссно. Взаимоотношения ведущих стран мира оказывают крайне неблагоприятное влияние на и без того напряженную обстановку в мире.

В отношении к России сохраняется степень ее неприятия, которая имеет давние исторические корни. Она всегда вызывала интерес и настороженность Запада как страна своеобразной культуры, традиций, военных сражений и побед.

Об этом писал известный русский ученый Н.Я. Данилевский: «Европа в отношении России держится того взгляда, что последняя есть трудно преодолимое препятствие к развитию и распространению настоящей общечеловеческой культуры, т.е. европейской, или романо-германской цивилизации. С такой точки зрения становится понятнее сочувствие и стремление всему, что клонится к ослаблению русского начала на окраинах России». Он считал, что мнимая прогрессивность вовсе не состоит в какой-либо особенности Европы¹.

После распада Советского союза, выбора нового пути Россией отношения между европейскими странами и Россией значительно улучшились. Россия — надежный партнер в экономических отношениях, хороший рынок сбыта. Немалое значение имела поставка энергоресурсов металла, древесины. Однако в отношениях Евросоюза и России оставалась настороженность.

Посол Великобритании в России Р. Лайн объясняет: «Наше доверие друг к другу довольно хрупкое. Это взаимная настороженность вряд ли может кого-то удивить. После 70 лет разрыва, боязни друг друга и взаимных угроз, России и Западу понадобится более чем 10 лет, чтобы начать доверять друг другу... Боязнь скрытых мотивов характерна для обеих сторон»².

Известный американский журналист М. Доббс, автор книги, в которой документирован крах коммунистических идей во всем мире, еще в середине 90-х годов прошлого века писал, что последствия неудачного эксперимента по реализации коммунистической утопии будут долго ощущаться в следующем столетии. Интеграция посткоммунистического общества в современный мир, возможно, самое большое испытание, которое предстоит международному сообществу³.

Когда была создана Организация Объединенных наций, А. Тойнби предвидел, что эта ассоциация создавалась под влиянием общего страха перед опасным врагом. Однако после победы, когда общего врага не стало «...свободная ассоциация не может долго существовать в своем первоначальном виде: раньше или позже она распадется или трансформируется в действительно активную организацию».

По мнению А. Тойнби, чтобы такая организация была долговечной, ей, по видимому, требуется высокая однородность составляющих его государств. «Но может кто-то из трезво мыслящих наблюдателей сегодня отважится на то, чтобы предсказать день и час, когда станет практически возможным союз Соединенных Штатов и Советского союза? А это как раз те два государства, которые должны объединиться в федеративный Союз, чтобы спасти нас всех от третьей мировой войны»⁴.

Такая война уже не призрак, а реальная наступающая опасность. И не единственная, к сожалению: опасность терроризма, «исламского государства»,

¹Данилевский Н.Я. Россия и Европа. М., 1991. С.64

²Лайн Р. Россия и Западная Европа: тактический союзник или стратегический партнер // Современная Европа. 2002. № 3. С. 2

³Пути Европы (1989 — 2009). Круглый стол // Мир перемен. 2010. № 10. С. 59

⁴Тойнби А. Цивилизация перед судом истории. М., 2003. С. 352

зловещее распространение лихорадки Эболы, и других инфекционных заболеваний, экологические катастрофы, наркомания — все это угрозы человеку, его правам и свободам. Стремление США к непререкаемому лидерству, непротивление этому диктату государств Евросоюза, делают перспективу федерации (имеется в виду объединение усилий двух государств для предотвращения войны) в настоящее время нереальным. Однако только их совместные действия способны были уменьшить угрозы и вызовы существованию человечества. Сейчас события на Украине могут стать причиной новой войны, в которую будут втянуты многие государства, обладающие атомным оружием.

Опасность, нависшая над миром, требует установления компромиссов для сохранения мира и безопасности, для установления миропорядка.

Взаимное недоверие, переходящее в конфронтацию, пагубно отражается на раскаленной обстановке в мире, в ряде регионов которого идут ожесточенные гражданские, религиозные войны: Египет, Сирия, Ливан.

Все чаще возникают революции, перерастающие в гражданские войны.

Не миновали они и СНГ: «революция роз в Грузии», «тюльпановая революция» в Киргизстане, «оранжевая революция» на Украине. Если в Грузии, Киргизстане, Приднестровье удалось добиться относительной стабилизации, то события на Украине, начавшиеся с майдана, втянули в этот процесс не только Россию, но и европейские страны, США, позиция которых чрезвычайно усложнила положение в мире.

Бессилие международных органов, призванных защищать права человека, свидетельствует об утрате ценности прав человека. В мире сейчас идет «борьба без правил». Права человека, права народов принижаются, игнорируются в этих жестоких военных противостояниях они резонируют в мировом пространстве как пустой звук.

В течение столетий обычаи войны формировались в правила и нормы, которые регламентировали порядок ведения военных действий — Гагская конвенция 1899 и 1907, принятая на двух конференциях, созванных по инициативе России. Была принята Женевская конвенция 1884 г., которая предусматривает гуманное отношение к больным и раненым. В настоящее время Женевское право состоит из четырех Женевских конвенций 1949 г. и двух Дополнительных протоколов к ним 1977 г.¹ Но об этом воюющие стороны не вспоминают. Не вспоминают о них и представители международных органов, призванных защищать права человека. Даже после заключения перемирия в Украине идут постоянные обстрелы мирных жителей, разрушение их жилья, всей инфраструктуры Донбасса и Луганской области. И эти преступные действия не вызывают реакции международного сообщества. Когда жизнь человека обесценена — рушится очередная иллюзия человечества — права человека.

Академик Н.Н. Моисеев считал, что «XX век — это век предупреждений», «XXI век — век свершений». Он верил в «Коллективный разум»,

¹Ледях И.А. Права человека и международное гуманитарное право // Права человека. 2-ое издание. М., 2009. С. 536-545

самоорганизацию людей, но видел главную опасность в развитии новых технологий, наносящих непоправимый ущерб окружающей среде. Движущей силой этой опасности является стремление к сверхприбыли, борьбе за природные ресурсы, которые определяют геополитические интересы современных государств. Н.Н. Моисеев отмечал, что борьба в современных условиях «за ресурс будет вестись не каменными топорами, и трудно надеяться, что человечество сможет ее пережить!». Несоответствие могущества технологий современной цивилизации здравому смыслу общества, к сожалению, не включает разум в механизм, направленный на определенную систему ограничений, что может привести к общепланетарной катастрофе.

«И в тоже время я убежден, что у человечества хватит мудрости для того, чтобы разработать необходимую стратегию жизни общества, нормы ее поведения и идеалы, к которым он должен стремиться. Но очень боюсь, что это будет уже поздно и человечеству не удастся избежать вселенской катастрофы. У него может не хватить времени"¹.

Особое беспокойство России вызывает гражданская война в Украине, порожденная национализмом, захлестнувшим Украину. Он расколол не только украинское общество, в котором идет «борьба без правил» между различными непримиримыми группировками. В стране культивируется ненависть к русскому народу, в этот процесс втягивают даже детей, которым внушают, что главный враг — Россия.

Национализм — явление низменное, связанное с примитивностью мышления отдельных сообществ. Националистические войны могут длиться долго, поскольку в период борьбы националистические страсти все больше обостряются, и люди не могут остановиться, заражая в процессе взаимодействия все более широкие слои населения, ранее и не помышлявшего о враждебных действиях к другим национальностям. События, развернувшиеся в нынешнем году в Украине, которые начались с выступления небольшой группы людей на Майдане, как эпидемия охватывают украинское население, жившее ранее в мире со всеми соотечественниками бывшего Советского Союза. Хочется напомнить блестящую характеристику национализма, раскрывающую его подлинную сущность, которую дал Н. Бердяев: «Национализм неразрывно связан с государством, и потому он является источником войны. Национализм гораздо больше связан с ненавистью к чужому, чем любовью к своему. Националистические страсти, терзающие мир, являются непосредственными, первичными страстями, они срастаются с государственными интересами, очень многие вызываются пропагандой»².

События идущие в современном мире свидетельствует о том, что «век свершений» не состоялся, все чаще возникают факторы, угрожающие миру, безопасности, правам человека:

- с невероятной быстротой распространяется национализм, охватывая все большее количество стран и народов;

¹Моисеев Н.Н. Судьба цивилизации. Путь Разума. М. 1998. С. 63

²Бердяев Н. Судьба России. М., 1990. С. 316-317.

- возрастает роль религиозного фактора как источника противостояний и конфликтов;
- все более острой становится борьба за ресурсы, передел геополитического пространства;
- усиливается процесс «самоутверждения» цивилизаций; расширяются сепаратистские настроения регионов, которые добиваются автономии, выхода из состава государства, к которому они принадлежат (Каталония, Шотландия, Восточная Украина);
- возникают трудности интеграции посткоммунистической России в современный мир, которые создаются, прежде всего, США;
- набирает силу международный терроризм, безжалостно лишаящий жизни тысячи людей;
- растут потоки беженцев из территорий вооруженных конфликтов;
- активизируется пропаганда, которая прибегает к любым средствам с целью манипулирования сознанием людей, формирования враждебности и непримиримости между народами;
- возрастает влияние социально-психологических факторов, выражающихся в амбициях лидеров государств, общественной психологии народов;
- в некоторых государствах возникает неонацистская идеология, которая как эпидемия охватывает широкие слои населения.

Известный американский ученый И. Валлерстайн предвидел непредсказуемость мира, в который мы вступили в новом столетии. По его мнению, этот мир будет временем великого повсеместного насилия и опасностей для личности, а также интеллектуальной неопределенности по вопросу о том, куда мы должны двигаться. Этот переходный период неизбежно станет временем острой политической борьбы, участники которой не всегда будут четко определены. Для большинства населения мир останется в своей основе несправедливым и неравноправным»¹.

В этих условиях права человека должны были бы стать важнейшим условием самоорганизации людей, устойчивого развития. Забвение прав человека неизбежно создает неупорядоченную стихийную взрывоопасную ситуацию. Права человека должны занять достойное место в современном мире.

Сегодня центральной проблемой прав человека становятся обеспечение и защита прав человека на жизнь, на его личную безопасность, на право человечества жить в спокойном мире, без войн, революций, катаклизмов, в здоровой окружающей среде, с уверенностью, что драматический опыт мировой истории позволит избежать глобальной катастрофы. Это права и индивидуальные и коллективные, от которых сегодня зависит будущее всего человечества. Надо восстановить подлинную ценность прав человека, которая создавалась веками.

Библиография:

1. Бердяев Н. Судьба России. М., 1990.

¹Валлерстайн И. Мир, в который мы вступили. 2000-2050 г.г. // Синтез цивилизации и науки. Международный альманах. М. 2004. С. 424.

2. Валлерстайн И. Мир, в который мы вступили. 2000-2050 г.г. // Синтез цивилизации и науки. Международный альманах. М. 2004.
3. Данилевский Н.Я. Россия и Европа. М., 1991.
4. Лайн Р. Россия и Западная Европа: тактический союзник или стратегический партнер // Современная Европа. 2002. № 3. С. 2
5. Ледях И.А. Права человека и международное гуманитарное право // Права человека. 2-ое издание. М., 2009. С. 536-545
6. Моисеев Н.Н. Судьба цивилизации. Путь Разума. М. 1998.
7. Тойнби А. Цивилизация перед судом истории. М., 2003.

Бабурин С.Н.¹

Права человека и права народов: вопросы совместимости

Аннотация: В статье автор рассматривает права человека в их взаимодействии с правами нации, народа и приходит к выводу, что нельзя допускать ситуаций, при которых осуществление прав человека подавляло бы веру и нравственную традицию, приводило бы к оскорблению религиозных и национальных чувств, почитаемых святынь, угрожало бы существованию Отечества.

Ключевые слова: права человека, национализм, шовинизм, терроризм, патриотизм, Организация объединенных наций, нравственность, национальные традиции.

Только развитие науки позволяет человечеству и понимать прошлое, и видеть правильные, наиболее эффективные, наиболее достойные пути в будущее. Хочу особенно поблагодарить профессора Тамару Аркадьевну Сошникову как председателя оргкомитета за то, что она приурочила нашу конференцию, посвященную правам человека, именно к сегодняшнему дню.

Сегодня отечественные государствоведы и теоретики государства и права отмечают 90-летие выдающегося ученого Вениамина Евгеньевича Чиркина, одного из уже выступивших докладчиков. Проведение им юбилея на нашей теоретической конференции — это научный подвиг, не первый в его долгой жизни. Самые добрые пожелания юбиляру от нас, да и от всех тех поколений юристов, что выросли на Ваших, Вениамин Евгеньевич, учебниках и научных трудах!

Говоря о современном звучании прав человека, невозможно уйти от того реального идейного кризиса в этом вопросе, на который указала в своём докладе Елена Андреевна Лукашева, невозможно не попытаться разобраться в первопричинах сложностей этого вопроса. Итак, вначале о понятиях.

¹Бабурин Сергей Николаевич, президент Ассоциации юридических вузов, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Несколько слов в защиту национализма. Когда мы говорим о национализме, давайте поймем, что национализм во всем мире традиционно понимается как любовь к своей нации, своему народу, к своим согражданам. В отличие от патриотизма как любви к своему Отечеству. Любой гражданин должен быть и патриотом, и националистом. Но у нас со времен торжества догматизма в марксистско-ленинской идеологии отождествлены национализм и шовинизм. Когда мы говорим о проявлении ненависти к другим народам — это уже не национализм! Это шовинизм, который культивирует эгоистическое превознесение своей нации превыше всех других, за счёт других, попирая другие. Эту тонкую грань между национализмом и шовинизмом мы должны прививать общественному сознанию, иначе нам не получить подлинной любви к национальным, народным традициям. Иначе мы не восстановим тот мир многонационального общества, без которого Россия не может существовать.

Россия, что бы ни говорили многие сегодняшние российские руководители, никогда не была и не будет национальным государством. Наше Отечество — всегда многонациональная (полиэтническая) держава, существовавшая или в форме Российской империи, или в форме Советского Союза, оно обречено возрождаться как союзная держава, иначе это будет не Россия.

Очень важна в связи с этим попытка XVIII Всемирного русского народного собора предложить цивилизационное понятие русскости. 11 ноября 2014 года Собор принял Декларацию русской идентичности. Убежден, о ней будут спорить и искать несовершенства, но этот документ имеет историческое значение.

На основе программных тезисов Декларации предложено следующее определение русской идентичности:

Русский — это человек,

- (1) считающий себя русским;
- (2) не имеющий иных этнических предпочтений;
- (3) говорящий и думающий на русском языке;
- (4) признающий православное христианство основой национальной духовной культуры;
- (5) ощущающий солидарность с судьбой русского народа.

Соборяне отметили, что каждая нация — сложное динамичное явление. Самым очевидным критерием национальности является самосознание. Русский народ исконно имел сложный генетический состав, включая в себя потомков славянских, финно-угорских, скандинавских, иранских и тюркских племен. Это генетическое богатство ни разу не стало угрозой для национального единства русского народа¹.

Второе. Хочу выразить сожаление, что в той политической мифологии, которую порой многие и в российском обществе, и в российской науке принимают за чистую монету, есть такое ложное понятие как международный терроризм.

¹Pravjslavie.ru/news/75079.htm

Международный терроризм широко нам рекламируемый — это миф, его не существует. Это фантом, обманка, предложенная евроатлантистами остальному миру. Существуют государственный терроризм, межгосударственный терроризм и действия неких специально созданных террористических организаций, направленные против конкретных лиц и даже конкретных стран.

Появлению ложных представлений в международных отношениях способствует и реальный кризис этих отношений. Что говорить, если мы видим бессилие и безволие Организации Объединенных Наций в моменты прямых агрессий одного государства (или группы государств) по отношению к другому такому же суверенному государству? Мне довелось с трибуны Государственной Думы ФС РФ в марте 1999 г сказать печальные слова, когда мы собрались в связи с нападением НАТО на Югославию. Я сказал: «Сегодня Организация Объединенных Наций умерла». А ведь после Югославии были Ирак, Ливия.

Возможно, я поторопился, покойник ещё моргает. Увы, какой бы слабой и неэффективной ни была ООН, но мы так и не смогли создать чего-то взамен, чтобы новый механизм обеспечения мира был бы лучше. Не надо бояться перемен, поиск необходим! Ведь уже была Лига наций, но создали ООН как организацию, способную более действенно обеспечивать мир на планете, предотвращать или останавливать агрессии.

Мы убедились, что ООН оказалась бессильна перед некими «гуманитарными интервенциями» — вторжением без мандата ООН войск США и их сателлитов на территории других суверенных государств, перед бесполетными зонами, которые объявляют те же США и Великобритания без всяких резолюций СБ ООН или иной опоры на международное право. Самозванные арбитры уничтожают самолеты, а потом и наземные инфраструктуры независимых суверенных государств под прикрытием заявлений о защите прав человека.

Уничтожили государство Ливию. Сегодня на её месте — отдельные, воюющие между собой племена. И никто не обратил внимания, что поводом для внешнего вмешательства в дела Ливии была защита мирного населения, против которого М. Каддафи якобы применил авиацию. При том, что через несколько месяцев после использования этого повода для агрессии министр обороны США подтвердил, что информация о применении Муаммаром Каддафи авиации против оппозиции не подтвердилась.

Хочу предложить одно очень серьезное объяснение многим международным неурядицам.

Устав ООН закрепил на международном, всепланетарном уровне ценности и интересы только одной цивилизации — Евроатлантической. Чтобы убедиться в этом, нужно вернуться к истокам современного понимания прав человека. К Всеобщей декларации прав человека 1948 года.

Не случайно некоторые государства в 1948 году голосовали против текста Декларации. Они не были против защиты людей. Всеобщая декларация прав человека 1948 года закономерно стала апофеозом эпохи Гуманизма, века Просвещения, когда человек поставил своё «Я» в центр мироздания и отказался (или предпринял такую попытку) от Бога. С тех пор у нас мир без Бога и без нравственных критериев.

Именно поэтому, когда мы говорим о глобализации конца XX века, эта глобализация опирается, в том числе, и на Всеобщую декларацию прав человека. У разных цивилизаций разное понимание даже таких краеугольных понятий, как права человека, свобода, равенство.

Помимо прав человека надо ведь говорить и о правах коллективных общностей. Борцы за права человека почему-то порой забывают, что есть права и у целых народов.

До сих пор в отечественной юридической науке и реальной политике не учитывается позиция русского общества, нашедшая своё закрепление в решении X Всемирного русского народного собора 2006 года, который в своей Декларации о правах и достоинстве человека четко зафиксировал, что мы не должны жить в мире без нравственных ценностей¹. Нравственный закон предполагает как нравственные цели, так и соответствующие побуждения к действию².

Права человека, подчеркивается в Декларации, имеют основанием ценность личности и должны быть направлены на реализацию её достоинства. Именно поэтому содержание прав человека не может не быть связано с нравственностью. Отрыв этих прав от нравственности означает их профанацию, ибо безнравственного достоинства не бывает.

Мы различаем две свободы: внутреннюю свободу от зла и свободу нравственного выбора. Свобода от зла является самоценной. Свобода же выбора приобретает ценность, а личность — достоинство, когда человек выбирает добро. Наоборот, свобода выбора ведет к саморазрушению и наносит урон достоинству человека, когда тот избирает зло.

Всеобщая декларация прав человека предлагает совсем другие критерии! Именно ею сегодня прикрывают и оправдывают культ однополых браков, западную модель ювенальной юстиции, гипертрофированную эмансипацию и толерантность.

И Конституция РФ не избежала бесовщины. В ст. 13 Конституции РФ, закрепившей идеологическое многообразие, причем с запретом иметь как государственную, так и общеобязательную идеологию, мы уравнили добро и зло, провозгласили запрет на нравственные критерии в общественных процессах. Итак, все идеологии равноправны. И людоедские, и гуманистические. Нет исключений.

Но для русского человека существуют ценности, которые стоят не ниже прав человека. Это такие ценности как вера, нравственность, святыни, Отечество. Когда эти ценности и реализация прав человека вступают в противоречие, общество, государство и закон должны гармонично сочетать то и другое. Нельзя допускать ситуаций, при которых осуществление прав человека подавляло бы веру и нравственную традицию, приводило бы к оскорблению религиозных и национальных чувств, почитаемых святынь, угрожало бы существованию Отечества.

¹<http://www.patriarchia.ru/db/text/103235.html>. Здесь и далее.

²Чичерин Б.Н. Философия права. Изд. 3. М., 2013. С. 174.

Такова позиция Всемирного русского народного собора. Такова, убеждён, должна быть и позиция российской юридической науки. Тогда легче будет добиваться, чтобы интересы Отечества были бы защищены политиками и дипломатами. Нравственность всеобща, без неё не может быть и здоровой экономики, о чем всё более настойчиво стали бить в набат российские экономисты¹.

Сказанное относится не только к России и русским, но и к другим сохраняющимся на земле цивилизациям — Арабской, Китайской, Индийской, Ибероамериканской, Японской и всем иным. Ценности, смыслы, родной язык — без них не буден ни одной нации². Это не отказ от Всеобщей декларации прав человека, она важна как камертон общих подходов к защите человека. Но она не может использоваться для разрушения наций и народов, для выноса их за «черту» цивилизованности.

Библиография:

1. Димов В. Нет безнравственной экономике // Мир перемен. 2014. № 3.
2. Зельднер А.Г. Деструктивные тенденции и конструктивные возможности их преодоления в экономической системе России. М., 2013.

Пряхина Т.М.³

Право на развитие

Аннотация: В статье рассматривается происхождение и становление права на развитие как основополагающего права народов и отдельных личностей, освещается нормативное содержание права на развитие как коллективного и субъективного права.

Ключевые слова: право на развитие, равные возможности, конституционные гарантии права на развитие.

Право на развитие следует отнести к числу фундаментальных основных прав, имеющих международно-правовое происхождение и гарантируемых на конституционном уровне. Справедливой, по нашему глубокому убеждению, может быть названа только та конституция, которая гарантирует каждому человеку, а в глобальном масштабе каждому социуму право на развитие.

Традиционно право на развитие относится к правам третьего поколения, так называемым солидарным правам, имеющим международно-правовую природу, поскольку их возникновение связано с эпохой борьбы с колониальной зависимостью. Становлению и всеобщему признанию данной категории прав во многом способствовало появление особой группы норм — основных принципов

¹См., напр.: Димов В. Нет безнравственной экономике // Мир перемен. 2014. № 3. С. 178-179; Зельднер А.Г. Деструктивные тенденции и конструктивные возможности их преодоления в экономической системе России. М., 2013.

²См., напр.: Агошков А.В. О возможностях объединения российской нации (культурные, социально-психологические и конституционно-правовые аспекты) // Европейское измерение — 2014. Сб. научн. Трудов. М., 2014. С. 15-28.

³Пряхина Татьяна Михайловна, доктор юридических наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Юридического института ГБОУ ВПО «Московский городской педагогический университет».

международного права, под влиянием которых происходил демонтаж колониальной системы, поскольку каждый народ имеет право свободно определять свой политический статус и осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие. При этом следует подчеркнуть, что право народа на развитие изначально провозглашалось в целях создания условий устойчивости и благосостояния, мирных и дружественных отношений между нациями, достижения идеала всеобщего мира¹.

Не следует противопоставлять права народа и права личностей, народ составляющих. Если коллективные права ведут к ущемлению прав отдельного человека, значит цели, объединяющие такую общность, антигуманны и противоправны. Ценностный смысл выработанного тысячелетним опытом цивилизации набора универсальных прав человека состоит в том, что в них заложен потенциал тех естественных и неперенных свойств, которые необходимы для нормальной жизнедеятельности человека и человечества в целом.

Коллективные права не могут ранжироваться выше индивидуальных, особенно в условиях формирования универсального международного стандарта прав и свобод человека.

Право на развитие в межгосударственной системе приобрело личностный характер, приобрело статус субъективного права, оно признается за каждой отдельной личностью, о чем красноречиво свидетельствует Декларация о праве на развитие от 4 декабря 1986 г.: «Человек является основным субъектом процесса развития и должен быть активным участником и бенефициарием права на развитие. Все люди несут ответственность за развитие в индивидуальном и коллективном плане с учетом необходимости полного уважения прав человека и основных свобод и поэтому они должны поощрять и защищать соответствующий политический, социальный и экономический порядок, необходимый для развития» (ст. 2). О признании права на развитие как индивидуального неотъемлемого права каждого человека свидетельствует и корреспондирующая ему обязанность правительства в деле обеспечения социального прогресса и благосостояния его народа, планирования мер социального развития, как части всесторонних планов развития. При этом право на развитие должно превратиться в реальность для всех, и в этих целях согласованные международные действия дополняют национальные усилия². Высказанное нами мнение подтверждается и признанием международным правом принципа равенства на глобальном уровне, предполагающем равный доступ каждого к жизненным ресурсам.

Большинство международных документов связывают недостаточность

¹См.: Преамбула Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам от 14 декабря 1960 г.

²См.: П. 4 Стокгольмской Декларации от 16 июня 1972 г.; Ст. 11 Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций от 8 сентября 2000 г.

развития с условиями жизни, отстающими от минимально необходимых для достойного человека существования, нехваткой в пище и одежде, жилище и образовании, медицинском и санитарно-гигиеническом обслуживании. Вместе с тем нормативное содержание права на развитие постепенно расширяется. Пожалуй, «равные возможности» — это ключевые слова в понимании трансформации права на развитие, которая произошла с ним за достаточно короткий срок. Равные возможности — это не только возможность потребления материальных благ. Материальные блага лишь условия для всестороннего развития личности.

Идея создания международного права развития прозвучала в международном научном обществе еще в 1964 году. И если первоначально международное право развития определялось через его цель — преодоление экономической отсталости и зависимости, то теперь проблема развития переводится не на уровень преодоления экономической отсталости государств, а на уровень развития личности и народов. Таким образом, сама постановка проблемы получает гуманистический характер¹. Сложность в формировании данной отрасли мы связываем со спецификой, отмеченной Рудольфом фон Иерингом: «Во всех таких случаях, где существующее право находит опору в интересе, новому праву приходится выдерживать борьбу, чтобы пробить себе дорогу — борьбу, которая тянется иногда целые столетия. Высшей степени напряжения эта борьба достигает тогда, когда интересы приняли форму приобретения прав»². Перевод интереса в конкретные права существенно затруднен, поскольку связан с приобретением ресурсов, а контроль над ресурсами один из важнейших факторов доминирования того или иного государства на международной арене.

Защита прав человека и права на развитие относится к факторам планетарного характера, глобально действующим в отношении всех государств и выступающим системообразующим фактором российской государственности на современном этапе. Россия должна признавать и гарантировать право на развитие как неотчуждаемое не только в силу уважения международно-правовых стандартов в области прав человека и принципа добросовестного исполнения международных обязательств, но и по целому ряду иных причин.

Сегодня, пожалуй, никто не подвергает сомнению тот факт, что права признаются не только за нынешними, но и будущими поколениями (Преамбула Конституции РФ). Отрицание естественного характера права на развитие лишает будущие поколения всех категорий прав, в том числе и права на жизнь. Современность нельзя абсолютизировать, ее правота не абсолютна. Современность выступает не только от собственного имени, а адресуется к ценностям нашего бытия, к инвариантам и императивам, передаваемым как длительная историческая эстафета. Временная составляющая права на развитие означает признание права на историческую преемственность и цивилизационное

¹См.: Низамиев Н.Ш. Международное право развития (основные черты и тенденции) // Московский журнал международного права. 2000. № 2. С. 28-31.

²См.: Иеринг Р. Борьба за право / Пер. с немецкого издания В.И.Лойко. — СПб.: Изд-во «Вестник знания» (В.В.Битнера), 1912. — С. 18.

многообразии, его поддержание и поощрение.

Современный гуманитарный стиль мышления позволил с правовых позиций оценить многомерность личности, многообразие возможностей её самоидентификации и самореализации в религиозной, духовной, интеллектуальной, экономической, политической и иных сферах. Множественность составляющих развитие личности — закономерный вывод из концепции «человека разумного». Осознание собственной ценности и ценности других личностей возможно только при условии соответствующего нравственного, этического, образовательного, интеллектуального уровня, самосознания, что предопределяет иную, помимо экономической, парадигму права на развитие. Реализация творческого потенциала личности невозможна в условиях экономического неравенства. Ликвидация бедности — международная и конституционная обязанность Российского государства, которое должно предпринимать все меры для осуществления права на развитие и обеспечение равенства возможностей для всех в том, что касается доступа к основным ресурсам, образованию, здравоохранению, питанию, жилью, занятости и справедливому распределению доходов. Это прямая обязанность государства, конституционно имплементировавшего международные стандарты права на развитие, направленные на искоренение нищеты, социального отторжения, вызванного крайней бедностью, защиту права каждого на достаточный жизненный уровень и достойную жизнь (ч. 4 ст. 15, ч. 1 и 2 ст. 17, ст. 18, ч. 3 ст. 46 Конституции РФ). Это обязанности, вытекающие из статуса Российской Федерации как социального государства, политика которого должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ).

Каждый человек по природе своей уникален и не похож на другого. В правовой плоскости «воздается» по поступкам, а не по индивидуальным качествам. Заведомо неблагоприятные социально-экономические условия не должны лишать человека возможности реализовывать себя. Право на развитие требует создания в социально-правовой сфере равных возможностей, использование которых зависит от индивидуальных качеств и усилий личности, её активности, желаний и настойчивости.

Библиография:

1. Иеринг Р. Борьба за право / Пер. с немецкого издания В.И.Лойко. — СПб.: Изд-во «Вестник знания» (В.В.Битнера), 1912. — 71 с.
2. Низамиев Н.Ш. Международное право развития (основные черты и тенденции) // Московский журнал международного права. 2000. № 2. С. 28-37.

Универсальные механизмы защиты прав человека и повышение эффективности их деятельности

Аннотация: В статье анализируется универсальная система защиты прав человека, которая действует в рамках ООН в ключевых международных соглашениях по правам человека и судебных органах. Автор отмечает недостатки в деятельности этой системы и предлагает меры по повышению ее эффективности.

Ключевые слова: права человека, ООН, Генеральная Ассамблея, Совет ООН по правам человека, конвенционные органы, реформирование, Международный Уголовный Суд.

Международная защита прав человека в современном мире постоянно развивается и совершенствуется, ежегодно одобряются новые межгосударственные соглашения в этой области.

Одна из фундаментальных задач мирового сообщества в текущем столетии состоит в том, чтобы перейти от деклараций и принятия многочисленных договоров к их реальному и всеобщему исполнению.

Для этого есть все необходимые условия и предпосылки. Многие принципы и нормы, относящиеся к правам человека, приобрели в современных международных отношениях универсальный характер. Каждое государство, реализуя их через свое законодательство, имеет надежную опору в международном праве, обязывающем участников международных отношений обеспечивать основные права и свободы личности. Их полноценная реализация невозможна без эффективного межгосударственного контроля.

Вплоть до середины XX столетия контроль за выполнением принципов и норм международного права осуществлялся практически исключительно каждым государством в отдельности с помощью внутреннего законодательства, путем наделения государственных органов соответствующей компетенцией в этом отношении.

После принятия Устава ООН, Пактов о правах человека и других международных соглашений в рассматриваемой области положение коренным образом меняется. Начинается процесс учреждения международного механизма с функциями контроля по наблюдению за выполнением государствами взятых на себя обязательств. Его создание и функционирование является одним из наиболее значительных достижений в международной защите прав человека второй половины XX столетия.²

¹Карташкин Владимир Алексеевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Института государства и права РАН

²Карташкин В.А. «Права человека: международная защита в условиях глобализации». М., 2011. С. 99-147.

Правозащитные механизмы оказывают серьезное влияние на эффективность применения согласованных принципов и норм международного права, на их реальное соблюдение каждым государством. Полномочия таких механизмов во многом зависят от характера нарушений прав человека и могут быть самыми разнообразными.

Они определяются Уставом ООН, решениями Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений, международными соглашениями универсального и регионального характера.

В конце XX века и текущем столетии создаются универсальные судебные механизмы по защите прав человека. К их числу, в первую очередь, относится Статут Международного Уголовного Суда (далее — МУС), принятый на дипломатической конференции в 1998 году и вступившей в силу 1 июля 2002 года.

Современная универсальная система правозащитных механизмов состоит из трех основных подсистем. Первая — это органы, действующие в соответствии с Уставом ООН и принятыми Организацией решениями. Вторая — это 10 конвенционных контрольных органов, учрежденных на основании девяти ключевых международных договоров по правам человека¹. И, наконец, третья — это судебная система по защите прав человека и привлечения к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении международных преступлений².

Данная система постоянно развивается, изменяется и совершенствуются функции действующих органов. Этот процесс происходит в условиях сопоставления различных точек зрения, взаимных уступок и компромиссов, согласования противоречивых позиций и интересов государств.

Деятельность Организации Объединенных Наций. После создания Организации Объединенных Наций фактически все главные и многие вспомогательные органы, созданные в соответствии с Уставом ООН, занимаются вопросами, относящимися к правам человека. Особая роль в этом отношении принадлежит Генеральной Ассамблее и Совету Безопасности. Составителям Устава ООН трудно было представить все многообразие межгосударственных отношений во второй половине XX — начале XXI в.в., когда стали развиваться глобальные процессы современной цивилизации. Особо следует отметить, что сама ООН неузнаваемо изменилась с момента своего создания в 1945 г. Почти в четыре раза увеличилось число государств-членов, неизмеримо возросло значение и масштаб решаемых Организацией проблем. Все существеннее становится влияние на ее деятельность развивающихся стран, составляющих подавляющее большинство среди членов ООН. Все это сказывается, в частности, на работе Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН.

За последние десятилетия Генеральная Ассамблея ООН помимо общих политических и иных решений рекомендательного характера в соответствии со

¹Абашидзе А.Х. «Договорные органы по правам человека». М. 2012.

²Ледях И.А. «Международное гуманитарное право и защита прав человека». М. 2008.

ст. 10 Устава ООН стала принимать резолюции, носящие нормативный и правообразующий характер. Как известно, все девять ключевых соглашений по правам человека и факультативные протоколы к ним, приняты резолюциями Генеральной Ассамблеи. Эти резолюции, одобряющие упомянутые соглашения, которые содержат новые принципы и нормы международного права, носят рекомендательный характер. Такие нормативные резолюции лишь принимают эти соглашения и открывают их для подписания и ратификации. Содержащиеся в них принципы и нормы становятся обязательными лишь только после ратификации их государствами и вступления принятых договоров в силу.

Обязательный характер имеют правообразующие резолюции Генеральной Ассамблеи. К ним относятся те из них, которые учреждают те или иные новые органы и механизмы и наделяют их строго определенными полномочиями. К числу таких решений можно отнести, например, резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 60/251 «Совет ООН по правам человека» от 15 марта 2006 года.

Согласно этой резолюции учреждался Совет по правам человека, вместо Комиссии ООН по правам человека, в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи ООН, который наделялся обширными полномочиями. Более того, резолюция учреждала механизм универсального периодического обзора (далее УПО), согласно которому Совет уполномочивался проводить «всеобъемлющие периодические обзоры выполнения каждым государством его обязательств и обязанностей в области прав человека таким образом, который обеспечивает универсальность охвата и одинаковое отношение ко всем государствам».

Отныне все государства-члены ООН, а не только участники ключевых международных соглашений по правам человека, представляют в Совет информацию о том, как они выполняют свои обязательства в области прав человека в соответствии с Уставом ООН и Всеобщей декларацией прав человека. Даже те государства, которые воздержались или голосовали против этой резолюции, выполняют ее положения и участвуют в периодическом универсальном обзоре.

В условиях глобализации неизбежно дальнейшее расширение полномочий Генеральной Ассамблеи. За последнее время вносятся различные предложения по этому вопросу, включая предложение «в исключительных случаях» наделять Генеральную Ассамблею полномочиями решать вопросы по применению силы в целях поддержания международного мира и безопасности вместо Совета Безопасности¹.

Подобные предложения вносятся на рассмотрение ООН во многом из-за того, что Совет Безопасности в настоящее время отражает не реалии современного мира, а положение, сложившееся после Второй мировой войны. Как справедливо пишет бывший Генеральный Секретарь ООН Кофи Аннан этот главный орган Организации «должен быть реформирован так, чтобы в него вошли государства, которые вносят наибольший финансовый, военный и дипломатический вклад в деятельность ООН и чтобы был широко представлен

¹Doc. UN A / 66 / 551 — S / 2011 / 01 11 November 2011

нынешний состав Организации»¹. В Организацию Объединенных Наций вносятся различные предложения по этому вопросу: одна из моделей предусматривает учреждение шести новых постоянных и трех новых непостоянных мест; другая — девяти новых непостоянных мест.

Характерно, что ни одно из этих предложений не предполагает расширение права вето, которым обладают пять великих держав².

Реформирование ООН и, в особенности Совета Безопасности, представляет собой сложный и длительный процесс. Согласно Уставу ООН любое его изменение может произойти только на конференции Организации Объединенных Наций, которая созывается, если это будет решено двумя третями голосов членов Генеральной Ассамблеи и голосами любых девяти членов Совета Безопасности. Согласовать позиции государств на упомянутой конференции в настоящей сложной международной обстановке практически невозможно. Поэтому в современных условиях было бы реально и целесообразно самим членам Совета Безопасности первоначально согласовать и принять решение по этим вопросам.

Одним из таких наиболее возможных решений могло быть принятие в Совет Безопасности новых постоянных членов без предоставления им права вето, которым ныне обладают пять великих держав.

В современном мире должна возрасти роль экспертных органов ООН, поскольку отдельные государства преследуют свои сугубо эгоистические интересы и стремятся навязать их международному сообществу. В этих условиях неизбежно повышается значение экспертных органов ООН, способствующих прогрессивному развитию международного права и контролирующим выполнение государствами взятых на себя обязательств. В их состав входят независимые эксперты, выступающие в личном качестве, которые, осуществляя свою деятельность, руководствуются, как правило, интересами ни тех или иных государств, а императивом лучшей защиты прав человека.

Такое сочетание органов, состоящих из представителей государств-членов и экспертов, наиболее характерно для правозащитного механизма ООН. Экспертные органы в правозащитном механизме ООН играют роль «мозговых центров», содействуя прогрессивному развитию международного права.

Длительное время в качестве «мозгового центра» Комиссии ООН по правам человека, центрального звена Организации в области прав человека, выступала Подкомиссия по поощрению и защите прав человека, которая после своего создания в 1947 году в течение более пятидесяти лет вырабатывала и принимала решения, отвечающие интересам всего международного сообщества. Исследования, проведенные Подкомиссией, ее объективный анализ положения с правами человека в различных регионах мира, решения и рекомендации вызывали, зачастую, недовольство ряда стран, некоторые из которых выступали за ее ликвидацию.

¹См. Аннан К. «При большей свободе»: время решений в ООН // Россия в глобальной политике». Т. 3. № 4. 2005. С. 18 — 19.

²Там же.

Одной из функций Подкомиссии являлось рассмотрение поступающих в ООН жалоб о массовых и грубых нарушениях прав личности. Первоначально эти жалобы рассматривались и обсуждались по сообщениям в ее рабочей группе, которая затем свои выводы и рекомендации передавала через Подкомиссию в Комиссию по правам человека для принятия решения по существу.

В 2000 году в процедуру рассмотрения жалоб были внесены существенные изменения, в соответствии с которыми жалобы, свидетельствующие о систематических и грубых нарушениях прав человека, передавались рабочей группой по сообщениям не в Подкомиссию, а в специально созданную рабочую группу по ситуациям Комиссии по правам человека, состоящую из представителей государств. Тем самым, эти представители могли блокировать решения рабочей группы Подкомиссии, что, зачастую, и делалось в интересах тех или иных государств.

Совет по правам человека, созданный вместо Комиссии, не устранил этот анахронизм и также принял решение учредить две рабочие группы. Не случайно, подобное решение привело к тому, что интерес международной общественности к этой процедуре стал постепенно угасать. Если первоначально в ООН поступали несколько тысяч жалоб на систематические и грубые нарушения прав человека в тех или иных странах, то за последние годы их число резко сократилось, несмотря на то, что масштаб таких нарушений постоянно возрастает.

На наш взгляд, следует создать такой механизм, который, в конечном счете, при принятии окончательного решения учитывал бы мнение, как представителей государств, так и независимых экспертов. При этом такие решения должны иметь не рекомендательный, а обязательный характер. Для этого было бы целесообразно создать новый вспомогательный орган в рамках Совета Безопасности — Комиссию экспертов по правам человека. Ее рекомендации по пресечению массовых и грубых нарушений прав человека следует передавать на обсуждение Совета Безопасности, который будет принимать окончательные решения. Такой двухступенчатый механизм, учитывающий как мнение независимых экспертов высокой квалификации, так и интересы государств, будет служить гарантом объективности и беспристрастности принимаемых решений.

Реформирование договорных органов по правам человека. В системе правозащитных механизмов ООН значительная роль принадлежит конвенционным контрольным органам. Они созданы на основании каждого из девяти ключевых договоров по правам человека. Эти Комитеты являются конвенционными контрольными органами, поскольку они контролируют выполнение государствами ратифицированных ключевых договоров¹. Этот контроль выражается, главным образом, в рассмотрении докладов государств, а также в обсуждении индивидуальных жалоб. Некоторые из них проводят расследования и рассматривают информацию о систематических нарушениях прав человека.

¹Карташкин В.А. «Права человека в международном и внутригосударственном праве». М., 1995. С. 58-88.

Создание и функционирование такого механизма является одним из наиболее значительных достижений в международной защите прав человека. Однако за последние годы деятельность конвенционных органов вызывает справедливую критику. Она определяется многими причинами. Растет количество договорных органов. Начиная с 1970 года, их число увеличилось с одного до десяти, а членский состав — с 18 до 143 экспертов.

Созданная система становится все более громоздкой и не справляется с новыми вызовами. Комитеты действуют независимо друг от друга, зачастую обсуждают одни и те же вопросы и различным образом интерпретируют те или иные положения международных договоров. Нередко они выносят противоречивые заключения и рекомендации. Особенно заметен параллелизм и дублирование в работе комитетов по рассмотрению докладов государств, многие из которых рассматриваются с большим опозданием. Принимаемые Комитетами косметические меры не приводят к улучшению их работы.

Недостатки в деятельности Комитетов особенно стали очевидны после создания механизма универсального периодического обзора. Начиная с 2008 года все страны, включая участников ключевых международных соглашений по правам человека, стали проходить этот обзор. Он осуществляется на основе информации, полученной от соответствующего государства в виде национального доклада, информации, предоставленной Управлением Верховного Комиссара по правам человека, а также дополнительной информации, предоставленной заинтересованными сторонами, включая неправительственные организации¹. За первый четырехлетний цикл обзора все 193 государства-члены ООН прошли УПО. По каждому из этих государств Совет по правам человека вынес рекомендации о том, какие меры они должны принять для улучшения положения с правами человека.

В настоящее время в Организации Объединенных Наций складывается фактически две параллельные системы по рассмотрению докладов государств, которые в значительной мере дублируют друг друга.

Все это приводит к значительным сложностям в функционировании созданной системы и может в итоге привести к ее коллапсу. Поэтому, на наш взгляд, следует срочно реформировать деятельность конвенционных контрольных органов. В Организации Объединенных Наций уже были разработаны предложения по созданию единого постоянно действующего договорного органа вместо ныне действующих десяти комитетов². На основе этих предложений следует реформировать созданную систему. В современном глобализирующем мире нельзя придерживаться устаревших механизмов, отживших свой век.

Судебная система защиты прав человека. В настоящее время в современном международном праве сложилась судебная система защиты прав человека, основанная на привлечении к уголовной ответственности физических лиц за международные преступления, связанные с посягательством на фундаментальные

¹Абашидзе А.С., Гольтяев А.О. «Универсальные механизмы защиты прав человека». М., 2013. С. 44-54.

²Doc. UN A / 59, 2005 / Add 3; Doc. UN HRI / MC / 2006 / 2.

права и свободы личности¹. Впервые классификация международных преступлений была дана Уставом Международного военного Трибунала 1948 года. В соответствии с Уставом Трибунала все международные преступления подразделялись на три группы: преступления против мира, военные преступления и преступления против человечности. Практически все они, за небольшим исключением, означали совершение преступных действий против физических лиц.

Дальнейшее развитие международного права и международных отношений привело к принятию ряда Конвенций относительно международных преступлений и созданию международных трибуналов *ad hoc*. Наконец, международная дипломатическая конференция одобрила в 1998 году Римский Статут Международного Уголовного Суда (далее — МУС).

За МУС было признано право «осуществлять юрисдикцию в отношении лиц, ответственных за самые серьезные преступления, вызывающие озабоченность международного сообщества» (ст. 1 Статута). К этим преступлениям МУС отнес: преступление геноцида, преступления против человечности, военные преступления, преступления агрессии. Физические лица, включая глав государств и правительств, за совершение таких преступлений несут индивидуальную уголовную ответственность (ст. 25 Статута).

Практика Международного Уголовного Суда свидетельствует о привлечении к уголовной ответственности не только лиц, которые непосредственно отдают приказы, но и руководителей ряда государств, виновных в преступных нарушениях прав человека.

Признание уголовной ответственности индивидов за совершение международных преступлений означает, что в современных международных отношениях постепенно складывается общеобязательный принцип универсальной юрисдикции, согласно которому судебные органы государства наделяются правом рассматривать дела и наказывать лиц, независимо от гражданства и места совершения преступлений, признанных таковыми международным сообществом. События последних лет во многих регионах мира свидетельствует о том, что даже те страны, которые на словах не признают этот принцип, в своей внутренней и внешней политике действуют в соответствии с ним.

Признание универсальной юрисдикции всеми государствами мира будет способствовать привлечению к ответственности всех лиц, совершающих преступные нарушения прав человека.

В глобализирующемся мире неизбежно сближение позиций государств и совершенствование международного права, которое будет обеспечивать соблюдение ими фундаментальных прав и свобод человека.

Библиография:

1. Абашидзе А.С., Гольтяев А.О. «Универсальные механизмы защиты прав человека». М., 2013. С. 44-54.

¹Верле Г.. «Принципы международного уголовного права». М., 2011. С. 224-269.

2. Аннан К. «При большей свободе»: время решений в ООН // Россия в глобальной политике». Т. 3. № 4. 2005. С. 18 — 19.
3. Верле Г.. «Принципы международного уголовного права». М., 2011. С. 224-269
4. Карташкин В.А. «Права человека в международном и внутригосударственном праве». М., 1995. С. 58-88.
5. Карташкин В.А. «Права человека: международная защита в условиях глобализации». М., 2011. С. 99-147.
6. Ледах И.А. «Международное гуманитарное право и защита прав человека». М. 2008.

Армашова А.В.¹

Экономические санкции в международном праве: проблемы эффективности их применения

Аннотация: В статье рассматривается правовой режим санкций в международном праве. Особое внимание уделяется экономическим санкциям. Анализируются проблемы эффективности их применения. Исследуются пути усовершенствования планирования, применения и осуществления экономических санкций.

Ключевые слова: международно-правовая ответственность, экономическая санкция, права человека и гуманитарные последствия, концепции «целенаправленных» (targeted) или «умных» (smart) санкций.

Правоведы-международники издавна уделяют серьезное внимание проблеме международно-правовой ответственности. Однако непростая геополитическая ситуация в мире на данном этапе обуславливает актуальность этого вопроса и для современного международного права и международной политики.

Одной из наиболее распространенных форм ответственности государств в системе международного права являются санкции.

В настоящее время сам термин «санкции» понимается не так широко, как раньше. Теперь он означает ответные, принудительные меры в отношении нарушителя со стороны международной организации. Они применяются в том случае, если государство-правонарушитель не выполняет или выполняет не полностью свои обязательства. Когда же государство выполнит все лежащие на нем обязательства или начнет предпринимать явные шаги для того, чтобы исправить положение, санкции смягчаются или отменяются.

В связи с этим наиболее известен опыт Совета Безопасности ООН. В числе мер, вводимых Советом Безопасности в вышеупомянутых целях, статья 41 главы VII Устава ООН предусматривает «полный или частичный перерыв экономических отношений». Следует отметить, что данный вид мер сам Совет Безопасности ООН квалифицирует как экономические санкции. Так, в резолюции

¹Армашова Алла Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Московского гуманитарного университета,

665(1900), принятой Советом Безопасности по Ираку и Кувейту, отмечается, что резолюцией 661(1900), Совет решил «применить экономические санкции согласно главы VII Устава Организации Объединенных Наций».¹

Современное международное право допускает использование экономических санкций международными организациями, которые можно охарактеризовать как универсальные (например, ООН) или региональные (например, ОАЕ, ЛАГ, ОАГ), а также и группами стран и отдельными государствами.

Однако международные документы не содержат четкого определения понятия «экономические санкции». Каждый конкретный случай их применения рассматривается отдельно, в результате чего определяется некий набор мер экономического воздействия на данную страну. Санкции могут выражаться в полном или частичном запрете импорта из этих стран товаров, экспорта товаров в эти страны, а также в ограничении финансовых операций с данными странами, включая трансграничные расчеты и инвестиции.

Цель экономических санкций — заставить правительство определенной страны или группы стран принять решения самого разного уровня значимости: от заключения отдельных договоров вплоть до существенного изменения государственного строя. К таким решениям может относиться вывод войск с оккупированных территорий, присоединение к международному договору (например, договору о нераспространении ядерного оружия), прекращение практики нарушения прав человека, проведение честных выборов, прекращение поддержки международного терроризма.

Между тем, практика применения принудительных мер экономического характера в международных отношениях указывает на ряд серьезных проблем и ставит под вопрос их эффективность. Так, в Докладе Генерального секретаря ООН о работе Организации в 2000 году отмечается: «санкции не всегда приносят одинаковые результаты в плане побуждения к выполнению резолюций Совета Безопасности ООН, и в последние годы их эффективность все чаще ставится под сомнение».²

Часто применение подобного рода санкций «ударяет» по третьим странам, в том числе по тем, которые сами участвуют в осуществлении санкций: они теряют рынки сбыта своих товаров, инвестиционные возможности и т.п. Это в свою очередь неизбежно ведет к появлению черного рынка и извлечению огромной неоправданной прибыли контролирующими его группами. Кроме того, от санкций страдает население страны, подвергшейся санкциям.

«Гуманитарный аспект» международных экономических санкций периодически звучит в выступлениях Генерального секретаря ООН. Так, в своем Докладе «Мы, народы: роль ООН в XXI веке» Генеральный секретарь Организации говорит: «когда жесткие и всеобъемлющие санкции применяются против авторитарных режимов, возникает проблема. В этом случае страдают

¹Док. ООН: S/RES/665(1900), 25 august 1990 // <http://www.un.org/russian>

²Доклад Генерального секретаря ООН о работе Организации от 30.08.2000 г. A/55/1. Глава 1 «Обеспечение мира и безопасности», пункт 99 // <http://www.un.org/russian>

простые люди, а не политическая элита, поведение которой и спровоцировало введение санкций. Более того, как это ни отвратительно, но власть предрержащие часто даже получают выгоду от этих санкций, поскольку они оказываются в состоянии контролировать черный рынок и получаемую прибыль, санкции дают им предлог для ликвидации внутренней политической оппозиции».¹

Озабоченность гуманитарной ситуацией в странах, затронутых экономическими санкциями, выражается также в специальных резолюциях «Права человека и гуманитарные последствия санкций, включая эмбарго» и «Неблагоприятные последствия экономических санкций», принятых на проходившей в Женеве 52-й сессии Подкомиссии по поощрению и защите прав человека ООН. В частности, они свидетельствуют об ухудшении положения населения, а именно детей, престарелых, женщин, лиц, принадлежащих к меньшинствам и коренным народам.²

В XXI веке применение экономических санкций международными организациями находится под контролем развитых государств. Санкциями США европейские государства чаще всего стремятся решать собственные проблемы, продвигать свои интересы. Об этой составляющей санкций писал и норвежский социолог Йохан Галтунг (Johan Galtung): «Если экономические санкции не смогут заставить подчиниться пострадавшую от них страну, они, тем не менее, будут полезны для вводящей их страны. Когда военное вмешательство невозможно, а бездействие только усложнит ситуацию, нужно сделать нечто, чтобы выразить свое мнение, нечто, что послужит ясным сигналом: поведение подвергшейся санкциям стороны недопустимо. Раз уж санкции не выполняют своих прямых функций, они, по крайней мере, способны донести эмоциональный настрой вводящей их стороны».³

Санкции зачастую используются и для повышения авторитета действующего правительства и президента в глазах его сограждан. В этом случае санкции служат доказательством того, что лидер страны — сильный политик, принимающий активное участие в разрешении международных конфликтов, а значит, способный оказывать влияние на другие государства. Соответственно, престиж президента в глазах его избирателей растет. Получается, что экономические санкции вполне способны использоваться как достаточно эффективный инструмент ведения предвыборной кампании.

Следующий немаловажный фактор, влияющий на эффективность применения вводимых международных экономических санкций — политика государств в отношении вопросов соблюдения режимов вводимых санкций. Негативная тенденция прослеживается в умышленном и ненадлежащем выполнении предписаний резолюций Совета Безопасности.

В Докладе Комитета экспертов, назначенного во исполнение пункта 15 (а) резолюции 1333 (2000), подчеркивается: «для того чтобы экономические санкции

¹Доклад Генерального секретаря ООН «Мы, народы: роль ООН в 21 веке». A/54/2000. «Целенаправленные санкции», pp. 299-233 // <http://www.un.org/russian>

²Российская газета. 28.08.2000 г.

³Johan Galtung. Small Group Theory and the Theory of International Relations. A Study In isomorphism // New Approaches to International Relations. Ed. by M. Kaplan. N. Y., 1968. P. 270-295, (Перевод О.Петрович).

были эффективными и чтобы сохранить доверие к ООН, необходимо обеспечить их соблюдение». Еще одно авторитетное мнение — Председателя Комитета Совета Безопасности по санкциям в отношении террористической организации «Аль-Каида» и движения «Талибан» Эральдо Муньоса: «Комитет способен выполнить свою задачу лишь настолько, насколько серьезно все 191 государство — члены ООН будут относиться к этой глобальной проблеме».¹

Учитывая отмеченные трудности и недостатки в практике применения международных экономических санкций «во всем мире стали изучать вопрос о том, как сделать санкции более тонким инструментом, применяя их более нацелено», усовершенствовав планирование, применение и осуществление экономических санкций.²

В результате появились концепции «целенаправленных» (targeted) или «умных» (smart) санкций, направленных против конкретных лиц или политических групп, несущих прямую ответственность за совершение международных правонарушений. Чаще всего такие санкции включают в себя замораживание счетов в банках, а также запрет на путешествия. Кроме того, подобные международные экономические санкции осуществляются таким образом, чтобы свести к минимуму отрицательные последствия, и в первую очередь, негативное воздействие на население, так называемый «гуманитарный эффект». Такие санкции, например, не приостанавливают нормальных торговых отношений, но препятствуют определенным видам экспорта и импорта.

Целенаправленные экономические санкции, помимо выполнения своей роли эффективного инструмента разрешения конфликтов, играют важную сдерживающую роль и являются элементом общей стратегии превентивной дипломатии.

Важным шагом в процессе осуществления прогнозирования, координации и контроля за выполнением режимов санкций также является учреждение Советом Безопасности комитетов по санкциям. Комитеты являются вспомогательным органом Совета Безопасности и состоят из членов Совета Безопасности ООН.

В рамках Комитетов создаются соответствующие механизмы, позволяющие адекватно реагировать на потребности, как объекта санкций, так и третьих стран, участвующих в санкционном режиме, вести мониторинг последствий экономических санкций. Деятельность комитетов сопровождается принятием соответствующих процедурных Руководящих принципов работы Комитета.³ Кроме того, в целях оказания Комитетам помощи в выполнении их

¹ Доклад Комитета экспертов, назначенного во исполнение пункта 15 (а) резолюции 1333 (2000) Совета Безопасности для вынесения рекомендаций в отношении контроля за соблюдением эмбарго на поставки оружия, введенного против движения «Талибан», и за закрытием лагерей подготовки террористов, находящихся на территории Афганистана, контролируемой движением «Талибан». S/2001/511 от 18 мая 2001 года // <http://www.un.org/russian>

² Доклад Генерального секретаря ООН «Мы, народы: роль ООН в 21 веке». A/54/2000. «Целенаправленные санкции», pp.229-233 // <http://www.un.org/russian>

³ Руководящие принципы ведения Комитетом, учрежденным резолюцией Совета Безопасности S/RES/1267(1999), его работы. Приняты Советом Безопасности ООН 7 ноября 2002 года с поправками, внесенными 10 апреля 2003 года // <http://www.un.org/russian>

мандатов Совет Безопасности ООН практикует создание Групп по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, Групп экспертов.

Следует отметить, что субъективные предпосылки эффективности экономических санкций коренятся в воле субъектов международного права, посредством которой приводится в действие внутригосударственный механизм их осуществления. Вследствие этого Комитеты по санкциям, а также контрольные экспертные органы, оказывающие им содействие, стали более основательно изучать письменные доклады, представляемые отдельными государствами-членами относительно шагов, которые они предприняли для осуществления предусмотренных санкциями мер. Такие доклады помогают комитетам по санкциям определять, в какой мере соблюдаются режимы санкций, и помогают выявлять потребности государств в технической помощи, которая позволила бы им повысить эффективность осуществления.¹

И.Лукашук справедливо отмечает, что «несмотря на критику практики применения санкций, ни ученые, ни международные правительственные и неправительственные организации не требуют отказа от этого института».²

Международное право, как и любая иная правовая система, не может обойтись без мер принуждения: «Санкции остаются важным инструментом в наших усилиях по поддержанию международного мира и безопасности, не предусматривающих применения силы, и мы заявляем о своем намерении обеспечить, чтобы санкции были четко направлены на поддержку ясных целей, были, где это уместно, ограничены во времени и осуществлялись и контролировались эффективным образом на основе четких критериев и подотчетности; соблюдать санкции, введенные Советом Безопасности; и обеспечивать осуществление санкций таким образом, чтобы смягчить их негативные последствия для населения и третьих государств».³

Таким образом, в заключение следует отметить, что одна из актуальных современных задач — упорядочить практику применения международными организациями экономических санкций, внести в нее транспарентность. Санкции должны быть соразмерными, адресными и ограниченными по срокам, подлежать постоянному мониторингу. Тем самым право будет сковывать силу.

Библиография:

1.Johan Galtung. Small Group Theory and the Theory of International Relations. A Study In isomorphism // New Approaches to International Relations. Ed. by M. Kaplan. N. Y., 1968. P. 270-295, (Перевод О.Петрович).

2,Лукашук И.И. Право международной ответственности // Международное публичное и частное право. 2002. № 2. С. 39.

¹Руководящие принципы в отношении докладов, которые должны быть представлены всеми государствами во исполнение пунктов 6 и 12 резолюции 1455 (2003) // <http://www.un.org/russian>

²Лукашук И.И. Право международной ответственности // Международное публичное и частное право. 2002. № 2. С. 39.

³Проект итогового документа намеченного на сентябрь 2005 г. пленарного заседания ГА высокого уровня, представленный Председателем ГА. A/59/HLPM/CRP.1 от 8 июня 2005 г. // <http://www.un.org/russian>

Защита органами прокуратуры прав граждан в условиях чрезвычайных ситуаций

Аннотация: В настоящей статье раскрывается содержание деятельности органов прокуратуры по защите прав граждан в условиях чрезвычайных ситуаций. Автором подчеркивается, что в законодательстве, помимо прочих, выделяются права, которые должны обеспечиваться вне зависимости от наступления события (например, право на информирование о возможных чрезвычайных ситуациях), права, которые реализуются в связи с имевшими место последствиями чрезвычайных ситуаций (права на медицинское обслуживание, на бесплатную юридическую помощь и т.д.).

Ключевые слова: органы прокуратуры, прокурор, права гражданина, чрезвычайная ситуация, защита прав граждан.

Конституция Российской Федерации (далее — Конституция РФ или Конституция России)² в ст. 2 провозгласила, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанностью государства. В свою очередь в ст. 18 Конституции РФ закреплено, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Следует отметить, что Конституция России не оперирует понятием «чрезвычайная ситуация» (что можно отнести к кругу ее недостатков), отсылая в ст. 56 к особенностям обеспечения и реализации прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайного положения к специальному федеральному конституционному закону. В то же время ч. 3 ст. 55 Конституции РФ определено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только 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.

Согласно п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре)² одной из целей функционирования прокурорской системы выступает защита прав и свобод человека и гражданина, а в качестве признанных отраслей прокурорского надзора фигурирует «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

Согласно ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного

¹Винокуров Александр Юрьевич, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, почетный работник прокуратуры Российской Федерации.

²СЗ РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.

²СЗ РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4472 (с послед. изменениями)

характера» (далее — Закон № 68-ФЗ)¹ под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей, окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Следует отметить, что органы прокуратуры в силу своего статуса и предназначения не входят в единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, однако в соответствии со ст. 21 Закона о прокуратуре составляющие указанную систему органы федерального, регионального и муниципального уровней являются объектами прокурорского надзора, что предопределяет необходимость применения прокурорами присущих им средств реагирования не только в связи с уже произошедшими событиями (возникшими чрезвычайными ситуациями), но и, не дожидаясь таковых, а в ряде случаев предотвращая их либо минимизируя их последствия. Необходимо также подчеркнуть, что в ряде документов прокуроры прямо ориентируются на осуществление надзора за исполнением законов о защите прав населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Например, пунктом 5 постановления Совета Федерации ФС РФ от 29.05.2013 № 190-СФ «О докладе Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2012 год»² Генеральной прокуратуре РФ рекомендовано усилить надзор за исполнением законодательства о промышленной безопасности опасных производственных объектов, о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Непосредственно Генеральным прокурором России немногим ранее издан приказ от 10.02.2011 № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее — Приказ № 30)³, в качестве цели издания которого в преамбуле заявлена, в том числе защита прав граждан в социальной и экономической сферах. Как представляется, несмотря на актуальность защиты средствами прокурорского надзора соответствующих прав и правильную в целом постановку вопроса, все же акцент необходимо было делать именно на защите прав граждан, закрепленных непосредственно в законодательстве о чрезвычайных ситуациях.

Пункт 1 Приказа № 30 нижестоящим прокурорам предписано принять меры к усилению прокурорского надзора за исполнением законодательства, направленного на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, соблюдение прав граждан, пострадавших в результате стихийных и иных бедствий, а также законодательства, направленного

¹СЗ РФ. — 1994. — № 35. — Ст. 3648 (с послед. изменениями).

²СЗ РФ. — 2013. — № 22. — Ст. 2724.

³СПС «КонсультантПлюс».

на противодействие правонарушениям в сфере расходования бюджетных средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций. Как видим, акцент делается только на вопросы соблюдения прав уже пострадавших лиц, хотя Закон № 68-ФЗ рассматривает права граждан в сфере исполнения законодательства о чрезвычайных ситуациях несколько шире.

Статья 18 Закона № 68-ФЗ раскрывает содержание прав граждан в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Одним из важнейших прав, которое должно обеспечиваться, в том числе и вне зависимости от наступления того или иного события, квалифицируемого как чрезвычайная ситуация, является право быть информированными о риске, которому граждане могут подвергнуться в определенных местах пребывания на территории страны, и о мерах необходимой безопасности. В свою очередь частью третьей ст. 6 названного законодательного акта предусмотрено, что федеральные государственные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, администрации организаций обязаны оперативно и достоверно информировать население через средства массовой информации, в том числе с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, и по иным каналам о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них. Таким образом, проверяя в уполномоченных на то органах исполнение указанной нормы и своевременно реагируя на имеющиеся место отступления от требований закона, прокуроры способствуют соблюдению прав граждан на доступ к соответствующей информации.

Говоря о реализации права граждан на указанную информацию, подчеркнем также, что в соответствии с частью четвертой ст. 35 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»¹ редакция средства массовой информации обязана незамедлительно и на безвозмездной основе выпускать в свет (в эфир) по требованию органа МЧС России экстренную информацию об опасностях, возникающих при угрозе возникновения или возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В силу ст. 6 Закона № 68-ФЗ сокрытие, несвоевременное представление либо представление должностными лицами заведомо ложной информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Так, статья 237 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (далее — УК РФ)² признает уголовно наказуемым деянием сокрытие или

¹Российская газета от 08.02.1992 (с послед. изменениями)

²СЗ РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954 (с послед. изменениями).

³Конушкин В.В. Как защититься от стихии. О результатах прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Прокурор. — 2012. — № 4.

искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей, совершенные лицом, обязанным обеспечивать население и органы, уполномоченные на принятие мер по устранению такой опасности, указанной информации.

Следует отметить, что абзац третий подпункта 2.2 Приказа № 30 непосредственно ориентирует прокуроров на обеспечение надзора за деятельностью указанных органов по своевременному информированию населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций, в связи с чем в случае выявления нарушений соответствующих норм законодательства прокуроры обязаны применять адекватные характеру нарушения меры реагирования, вплоть до инициирования процедуры уголовного преследования виновных лиц по ст. 237 УК РФ.

Как отмечает в своей статье начальник управления Генеральной прокуратуры РФ в Южном федеральном округе Конушкин В.В., «прокурорские проверки показали, что в Краснодарском крае и Ростовской области решения о введении режима чрезвычайной ситуации принимались уполномоченными органами несвоевременно, население об этом должным образом не уведомлялось. Нередко средства оповещения и защиты населения оказывались неподготовленными или отсутствовали, а должностные лица не имели представления, как действовать в случае возникновения опасности»¹.

Среди иных Закон № 68-ФЗ предусматривает право граждан на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций, а также на получение компенсаций и социальных гарантий за ущерб, причиненный их здоровью при выполнении обязанностей в ходе ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Абзацем шестым подпункта 2.3 Приказа № 30 прокурорам предписано при невыполнении органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями возложенных законом обязанностей по ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий принимать все меры прокурорского реагирования, в том числе в соответствии с ч. 1 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (далее — ГПК РФ)² обращаться в суд с заявлениями в защиту прав и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц. Более того, ч. 3 ст. 45 ГПК РФ обязывает прокуроров вступать в процесс и давать заключения по делам о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью граждан.

Статьей 18 Закона № 68-ФЗ предусмотрено право граждан на медицинское обслуживание, компенсации и социальные гарантии за проживание и работу в зонах чрезвычайных ситуаций. Следует отметить, что ст. 41 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»³ регулирует непосредственно вопросы организации и оказания

¹Конушкин В.В. Как защититься от стихии. О результатах прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Прокурор. — 2012. — № 4.

²СЗ РФ. — 2002. — № 46. — Ст. 4532 (с послед. изменениями).

³СЗ РФ. — 2011. — № 48. — Ст. 6724 (с послед. изменениями).

медицинской помощи при чрезвычайных ситуациях, возлагая соответствующие функции на Всероссийскую службу медицины катастроф, объединяющую службы медицины катастроф федеральных органов исполнительной власти, силы и средства различных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций и решение проблем медицины катастроф.

Абзац второй подпункта 2.3 Приказа № 30 ориентирует прокуроров на систематические проверки исполнения органами власти законодательства об оказании медицинской помощи пострадавшим в результате опасных природных явлений, стихийных и иных бедствий. В свою очередь абзац третий этого же подпункта Приказа № 30 обязывает прокуроров в населенных пунктах, где временно пребывают (проживают) пострадавшие, проверять соблюдение конституционных гарантий на общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь, оказываемую государственными и муниципальными учреждениями здравоохранения, соблюдение законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Одной из важных задач, стоящих перед прокурорами, является защита прав граждан, которые в результате чрезвычайных ситуаций утратили свое жилье либо документы, подтверждающие право на него. Как отмечает в своей статье Конушкин В.В., «мобильными группами из состава работников прокуратуры обследовано более 450 домов, где проживали социально незащищенные граждане — инвалиды, престарелые. В интересах более 200 граждан в суды направлены заявления об установлении факта их проживания в жилых помещениях, попавших в зону чрезвычайной ситуации»¹.

Статья 18 Закона № 68-ФЗ предусматривает также права граждан: на пенсионное обеспечение в случае потери трудоспособности в связи с увечьем или заболеванием, полученным при выполнении обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в порядке, установленном для работников, инвалидность которых наступила вследствие трудового увечья; на пенсионное обеспечение по случаю потери кормильца, погибшего или умершего от увечья или заболевания, полученного при выполнении обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в порядке, установленном для семей граждан, погибших или умерших от увечья, полученного при выполнении гражданского долга по спасению человеческой жизни, охране собственности и правопорядка.

Кроме того, в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 31 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в

¹См.: Конушкин В.В. — Указ. раб.

Российской Федерации»¹ социальные услуги в форме социального обслуживания на дому, в полустационарных и стационарных формах социального обслуживания предоставляются бесплатно, в том числе и лицам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций.

Вопросы обеспечения прав социально незащищенных категорий граждан последние без малого двадцать лет находятся в поле постоянного внимания прокуроров, а подпункт 7.1 приказа Генерального прокурора России от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»² непосредственно обязывает прокуроров акцентировать внимание на защите прав граждан на социальное обеспечение.

Еще одной из гарантий для граждан ст. 18 Закона № 68-ФЗ называет право на получение бесплатной юридической помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации. Пунктом 6 ч. 3 ст. 20 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»³ предусмотрено, что государственные юридические бюро и адвокаты, являющиеся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, представляют в судах, государственных и муниципальных органах, организациях интересы граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, если они являются гражданами, пострадавшими от чрезвычайной ситуации, — по вопросам, связанным с восстановлением имущественных прав, личных неимущественных прав, нарушенных в результате чрезвычайной ситуации, возмещением ущерба, причиненного вследствие чрезвычайной ситуации. В свою очередь частью 4 названного законодательного акта определено, что порядок, условия и организационно-правовое обеспечение реализации права на получение бесплатной юридической помощи гражданами, пострадавшими в результате чрезвычайной ситуации, в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи регулируются указанным и другими федеральными законами, и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В этой связи немаловажным является обеспечение средствами прокурорского надзора исполнения региональными органами своей нормотворческой обязанности в случаях, когда длительное время соответствующие властные структуры не принимают необходимые нормативные правовые акты. На это нацеливает прокуроров приказ Генерального прокурора России от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»⁴. В необходимых

¹СЗ РФ. — 2013. — № 52 (ч. 1). — Ст. 7007 (с послед. изменениями). Закон вступает в силу с 01.01.2015.

²Законность. — 2008. — № 3 (с послед. изменениями).

³СЗ РФ. — 2011. — № 48. — Ст. 6725 (с послед. изменениями).

⁴СПС «КонсультантПлюс».

случаях помимо традиционных средств реагирования прокуроры могут вносить в уполномоченные органы собственные проекты таких документов, используя, в том числе предоставленное им право законодательной (на региональном уровне) и нормотворческой (на муниципальном уровне) инициативы.

Вместе с тем было бы неправильным ограничивать роль прокуроров в обеспечении права граждан на бесплатную юридическую помощь в рассматриваемой сфере исключительно принятием мер к побуждению органов публичной власти и иных субъектов к соблюдению законодательных требований. Сами прокуроры нередко выступают в качестве «бесплатных защитников» и применение этого термина в настоящее время объективно правомерно, хотя и не закреплено законодательно. Например, упомянутый выше Конушкин В.В. в своей статье отмечает, что «в Крымске в 2012 г. была организована работа Временной приемной Генерального прокурора Российской Федерации, прием велся сотрудниками прокуратуры Краснодарского края и управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Южном федеральном округе. За время работы приемной принято более 3,5 тыс. граждан»¹.

Следует отметить, что ряд законодательных актов, регулирующих специфические сферы общественных отношений, также содержат отдельные нормы, реализация которых связана с наступлением чрезвычайной ситуации.

Например, согласно ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 06.04.2013 № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста»² на основании письменного заявления лица, подвергнутого административному аресту, в случае возникновения чрезвычайной ситуации, причинившей значительный материальный ущерб лицу, подвергнутому административному аресту, или его семье, исполнение постановления об административном аресте может быть приостановлено или прекращено в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. С учетом того, что ст. 23 названного законодательного акта надзор за исполнением законов в местах отбывания административного ареста осуществляют Генеральный прокурор России и подчиненные ему прокуроры, правомерно говорить о возможности принятия прокурорами мер по защите в указанных случаях прав лиц, подвергнутых соответствующему административному наказанию. В свою очередь ч. 8 ст. 107 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ³ подозреваемый или обвиняемый не может быть ограничен в праве использования телефонной связи для вызова скорой медицинской помощи, сотрудников правоохранительных органов, аварийно-спасательных служб в случае возникновения чрезвычайной ситуации. Нарушение данной нормы должно влечь за собой адекватное реагирование со стороны надзирающего прокурора.

В силу ограниченности объема в данной статье не представилось возможным в полной мере раскрыть сущность деятельности органов прокуратуры по защите

¹См.: Конушкин В.В. — Указ. раб.

²СЗ РФ. — 2013. — № 17. — Ст. 2034.

³СЗ РФ. — 2001. — № 52 (ч. 1). — Ст. 4921 (с послед. изменениями).

прав граждан в условиях чрезвычайных ситуаций, однако проблематика, на наш взгляд, заслуживает своего более углубленного изучения, в том числе на диссертационном уровне.

Библиография:

1. Конушкин В.В. Как защититься от стихии. О результатах прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Прокурор. — 2012. — № 4.

Ледях И.А.¹

Защита гражданского населения во время вооруженных конфликтов

Аннотация: После окончания Второй мировой войны с учетом ее уроков защита гражданского населения во время вооруженных конфликтов становится одной из приоритетных проблем в системе принципов и норм Международного гуманитарного права. Она решается в широком правовом контексте ограничения методов и средств ведения военных действий.

Ключевые слова: гуманитарные нормы, гражданское население, гражданские лица, обычные нормы, неизбирательные нападения, гражданские объекты, голод.

В современном мире в условиях роста числа вооруженных конфликтов, неконтролируемого производства и применения новейших видов оружия массового уничтожения и неизбирательного действия, возникновения новых угроз, исходящих от международного терроризма, защита гражданского населения в экстремальных условиях вооруженных конфликтов является предельно актуальной. Ситуация усугубляется к тому же и тем, что основную массу таких конфликтов составляют немеждународные (внутренние) вооруженные конфликты (далее НВК). Когда в результате военных действий основной жертвой таких конфликтов становится гражданское население.

Войны приобретают все более истребительный и разрушительный характер. Эта тенденция по нарастающей проявляется в массовом и безжалостном истреблении гражданского населения. Об этом свидетельствует статистика двух мировых войн XX столетия.

Известно, что в Первой мировой войне погибло более 10 млн. человек, из них 95 % составили военнослужащие и только 5 % — гражданское население. Во Второй мировой войне потери исчисляются 50 млн. человек, из них 52 % — участники военных действий и 48 % — мирные жители на оккупированных территориях. В локальных войнах и вооруженных конфликтах периода 1945-1982 г.г. потери достигали 35 млн. человеческих жизней, из которых свыше 30 млн. пришлось на мирное население. Чудовищные жертвы объясняются не только

¹Ледях Ирина Андреевна — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права РАН

возросшими поражающими свойствами современного оружия, но главным образом его варварским применением¹.

Основные проблемы защиты гражданского населения требуют решения сложных задач в широком контексте правового ограничения регулирования методов и средств ведения военных действий. Необходимо определить, на какие гуманитарные приоритеты и человеческие ценности должна опираться универсальная система принципов права вооруженных конфликтов.

Проблемы права вооруженных конфликтов были вынесены на обсуждение Дипломатической конференции государств 1974-1977 гг., которая завершилась принятием двух Дополнительных протоколов к Женевским конвенциям 1949 г.

Дополнительный протокол I (ДП I) касался защиты жертв международных вооруженных конфликтов (далее — м.в.к.), Дополнительный протокол II (ДП II) — защиты жертв немеждународных вооруженных конфликтов (далее — н.в.к.). Вопросам защиты гражданского населения в обоих протоколах уделялось основное внимание. В ДП I нормы защиты были закреплены в более широком по содержанию формате и подробном изложении, в ДП II — в значительно сокращенном объеме. Это было связано с расхождением позиций делегаций по отношению к ДП II. Водораздел пролегал между сторонниками гуманитарной защиты и поборниками защиты государственного суверенитета. Последние выступали за упрощенный вариант ДП II, то есть сокращение количества статей, направленных на обязанность соблюдения комбатантами норм гаагского права, касающегося общей защиты гражданского населения от последствий боевых действий. Например, запрета нападений на объекты, необходимые для выживания населения (статья 27 проекта ДП II) и других статей, носящих по самой своей сути гуманитарный характер. Стремление отказаться от таких статей, в особенности статьи 27, вызвало протест большинства участников Конференции. Первым выступил представитель Святейшего престола. Он высказал серьезные опасения о сложившейся тенденции изъятия из проекта Протокола II статей, которые являются «наиболее важными и существенными положениями гуманитарного права». Он также выступил против решения Конференции исключить всякое упоминание «о сторонах, находящихся в конфликте, дабы не наделять повстанческую сторону правовым статусом». Святейший престол пришел к выводу, что подобный текст «окажется полностью лишен подлинно гуманитарной сущности и какого бы то не было характера обязательного юридического документа, что означало бы гражданские войны, которые, как известно, являются наиболее жестокими и наиболее безжалостными из всех конфликтов». Он считал: «Когда Конференцию призывают исключить ст. 27 о снабжении гражданского населения питьевой водой и продовольствием, делегация Святейшего престола, наряду с другими делегациями, должна поднять вопрос о нравственной ответственности, поскольку защита населения является одной из целей обоих Дополнительных протоколов и, быть может, даже основной. Зная, что в современных конфликтах главной жертвой является

¹Приведенная статистика использована в статье Василия Микрюкова «... И не будет сражениям конца». См. Независимое военное обозрение. № 34. 24 сент. — 2 окт. 2014 г. С. 12-13.

гражданское население, как можно с легким сердцем согласиться на опущение этой необходимой для его выживания статьи?»¹. «Чудесным способом воскрешенная» эта статья была принята на основании консенсуса и включена в окончательный текст ДП II под номером 14. При этом в статье обоих ДП внесено важное положение о запрещении использовать голод среди гражданского населения в качестве метода ведения войны.

Наиболее полный перечень положений, охватывающих основные аспекты защиты гражданского населения и гражданских лиц от трагических последствий вооруженных конфликтов в широком формате содержится в ДП I. В целях обеспечения такой защиты при всех обстоятельствах в ст. 51 ДП I закреплены нормы, запрещающие нападения на гражданское население и гражданские лица. Против них недопустимо осуществлять акты насилия или угрозы насилием, имеющие основной целью терроризировать гражданское население (п. 2). Такая же защита распространяется на отдельные гражданские лица, которые непосредственно не принимают участия или прекратили его принимать в военных действиях. (п.3).

Особое значение в деле защиты гражданского населения и гражданских лиц имеет п. 4 данной статьи. В нем приводится перечень запрещенных нападений, имеющих неизбирательный характер, их применение в любом случае представляет серьезную опасность. Для их квалификации в статье дается определение основных видов таких нападений. Например, наиболее часто применяемые и имеющие опасный характер нападения отличаются признаком, в силу которого последствия ведения военных действий не могут быть ограничены. Их опасность состоит в том, что в каждом таком случае поражаются военные объекты и гражданские лица или гражданские объекты без различия. (п.п. «с»). В п. 5 статьи приводятся и другие виды неизбирательных нападений, когда путем бомбардировок любыми методами и средствами в качестве единого объекта разрушаются подряд несколько отстоящих друг от друга и других объектов, где могли быть сосредоточены гражданские лица или гражданские объекты (п.п. «а»).

В главе III ДП I сведены статьи, направленные на защиту гражданских объектов. Общий принцип защиты установлен в ст. 52: гражданские объекты не должны подвергаться нападению или репрессалиям.

Одним из существенно значимых гуманитарных принципов защиты гражданского населения и гражданских лиц в системе МГП стало запрещение использования голода в качестве метода ведения войны. В ст. 54 ДП I (п. 1) эта норма сформулирована как новая норма, выведенная из запрещения использовать голод среди гражданского населения с целью его защиты, то есть, решена в абсолютно гуманном контексте в пользу гражданского населения.

В прежние времена голод преимущественно использовался в прямо противоположных целях: не только нанести наибольший урон армии неприятеля, но также ущерб гражданскому населению.

¹Приведенная цитата взята из книги Аби-Сааб. Розмари. Гуманитарное право и внутренние конфликты. М. 2000. С. 223-224.

Новая гуманитарная формула ст. 54 ДП I имеет широкое действие. Она не только запрещает использование голода в качестве метода ведения военных действий, но и запрещает намеренное создание ситуации голода, направленной на уничтожение, вывоз, или приведение в негодность продовольствия посредством нападения на объекты, необходимые для выживания гражданского населения.

Перечень таких объектов, приведенный в обоих ДП, не является исчерпывающим и может быть расширен, как сказано в разделе «Элементы» Статута МУС. Было признано, что понятие «использование голода» включает в себя не только значение убийства путем лишения воды и пищи, но и непродовольственных предметов первой необходимости таких, как медикаменты, одежду, одеяла и др. Запрещение нападения на объекты, необходимые для выживания, и по смыслу и значению вытекает из запрещения использовать голод среди гражданского населения. В п. 2 этой же статьи обозначены наиболее распространенные способы нарушения данного принципа. Нападения на объекты запрещаются специально с целью не допустить их использования как средства вызвать голод среди гражданского населения в качестве метода ведения войны во время вооруженных конфликтов, в том числе и в период н.в.к. (ДП II ст. 14). Согласно Статуту МУС «умышленное совершение действий, подвергающих гражданское население голоду в качестве способа ведения войны путем лишения его предметов, необходимых для выживания, включает умышленное создание препятствий для предоставления гуманитарной помощи, как это предусмотрено в Женевских конвенциях», является военным преступлением во время м.в.к. (ст. 8 (2)(b)(XXV). Здесь важно подчеркнуть, эта статья составлена с учетом того, что голод может также означать осуществление геноцида. Когда применение голода может привести полностью или частично к исчезновению целых групп населения по признаку их национальной, этнической, расовой или религиозной принадлежности, если будет проведен намеренно. Голод может рассматриваться как одна из форм геноцида, когда правительство создает ситуацию голода на собственной территории в отношении собственных граждан. Статут МУС в разделе «Элементы» определяет в ст. 6 (с) форму геноцида как осуществляемую «посредством умышленного создания таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное исчезновение целых групп гражданского населения».

В п. 5 данной статьи, также указано, что подобное деяние может являться поведением, которое само по себе ведет к такому уничтожению¹.

К этому следует добавить: запрещение голода закреплено во многих военных уставах и наставлениях; его использование в качестве метода ведения войны запрещено и в законодательстве многих государств². В силу этого

¹См. Международный уголовный суд. Элементы. Казань. 2004. С. 296

²Однако во многих военных уставах запрещение использования голода допускается во время н.в.к., а в законодательстве некоторых государств использования голода среди гражданского населения в качестве метода ведения войны признается и военным преступлением. (Азербайджан, Белоруссия, Германия, Литва, Босния и Герцеговина, Хорватия и др.)

практика государств устанавливает эту норму как обычай международного права, обязательный к применению только в условиях м.в.к.

Запрещение нападений на объекты, необходимые для выживания в практике вооруженных конфликтов часто нарушаются. Особенно когда объект нападения является источником водоснабжения и гражданское население лишается воды и ее запасов, а также необходимых для полива угодий в сельскохозяйственных регионах. Во время войны во Вьетнаме американская авиация уничтожила более 660 плотин. В Ираке во время войны с Кувейтом в Персидском заливе (1990-1991 г.) при бомбежках была разрушена система гидроэлектростанций.

В настоящее время украинская авиация при постоянных и массированных бомбардировках Донецкой и Луганской областей прицельно разрушает в городах и поселках системы и источники водоснабжения. В Луганске уже несколько месяцев население лишено воды и электричества. Такие опасные для жизни и здоровья населения военные операции украинской авиации, осуществляемые прицельно и намеренно, являются нарушением норм о защите гражданского населения.

В МГП, как было показано, установлены гуманитарные нормы осуществления такой защиты при всех обстоятельствах. При этом важно подчеркнуть, что в ДП I и II в перечне объектов, необходимых для выживания гражданского населения, приведены сооружения для снабжения питьевой водой и ее запасы, а также ирригационные сооружения. Согласно нормам обычного МГП сооружения для снабжения питьевой водой и ее запасов, входящие в состав обычных норм (53 и 54) подлежат абсолютному соблюдению, независимо от характера вооруженных конфликтов.

Женевские конвенции и Дополнительный протокол I наделены важным свойством императивных норм. Они предусмотрены в общей ст. 1 ЖСК и в ст. 1 ДП I. В них установлена обязанность государств-участников соблюдать нормы этих гуманитарных договоров. Равно на них возложена и дополнительная обязанность «заставлять соблюдать» данные конвенции, охраняющие важнейшие человеческие ценности, и другие государства. Более того, следует указать и на дополнительную оговорку к требованию «соблюдать и заставлять соблюдать» названные конвенции «при всех (любых) обстоятельствах». Очевидно, оговорка нацелена усиливать императивный характер данной обязанности, ибо формула «при всех обстоятельствах» запрещает любому участнику ссылаться на какое-либо основание не выполнять положения, содержащиеся в гуманитарных договорах.

Библиография:

1. Микрюков Василий « И не будет сражениям конца» // Независимое военное обозрение. № 34. 24 сент. — 2 окт. 2014 г.
2. Аби-Сааб. Розмари. Гуманитарное право и внутренние конфликты. М. 2000.

Достоинство личности и государство

Аннотация: В статье анализируется понятие достоинства личности и его интерпретация в государствах системоцентристской и персонцентристской направленности. Эволюция представлений о правах граждан рассматривается как основа законодательного закрепления достоинства гражданина.

Ключевые слова: достоинство личности, персонцентризм, системоцентризм, социальные права, солидаризм, конституция, государство, свобода.

Принято считать, что достоинство личности отражает специфическую область общественных отношений и проявляется в истории в сравнении с другими людьми и в отношении к коллективу, в системе распределения социальных ролей и общественных благ². Все это верно. Однако принципиально важным представляется следующее уточнение: правовой аспект понятию достоинства личности придает, прежде всего, то обстоятельство, что оно неразрывно связано с понятием свободы личности. Достоинством обладает только свободная личность, и мера ее достоинства определяется, прежде всего, мерой ее свободы. Как видим, предложенное уточнение не противоречит первому суждению, но вводит его в более широкий правовой контекст.

Бытие человеческого достоинства имеет как внешнее, так и внутреннее проявление. Это последнее (чувство собственного достоинства) представляет собой, прежде всего, феномен, относящийся к области этики. Конечно, правовой аспект можно нащупать и здесь — ведь осознание своего достоинства может служить основанием правомерного поведения индивида и его законных притязаний. Однако для юриспруденции важна внешняя сторона дела. Критерии для правового определения достоинства личности нужно искать в понятиях свободы и формального равенства. Свободы, потому что достоинство свойственно личности, признаваемой как автономная, обладающая свободой воли часть общества. Формальное равенство, потому что человеческое достоинство — ценность человека вообще, как представителя рода *homo sapiens*. Но прежде, чем это обстоятельство окажется общепризнанным и найдет более или менее полное выражение в законодательстве, должно пройти немало времени, т.е. понятие достоинства личности исторично.

В истории человечества достоинство индивида долгое время являлось продолжением достоинства того коллектива, с которым он идентифицировался. Разговор об автономной личности не был актуален, поскольку статус и достоинство индивида не имели самостоятельного значения. В зависимости от эпохи и «месторазвития» (позволю себе воспользоваться этим евразийским

¹Лаптева Людмила Евгеньевна, доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник сектора истории права, государства и политических учений Института государства и права РАН

²См.: Придворов Н.А. Достоинство личности и социалистическое право. М., Юридическая литература. 1977.

термином) содержание императивов, выдвигаемых обществом (и государством) в отношении индивида, менялось, а вместе с ними менялся и круг критериев, определяющих достоинство личности. Однако на первом месте всегда оставалась свобода (рабы личным достоинством не обладали). В рабовладельческом или сословно организованном обществе достоинство отдельной свободной личности определялось ее социальным статусом, полученным при рождении. Формальное равенство с известной долей условности достигалось только в пределах каждой страты общества. Поэтому, скажем, в Средневековой Европе защитить честь и достоинство горожанина, оскорбленного дворянином, было невозможно. Соборное уложение 1649 г. рассматривает как оскорбление только действие, нанесенное равным равному.

Современные представления о равнодостоинстве всех членов общества зародились в эпоху становления буржуазного общества, когда возобладала идея формального равенства всех граждан (подданных) в своей свободе. Позднее на этой почве вырастает учение о правах человека, и соответствующие базовые представления закрепляются в законодательстве. Однако до сих пор в юриспруденции, да и в гуманитарной науке в целом, остается дискуссионным вопрос о месте индивида в обществе и направлениях защиты его достоинства.

Системоцентристские и персоноцентристские системы по-прежнему качественно отличаются по своим основополагающим принципам. Те и другие руководствуются идеей общего блага, понимают которую по-разному. Основанные (в той или иной степени) на отрицании индивидуальной свободы системоцентристские общества исходят из того, что смысл существования индивидов — сохранение и развитие политически организованной социальной системы, которая и воспринимается как общее благо. Объем предоставляемой гражданам (подданным) свободы строго дозируется. Попытки выйти за его пределы встречают жесткий отпор властей предрержащих. Так, Александр II, вошедший в нашу историю как царь-освободитель и действительно даровавший подданным невиданный доселе объем свободы, не преминул резкой отповедью ответить на известное ходатайство московского дворянства о созыве общего собрания выборных от земли русской для обсуждения общегосударственных нужд: «Никому ... не предоставлено предупреждать мои непрерывные о благе России попечения и предрешать вопросы о существенных основаниях ее общих государственных учреждений. Ни одно сословие не имеет права говорить именем других сословий. Никто не призван принимать на себя передо мною ходатайство об общих пользах и нуждах государства»¹.

Традиционное недоверие к способности рядовых подданных принимать разумные решения, стремление «зарегулировать» их жизнь, свойственные полицейскому государству и веками практиковавшиеся в отношениях между властью и народом в России, не могло не приводить к умалению достоинства личности. Но парадокс заключается в том, что народ, воспитанный в системоцентристской системе ценностей, не воспринимает это негативно. В наши

¹Цит. по: Татищев С.С. Император Александр II: Его жизнь и царствование. Спб., 1903. Т. 1. С. 525.

дни, как и 100 лет назад, распространено убеждение, что отсутствие в основе русской государственности системы субъективных прав, замененных «системой объективной законности», направленной «непосредственно на обеспечение государственного целого и только через него на правовое обеспечение частей, компенсируется «теми благами, которые получал индивид от великодержавности с ее широчайшими перспективами и неисчерпаемыми возможностями культурного развития». При этом акцентируется моральная сторона дела: «жертвенность и подчиненность началу объективной законности являются выражением высокого сознания нравственного долга и нравственного подвига»¹.

О долге, как основе статуса и достоинства личности в государстве, писали и в Европе. Э.Дюркгейм, один из основателей учения о солидаризме, считал центральной проблемой социальной науки поиск форм солидарного бытия для всех слоев населения². Однако внешнюю свободу индивида он не рассматривал как важное условие свободного развития этих сил. Из солидарности Л.Дюги выводил обязательность подчинения государства праву, на основании которого издаются законы, обеспечивающие каждому материальную и моральную возможность служения социальной солидарности. К важнейшим из этих законов Дюги относил те, которые обеспечивали социальные права: бесплатное минимальное образование, право на труд и пр. Но при этом он отрицал субъективное право: «индивид не имеет никакого права, он имеет лишь социальные обязанности; на государстве лежит долг ничего не делать, что помешало бы индивиду выполнять свои социальные обязанности»³. Свобода, собственность, равно как и социальные права представлялись Дюги необходимыми только для служения социальной солидарности.

В персонцентристских системах высшим благом и целью развития провозглашается охрана прав и свобод человека и гражданина. Современное российское законодательство уделяет немалое внимание защите достоинства личности. Согласно ст. 21 Конституции Российской Федерации достоинство личности охраняется государством и «ничто не может быть основанием для его умаления». Достоинство личности является основой и целью конституционных прав, принципом, в соответствии с которым должны закрепляться обязательства государства по отношению к гражданину. Конституционные положения, конкретизируя этот принцип, устанавливают запрет подвергать человека пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, а также медицинским, научным или иным опытам без его добровольного согласия. Защита достоинства личности обеспечивается и другими конституционными нормами: о праве на жизнь, неприкосновенность частной жизни, жилища, праве на защиту человеком своей чести и доброго имени, о запрете сбора информации о частной жизни и др.

¹Тарановский Ф.В. Государственная культура России // Pax Rossica. Русская государственность в трудах историков зарубежья. Авт.-сост. Е.А.Бондарева. М., 2012. С. 195.

²Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. — М.: Наука, 1991. С. 360.

³Дюги Леон. Конституционное право. Общая теория государства. — М. — ИНФРА-М — 2013. С. 308.

Однако представляется, что понимание достоинства личности должно выходить за установленные приведенными положениями рамки. Основанием для такого вывода служит отмеченная здесь связь понятия достоинства личности с ее свободой, а, следовательно, со всем комплексом прав и свобод. Не случайно каждому в нашей стране гарантируется судебная защита его прав и свобод (ст. 46, ч.1), в том числе от неправомерных решений и действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ст. 46, ч.2). Право на судебную защиту выступает гарантией в отношении всех других конституционных прав и свобод, поскольку закрепляет основной механизм охраны достоинства личности государством.

XX век сделал закрепление некоторого объема прав граждан в конституциях хорошим тоном государственного права. Однако различие в интерпретации достоинства личности персонистскими и системистскими социумами неизбежно сохраняется. В государствах системистского толка акцент делается на социально-экономические и культурные права граждан, которые пользуются ими постольку, поскольку соблюдают интересы системы. Это право на труд, на отдых, на охрану здоровья, на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, утраты трудоспособности, потери кормильца, право на бесплатное образование, на пользование достижениями культуры и пр. В отношении права собственности единого варианта нет, однако даже признаваемое право частной собственности на средства производства должно использоваться в интересах системистского государства. Политические права граждан имеют в таких системах существенные ограничения. Не допускается существование политической оппозиции, критики существующего режима и гражданского неповиновения. Личные права и свободы, к которым относятся право на свободу совести, неприкосновенность личности, собственности и жилища, тайну переписки и так далее, рассматриваются в таких системах как второстепенные. На эти последние акцент, как правило, делается в персонистских социумах, где в центре статуса личности лежит свобода. Однако либеральная доктрина, будучи положенной в основу определения статуса человека в обществе, как правило, допускает пренебрежительное отношение к социально-экономическим правам, сознательно отрицая обязанность государства «дотягивать» социально незащищенные группы населения до некоего изначального экономического статуса, отвечающего идее формального равенства.

Впрочем, солидаристы отчасти правы: нельзя говорить, что понятие достоинства гражданина связано только с правами. Персонистские системы, точно так же, как и их антиподы, ставят правовые пределы произволу СВОБОДНОГО ИНДИВИДА, но ограничивая его свободой ДРУГОГО, а не интересами системы. Исполнение индивидом должным образом своих обязанностей составляет (в пределах разумного) неременное условие выживания любого социума. Поэтому достоинство связано не только с категорией свободы, но и с категорией долга: ведь «социальная природа человека

необходимо требует от него способности, умения согласовывать свои поступки с интересами общества»¹.

И последнее: внутренняя свобода, о которой говорили русские классики, начиная со славянофилов, не требует, как будто бы, правового обеспечения. Однако без личности, наделенной собственным достоинством, в том числе и ощущением внутренней свободы, невозможно нормальное функционирование любого общества. Именно внутренние барьеры, которые ставит перед человеком ощущение своего достоинства, невозможность переступить их, чтобы принести ущерб интересам ДРУГОГО, гарантирует, что либеральная свобода не выльется в элементарный экономический и бюрократический произвол, а интересы системы не «проглотят» личность полностью и окончательно.

Библиография:

1. Дюги Леон. Конституционное право. Общая теория государства. — М.: ИНФРА-М — 2013.
2. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. — М.: Наука — 1991.
3. Гулиев В.Е., Рудинский Ф.М. Демократия и достоинство личности. М.: Наука — 1983.
4. Придворов Н.А. Достоинство личности и социалистическое право. М.: Юридическая литература — 1977.
5. Татищев С.С. Император Александр II: Его жизнь и царствование. Спб., — 1903.
6. Тарановский Ф.В. Государственная культура России // Pax Rossica. Русская государственность в трудах историков зарубежья. Авт.-сост. Е.А.Бондарева. М. — 2012.

Павленко Е.М.²

Проблемы формирования всеобщей культуры прав человека в современных условиях многообразия мира

Аннотация: Статья посвящена разработке новой для юридической науки категории «культура прав человека», особенностям её содержания и проблемам формирования в обществах современного мира и в рамках международного сообщества в целом под воздействием идей культурного релятивизма и универсальности.

Ключевые слова: культура, культура прав человека, универсальность прав человека, культурный релятивизм, права человека

¹ Гулиев В.Е., Рудинский Ф.М. Демократия и достоинство личности. М., Наука, 1983. С. 10.

² Павленко Евгения Михайловна, кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой международного права и прав человека Института права и гуманитарного образования ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ)».

Признание достоинства человека, его прав и свобод высшей ценностью является важнейшим достижением цивилизации, базовым международным принципом, нашедшим отражение практически во всех конституциях стран мира. Однако в XXI веке мы все становимся свидетелями массовых и грубейших нарушений прав человека, особенно в условиях современных международных вооруженных конфликтов и вооруженных конфликтов немеждународного характера, при которых обесценивается человеческая жизнь. Многочисленные факты, свидетельствующие о несоблюдении и наличии недостаточно эффективных внутринациональных механизмов защиты фундаментальных прав человека, реализуемых во всех областях общественной жизни и в государствах на всех континентах, приводятся в докладах Совета ООН по правам человека, Верховного комиссара ООН по правам человека, различных международных неправительственных организаций, таких как Международная Амнистия (Amnesty International), Хьюман Райтс Вотч (Human Rights Watch) и многих других. Все эти факты свидетельствуют о том, что идея прав человека как общечеловеческой ценности в современном глобальном мире нивелируется. Тогда как ценность человека и его свобод, безусловно, должна быть признана абсолютной. Как верно отмечает А.А. Миголатьев, «абсолютная ценность человека означает, что именно он должен быть целью, более того — самоцелью, высшей целью всего социального развития, а не его средством или побочным продуктом»¹.

Для воплощения в жизнь гуманистических норм и принципов, недостаточно их декларирования, необходимо сформировать в обществе особое понимание и отношение к данным идеям, культуру прав человека. Высокий уровень культуры прав человека может служить прочной гарантией реализации и защиты абсолютно всех прав и свобод.

Культура прав человека является одной из основных категорий науки прав человека, детальная разработка которой имеет важное теоретико-методологическое и практическое значение, поскольку она не подвергалась комплексному анализу. Определение содержания данного сложного явления общественной жизни, его структуры, проблем формирования, особенностей восприятия идеи прав человека с точки зрения различных культурных перспектив требуют детального исследования. Существенное значение для изучения данной категории имеют труды современных теоретиков и исследователей-практиков А.Я. Азарова, П.В. Анисимова, С.И. Глушковой, Л.И. Глухаревой, В.Е. Гулиева, Е.А. Лукашевой, Н.И. Матузова, Ф.М. Рудинского, А.Ю. Сунгурова, А.А. Требкова, М.М. Утяшева, многих других.

О понятии «культура прав человека» впервые было упомянуто ООН в 1989 г. в рамках концепции универсальности прав человека на страницах информационных материалов. По мнению автора настоящей статьи, *культура прав человека является составной частью духовной культуры и представляет собой систему знаний, ценностных ориентаций и взглядов, эмоций и чувств,*

¹Миголатьев А.А. О человеке и человечности //Среднерусский вестник общественных наук, №2 (3), 2007. С.20

основанных на признании и уважении достоинства человека, его прав и свобод, а также практических навыков и умений по их реализации и защите. Она имеет многоуровневый характер и пронизывает все составные части духовной культуры, отражая в них понятие «права человека». Уникальность культуры прав человека заключается в тесной связи ее основных частей. В качестве таких элементов или признаков данной категории можно выделить: знания, мировоззренческие установки или взгляды, эмоции и чувства, навыки и умения, находящиеся в системном взаимодействии. Другими словами, при разработке понятия «культура прав человека» необходимо обратить внимание на несколько важнейших аспектов: рациональный, аксиологический, психологический и прагматический.

Кроме того, следует учитывать сложный многоуровневый характер данной категории. Так, на основе субъектного состава необходимо выделить следующие её типы: культуру прав человека общества в целом, культуру прав человека отдельных социальных групп, индивидуальную культуру прав человека конкретной личности. В рамках настоящей статьи целесообразно рассмотреть именно культуру прав человека, присущую тому или иному обществу.

Культура прав человека конкретного общества — это показатель развития его духовной сферы. Она характеризуется состоянием просвещенности населения в сфере теории и практики прав и свобод человека, наличием признанных и одобренных обществом гуманистических ценностей, а также моделей поведения людей, выработанных в обществе навыков решения конфликтов на основе диалога, толерантности и с помощью мирных средств. Безусловно, культура прав человека конкретного общества может содержать как общие, особенные, так и единичные признаки.

В современном глобальном мире нет обществ, общностей и народов с однообразным подходом к проблематике прав человека. Будучи в целом универсальными, права человека по-разному вписываются в различные культурные контексты и системы ценностей, взаимозависимость и иерархия прав человека также понимается различно. И здесь возникает очень серьезная проблема — возможно ли сегодня в условиях глобализации, в условиях культурного многообразия мира говорить о некоей «всеобщей культуре прав человека»?

Существование различных культур, религий, цивилизаций и их противостояние — реальность современного мира. Исследователи выделяют: европейскую, исламскую, африканскую, китайскую и другие цивилизации, которые придерживаются ценностей, не всегда совпадающих между собой. Так, профессор Л.Х. Мингазов в одной из своих работ ссылается на проведенное исследование — анализ 100 ценностных установок в различных обществах Западного и Восточного типа цивилизаций, который однозначно показал, что для Запада характерен индивидуализм, защита частного сектора, для Востока наоборот — коллективизм, защита общего интереса¹. И этот ценностный подход

¹Мингазов Л.Х. Универсализм прав человека и культурное многообразие мира // Ученые записки Казанского государственного университета. Том 150, кн.5, Гуманитарные науки. Казань, 2008. С.69-70

ложится в основу моделей прав человека. При этом автор пишет, что противостояние цивилизаций, присущее современному миру, характеризуется тем, что в его основе находятся не идеология, и не экономика, хотя и они влияют на разрушение гармонии мира¹. Речь идет именно о культурных различиях. Американский философ С.Хантингтон также усматривает источник будущих мировых конфликтов именно в культуре².

С другой стороны, с точки зрения глобального подхода и концепции универсальности прав человека можно говорить о всеобщей культуре прав человека, присущей всем людям на планете Земля. Поскольку само понятие «права человека» является универсальным. То есть такой тип культуры прав человека является в идеале наивысшей формой культуры прав человека, которая может сформироваться под влиянием повсеместного утверждения общечеловеческих ценностей, выраженных в идее гуманизма и закрепленных в стандартах прав человека, и к воплощению которой должно как никогда сегодня стремиться международное сообщество.

Как уже было отмечено, универсальная концепция прав человека была отражена в международных стандартах ООН, прежде всего во Всеобщей декларации прав человека 1948 года. Позднее универсальный характер прав человека был подтвержден на Всемирной конференции прав человека 1993 года. В настоящее время в рамках международного сообщества активно обсуждаются итоги предпринятых шагов по обеспечению целей, сформулированных в Декларации тысячелетия ООН 2000 г., и перспективы развития на период после 2015 года. В одном из своих выступлений Генеральный Секретарь ООН Пан Ги Мун отметил, «видение мира, отраженное во Всеобщей декларации прав человека, — мира, свободного от страха и нужды, — для слишком многих людей остается отдаленной перспективой», поэтому при согласовании новой повестки дня в области развития необходимо признать важную роль прав человека и верховенства права в усилиях по построению лучшего будущего.

Таким образом, сегодня универсальная концепция является фактом, отражающим современную действительность, однако, вопрос о всеобщности прав человека по-прежнему остается дискуссионным. Как пишет О.Ю. Малинова, «парадоксальность ситуации заключается в том, что хотя нормативные представления о правах человека (в том числе законодательные на уровне конституционного и международного права) как никогда близки к универсальным стандартам, никогда еще эти стандарты не подвергались столь активной и настойчивой критике как извне, так и изнутри западного мира»³.

Противоположной универсализму концепцией является *культурный релятивизм*, согласно которой права человека скорее относительны, чем всеобщие, соответственно возникает вопрос о необходимости исследования культуры прав человека конкретного общества не только с точки зрения универсальной концепции, но и в контексте культурного релятивизма. Тем более

¹Там же. С.70.

²Хантингтон С. Столкновение цивилизаций?// Полис, 1994, №1.С.33

³Малинова О.Ю. Универсальные права человека и вызовы культурного релятивизма // Civitas. 2003, №1. С.12

что в современную эпоху глобализма возрождается индивидуальная самобытность народов, при существующей тенденции к унификации в мире заметно стремление народов сохранить историческое наследие, национальную или религиозную идентичность. Очевидны трудности адаптации универсальных прав человека в таких странах как Китай, Япония, Индия, Иран, Индонезия, в регионе тропической Африки¹.

Так, например, по мнению Н.Н. Моисеева, предложение о неких универсальных правах человека, одинаково пригодных для населения всей планеты, является такой же иллюзией, как и представление о возможности однозначной интерпретации представления о добре². Универсализация прав человека и сведение всего их многообразия к единым стандартам исключается, так как при этом не учитываются особенности той цивилизационной среды, в которой они формируются и реализуются³.

Неслучайно представитель Индонезии на Всемирной конференции по правам человека 1993 года говорил о сложности проблематики прав человека, вызванной различиями в истории, культуре, системе ценностей, географии. По его мнению, ни одна страна или группа стран не могут притязать на роль судьи, жюри в отношении других стран по столь сложному вопросу. То есть попытки западной цивилизации форсировать эволюционный процесс взаимопроникновения ценностей, может привести к обратному процессу, или, по словам Л.Х. Мингазова, к полному отторжению⁴.

Данную позицию разделяет Н.В. Мишина, которая до современных событий на Украине отмечала, «при изучении истории и современного состояния ситуации с правами человека возникает мысль о том, что права человека являются ценностью для их обладателей лишь тогда, когда они сами прилагают усилия для борьбы за них. А в результате такой борьбы и выстраивается иерархия, причем в разных странах она может оказаться различной. Здесь прослеживается и влияние религии, накладывается проблема государственного суверенитета. Однако думается, основным является отношение населения (а, следовательно, и органов публичной власти) к этим правам. Например, в Украине независимость была провозглашена достаточно спонтанно, мирным путем (1991 г.), а через 5 лет население «проснулось с новой конституцией» (1996 г.). Поэтому как таковой борьбы за защиту своих прав население не ведет, даже если нарушения имеют массовый характер и становятся угрожающими — ведь для большинства эти права не являются ценностью, завоеванной личными усилиями или усилиями их предков»⁵.

Рассуждая об универсальности прав человека, позицию сторонников концепции культурного релятивизма поддерживает и М.Н. Марченко, «по

¹Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2002. С.353-367

²Права человека в России: декларации, нормы и жизнь (Материалы Международной конференции, посвященной 50-летию Всеобщей декларации прав человека) // Государство и право.2000.№3. С.37

³Моисеев Н.Н. Судьба цивилизации. Путь разума. М.: Изд-во МНЭПУ, 1998. С.105

⁴Мингазов Л.Х. Указ. соч.С.70

⁵Мишина Н.В. К вопросу об универсальности прав человека / Права человека: теория, история, практика. Сборник научных трудов, посвященный 65-летию Всеобщей декларации прав человека / Под общ. ред. Е.М.Павленко.- Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2014. С.25-26

существо своему мы имеем не универсальные стандарты, учитывающие культурные или иные особенности «различных народов мира», а всего лишь западные стандарты, западное представление о правах человека, которое одними незападными странами добровольно воспринимается, а в других (Афганистан, Ирак и др.) — оно насильственно насаждается»¹.

Как совершенно справедливо пишет Е.А. Лукашёва, подобное мнение авторов нельзя признать бесспорным, но «рациональное зерно такой позиции состоит в недопустимости форсирования заимствования международно-правовых норм о правах человека всеми культурами»². Она обращает внимание на то, что «наряду с укоренившимися ценностями тех или иных цивилизаций, существенную роль играет уровень жизни, несовместимый с понятием человеческого достоинства. Он порождает неприязнь к гуманитарным стандартам, принятым в высокоразвитых странах, обеспечивающих социальную защиту своих граждан, недостижимую для бедных государств. Свой вклад в усиление неприязни гуманистических ценностей вносит агрессивность американской цивилизации, стремящейся навязать свои представления всем народам мира, в том числе и европейским... Особенно опасно, когда эти процессы сопровождаются военными действиями»³.

Л.Н. Шестаков также высказал весьма распространенную точку зрения, в качестве одного из аргументов сторонников культурного релятивизма он ссылается на Всеобщую декларацию прав человека, утверждая, что она не является «всеобщей, поскольку содержит права и свободы, возникшие и развивающиеся на Европейском континенте... Данный документ отражает европейский подход к правам человека и совершенно не учитывает практику и ценности других народов»⁴.

Данную позицию подвергают критике многие теоретики и практики, например, В.А. Карташкин пишет: «Ошибочность аналогичных утверждений опровергается, в частности, фактом признания Декларации в качестве «всеобщей» практически всеми странами и народами. На этот документ ссылаются конституции как развитых, так и развивающихся стран, включая многие региональные документы, принятые в Африке и Латинской Америке»⁵. Кроме того, тенденции развития международного законодательства в области прав человека свидетельствуют о некотором сглаживании культурных противоречий, так, например, как отмечает В.Н. Меркушев, если в прошлом принципы расовой недискриминации и самоопределения народов воспринимались исключительно как политические лозунги, теперь они стали не

¹Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2008. С.396

²Лукашёва Е.А. Права человека в контексте конфликта культур // Вестник Российской академии наук, 2007, том 77, № 2. С.120

³Там же. С.120

⁴Шестаков Л.Н. Ислам и права человека // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1977. №5. С.60-68.

⁵Карташкин В.А. Права человека: международная защита в условиях глобализации. М.: Норма, 2009. С.149

только частью общепринятого международного, но и национального права¹. Однако при этом ряд авторов предостерегает от иллюзий по поводу совпадения формулировок, международных стандартов прав человека и внутринациональных актов, в том числе конституций стран Африки и Азии. Так, например, Л.Р. Сюкияйнен отмечает, что совпадение формулировок международно-правовых актов по правам человека и близких по характеру документов, принятых исламским миром, не должно вводить в заблуждение и служить основанием для вывода об их сходстве по существу, поскольку за внешней идентичностью скрываются глубокие различия на уровне принципиальных подходов².

Безусловно, не следует отрицать особенности восприятия и толкования прав и свобод человека с точки зрения различных цивилизационных подходов, нашедших отражение в региональных стандартах (например, в Африканской хартии прав человека и народов 1981 г., Каирской декларации по правам человека в исламе 1990 г. и др.). При этом, как справедливо отмечает Л.И. Глухарева, «универсализация прав человека не означает унификации и уж тем более принудительной подгонки всех под какой-то один цивилизационный стандарт, выдаваемый за всеобщий... категория универсальных прав совмещает межцивилизационные ценности и строится на основе единства в многообразии»³.

Наоборот, универсальная концепция призвана отражать диалог культур. По словам бывшего Генерального Секретаря ООН Кофи Аннана, «Права человека — это то, что формирует нас как людей. Они являются принципами, на основе которых мы строим высокое здание человеческого достоинства... Права человека, которые надлежащим образом понимаются и верно истолковываются, не чужды никакой культуре и близки всем народам. Универсальность прав человека дает им силу и наделяет их способностью пересекать любую границу, преодолевать любое препятствие»⁴. Другими словами, права человека — межцивилизационная ценность, которая имеет сильное объединяющее начало. Как справедливо отмечает Е.А. Лукашова, безусловно, в настоящее время «трудно прогнозировать возможность формирования единой общечеловеческой цивилизации. Главная задача — уважать иное мироустройство, если даже оно противоречит нашим убеждениям, не пытаться изменить его путём насильственного насаждения демократии, собственных стандартов прав человека, представлений о должных взаимоотношениях людей в обществе»⁵. Однако вопросы формирования всеобщей культуры прав человека сегодня как никогда приобретают важнейшее значение для каждого общества и международного сообщества в целом.

Библиография:

¹ Меркушев В.Н. Права человека в международном праве в контексте культурных различий // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Вып.3. Екатеринбург: УрО РАН, 2002. С.423

² Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2002. С.316

³ Глухарева Л.И. Права человека в современном мире. М.: Юрист, 2003. С.116

⁴ Кофи А. Аннан. Всеобщая декларация прав человека как отражение глобального плюрализма и разнообразия. Выступление Генерального секретаря ООН по случаю пятидесятой годовщины Всеобщей декларации прав человека. Тегеран, 10 декабря 1997 / Пресс-релиз SG/SM/6419-OBV/34 от 9 декабря 1997 года

⁵ Лукашова Е.А. Права человека в контексте конфликта культур // Вестник Российской академии наук, 2007, том 77, № 2. С.120

1. Глухарева Л.И. Права человека в современном мире. М.: Юрист, 2003. 304 с.
2. Карташкин В.А. Права человека: международная защита в условиях глобализации. М.: Норма, 2009. 288 с.
3. Кофи А. Аннан. Всеобщая декларация прав человека как отражение глобального плюрализма и разнообразия. Выступление Генерального секретаря ООН по случаю пятидесятой годовщины Всеобщей декларации прав человека. Тегеран, 10 декабря 1997 / Пресс-релиз SG/SM/6419-OBV/34 от 9 декабря 1997 года
4. Лукашёва Е.А. Права человека в контексте конфликта культур // Вестник Российской академии наук, 2007, том 77, № 2. С.115-120
5. Малинова О.Ю. Универсальные права человека и вызовы культурного релятивизма // Civitas. 2003, №1. С.11-16
6. Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2008. 400 с.
7. Меркушев В.Н. Права человека в международном праве в контексте культурных различий // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Вып.3. Екатеринбург: УрО РАН, 2002. С.422-439
8. Мигولاتьев А.А. О человеке и человечности // Среднерусский вестник общественных наук, №2 (3), 2007. С.18-24
9. Мингазов Л.Х. Универсализм прав человека и культурное многообразие мира // Ученые записки Казанского государственного университета. Том 150, кн.5, Гуманитарные науки. Казань, 2008. С.61-72
10. Мишина Н.В. К вопросу об универсальности прав человека / Права человека: теория, история, практика. Сборник научных трудов, посвященный 65-летию Всеобщей декларации прав человека / Под общ. ред. Е.М.Павленко.- Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2014. С.17-26
11. Моисеев Н.Н. Судьба цивилизации. Путь разума. М.: Изд-во МНЭПУ, 1998. 228 с.
12. Права человека в России: декларации, нормы и жизнь (Материалы Международной конференции, посвященной 50-летию Всеобщей декларации прав человека) // Государство и право. 2000. №3. С.37-50
13. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2002. 448 с.
14. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций? // Полис, 1994, №1. С.34-48
15. Шестаков Л.Н. Ислам и права человека // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1977. №5. С.60-68.

Аубакирова И. У.¹

**Роль прав и свобод человека в установлении пределов управления
государствообразующим обществом**

¹ Аубакирова Индира Ураловна, докторант кафедры теории государства и права юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (Астана, Казахстан) indastana@gmail.com

Аннотация: В статье анализируется значение прав и свобод человека в установлении пределов притязаниям государства по управлению делами общества. Автор отмечает необходимость корреляции прав с обязанностями. В работе показывается важность учета эмпирической действительности в определении оптимальных границ управления государствообразующим обществом. Автор приходит к выводу, что требуются взаимные усилия и управляющих и управляемых по установлению релевантных государственно-управленческих пределов, способствующих продвижению идеи общего блага.

Ключевые слова: права и свободы человека, управление государственно-организованным обществом, либеральная теория.

Вопрос о пределах управления государственно-организованным обществом становился предметом специального рассмотрения еще в дореволюционном правоведении¹, не обойден он вниманием и в современном правоведении стран постсоветского пространства. При этом в правовой литературе исследуются как общие аспекты пределов вмешательства государства в жизнь общества и отдельного индивида, так и пределы государственного управления в конкретных сферах. Как справедливо отмечают А.В. Малько и О.С. Вырлеева-Балаева: «Ограничения используются в области социального управления вместе с возникновением самого управления. Ставить границы активности индивиду, группе лиц или власти, когда они идут во вред обществу, противоречат общим интересам, — это проблема, которую человечество решает уже многие тысячи лет»².

Предел управления государственно-организованным обществом определяется тем, ради чего оно (управление) существует, наилучшая, оптимальная его цель в разных областях общественной жизнедеятельности, движение, действие во имя общего блага, продвижение за пределы которого может иметь негативные последствия.

Относительно факторов, влияющих на предельные возможности воздействия государства на общество, существуют соответствующие подходы:

1). Естественно-правовая доктрина исходит из первичности естественного права, неотчуждаемости прав человека, которые выступают ограничителями всевластия государства, являются критериями позитивного права.

2). С точки зрения юридического позитивизма государство имеет правовую природу и самоограничивается им же созданным правом.

3). Социологическая юриспруденция пределом государственно-управленческого воздействия считает такие цели государства, как общественные интересы, общее благо, всеобщую пользу и благосостояние. Структурой, ограничивающей власть, выступает гражданское общество.

¹См. напр.: Лабулэ Э. Государство и его пределы, в связи с современными вопросами администрации, законодательства и политики. СПб., 1867.

²Вырлеева-Балаева О.С., Малько А.В. Правовые ограничения государственной власти: понятие и система // Конституционное и муниципальное право. 2010. №10. С.17.

Наиболее очевидные пределы государственного управления связаны с установлением сферы автономии личности. Отметим, что на значении категории прав человека как противовеса государству вообще, на наш взгляд, во многом строится вся либеральная парадигма. В этом отражается извечная антиномия общего и частного интереса, общего и частного блага в сфере государственной деятельности. В основе идеи необходимости обуздания всевластия Левиафана лежит либеральная идея о ценности и самодостаточности индивида.

С позиций А.В. Малько само себя государство никогда не ограничит, ограничить власть может только другая власть. И в этом смысле права человека выступают проявлением власти личности, волей гражданского общества¹. Т.В. Милушева отстаивает точку зрения, согласно которой посредством прав человека в отношении государства возводятся не только правовые, но и нравственные ограничения, и формулирует следующее определение правовых пределов: «правовые пределы представляют собой законодательно определенные границы функционирования публичных органов власти, должностных лиц, государственных служащих, в которых выражается юридическое содержание их деятельности посредством закрепления в их правовом статусе компетенции, правомочий, запретов»².

Полагаем, что необходимо исходить из рассмотрения прав и свобод человека в связи с такими определениями, как «неотъемлемые» и «естественные», которые показывают ограниченность посягательств государства на произвольное установление набора и содержания прав и свобод человека в законодательстве, демонстрируя их неотчуждаемый, не дарованный характер. Право как ограничитель притязаний государства в таком контексте понимается широко, шире права, устанавливаемого самим государством. По утверждению Л. Дюги: ««Неважно, каково наше понятие о государстве... надо неустанно и решительно утверждать, что деятельность государства во всех ее проявлениях ограничена правом, высшим по отношению к ней; что некоторых вещей оно делать не может, а некоторые делать должно... Главное — понять и утверждать с неослабной настойчивостью, что есть норма права, высшая по отношению к публичной власти, ограничивающая ее и налагающая на нее известные обязанности»³.

В российском дореволюционном научном и политическом дискурсах присутствовало неоднозначное отношение к либеральному направлению политико-правовой теории и практики, в том числе идеям прав и свобод человека. Это объяснялось историческим укладом Российского государства с его традиционной ориентацией на сильную централизованную власть, в которой были заинтересованы и аристократия, и третье сословие. Большинство российских правоведов проповедовали «надклассовый», нейтральный характер верховной власти, воплощающей единство государства, делали упор на

¹ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2004. С.231.

² Милушева Т.В. Пределы и ограничения государственной власти: теоретико-правовое исследование: Автореф. дисс... докт юрид. наук. Саратов, 2012. С.14.

³ Цит. по: Жувенель Б. Де. Власть: Естественная история ее возрастания / М., 2011. С.412-413.

синкретичности власти и общества, подчеркивали важность соблюдения порядка в стране¹.

Вместе с тем, либеральное направление в российской политико-правовой мысли через тернии этатизма и нелиберальной эмпирической действительности все же пробивало дорогу и обосновывало необходимость наличия пределов вмешательства государства в общественную жизнь. Так, по мнению И.А. Ильина: «Государственная власть имеет свои пределы... Это означает, что все творческие состояния души и духа, предполагающие любовь, свободу и добрую волю, не подлежат ведению государственной власти и не могут ею предписываться. Государство не может требовать от граждан веры, молитвы, любви, доброты и убеждений. Оно не смеет регулировать научное, религиозное и художественное творчество. Оно не может предписывать оказательства чувств или воззрений. Оно не должно вторгаться в нравственный, семейный или повседневный быт. Оно не должно без крайней надобности стеснять хозяйственную инициативу и хозяйственное творчество людей»².

Важным «демаркационным» механизмом «обуздания» притязаний государственной власти является конституция. Принятием конституции устанавливаются пределы вмешательства государства, закрепляется демократический характер взаимодействия государства и общества и правовой статус личности. По определению венгерского правоведа А.Шайо: «Конституционализм — это ограничение государственной власти в интересах общественного спокойствия. Он стремится охладить текущие страсти, не угрожая эффективности управления»³.

Согласно взглядам радикальных протагонистов индивидуалистических концепций, государство предстает как орган институционализированной агрессии. Так, в либертарной теории⁴ в качестве основной угрозы правам и свободам человека указывается государство. По утверждению либертарианца М.Ротбарда, (автора опубликованной в 1973 году книги «За новую свободу. Манифест либертарианцев»⁵ и наделенного среди научной общественности неформальным титулом «Мистер Либертарианец» и «Самый великий враг государства среди всех живущих» («Mr. Libertarian», «The State's Greatest Living Enemy»), «рыночная экономика порождает своего рода естественный порядок,

¹См.: Золотницкий Е.П. Политический либерализм: Историко- и теоретико-правовые аспекты: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 6-7.

²Просвещенный консерватизм: Российские мыслители о путях развития Российской цивилизации: Политическая антология. М., 2012. С.415.

³Шайо А. Самоограничение власти. Краткий курс конституционализма. М., 2001. С.20.

⁴Либертаризм является радикальной версией классического либерализма, содержательно нечто промежуточное между либерализмом и анархизмом. Впервые термин «либертарный» в политический дискурс был введен в 90-х годах XIX века во Франции анархистами-социалистами в целях освобождения восприятия своего движения от отрицательной коннотации термина «анархия». Согласно мнения Н. Хомски, в Америке, в отличие от Европы, где либертаризм связан с одним из двух направлений социализма, либертаризм подразумевается в духе идей Айн Рэнд, (Noam Chomsky on the original meaning of «libertarian». [Электронный ресурс]. URL: <https://archive.org/details/NoamChomskyOnTheOriginalMeaningOfLibertarian>. (дата обращения 17.10.2014). Таким образом, в Америке либертаризм часто определяется как анархо-капитализм, а в Европе он возник в одежде анархо-социализма, хотя в нем существует и направление умеренных либертарианцев, выступающих за сохранение «экстремально» ограниченного до минимума в своих функциях государства.

⁵Rothbard M. N. For a new liberty. The Libertarian Manifesto. New York: A Division of Macmillan Publishing Co., 1973.

так что каждый акт государственного вмешательства ставит в повестку дня выбор — или отказаться от политики вмешательства, или наращивать его, порождая накопление проблем. Прудон пронизательно заметил: «Свобода — это не дочь, а мать порядка». В результате государственного вмешательства на месте порядка воцаряется хаос»¹.

Как верно отмечается исследователями либертаризма, теории не возникают в вакууме, они рождаются во времена, в которых живут их поборники². Полагаем, что активная разработка концепции либертаризма в российском правовом дискурсе во-многом была связана с дискредитацией государственного интервенционизма в советских реалиях, а также кризиса социально-демократического либерализма в конце прошлого века в западных странах и утверждением неолиберальной управленческой парадигмы, абсолютизирующей способность стихии рынка к регуляции социальных форм жизнедеятельности. Социальное предназначение управления государством обществом в рамках либертарно-юридической теории аналогично представлению, характерному для раннего либерализма и неолиберализма конца XX века и начала XXI века: оно должно ограничиваться, главным образом, обеспечением функции безопасности и защиты частной собственности, гарантией свобод только в негативном их значении.

Безусловно, либертаризм (как и либерализм в целом) имеет весомый позитивный заряд, который объективно несет сама по себе идея свободы человека для раскрепощения его сознания, прежде всего, идея экономической свободы, фундирующая тезис об ответственности за личное благополучие самого индивида. Либертаризм по праву занял свою определенную нишу среди научных школ, в то же время в эмпирической действительности его можно рассматривать как политический идеал, как должное, абстрактное, своего рода компас, с которым следует сверять свои государственно-управленческие действия. В этом контексте уместно вспомнить слова Г.Еллинека, который по следам И.Канта сказал: «Точно предусмотреть будущее — не дано человеку. Но...позволительно высказать предположение, что развитие его стремится к той — для нас, конечно, бесконечно отдаленной и никогда, быть может, недостижимой полностью — цели, на которую указывал Кант: «Величайшая задача человечества, к разрешению которой оно призвано самой природой, — это достижение единого, правотворящего гражданского общества»³.

Полагаем, что с государства нельзя снимать ответственность за обеспечение стабильности и развитие общества, оно имеет социальные обязанности, к примеру, по осуществлению культурно-образовательной, экологической функций, функции здравоохранения, ведь конкурентоспособность современных государств связана с долей ВВП, затрачиваемой государством и на эти сферы. Следует согласиться с мнением Е.А. Лукашевой, что в вопросе

¹Ротбард М. Власть и рынок: государство и экономика. Челябинск, 2003. С.402.

²Zenger C., Martin Ed. J. Libertarianism and the realities of governance // Global Virtue Ethics Review. 2014. Vol. 7. №1. P. 146.

³Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С.369.

определения пределов вмешательства государства в экономику важно, чтобы, с одной стороны, государство не стало тормозом развития общества, с другой — обеспечивало социальную защиту граждан, чтобы государство выполняло управляющую роль, которая смогла бы обеспечить достойное положение всех слоев общества¹.

Эмпирически реализация идеи минимизации государственно-управленческого механизма в современных нелиберальных социальных реалиях неизбежно повлекла бы деградацию демократических институтов, анархию и беспорядок (это ясно продемонстрировали 90-е годы ушедшего века). Вместе с тем, отказываться от либеральной управленческой парадигмы, сворачивать с пути по развитию механизмов защиты прав и свобод человека равносильно отказу обществу в шансе на более совершенное политико-правовое устройство, на раскрытие своего внутреннего творческого потенциала. В том случае, если либеральный подход не возводить в абсолют, а соблюдать разумную гармонию интересов личности и государства, воплощение в жизнь либеральных установок способно оказывать «оздоровительный» эффект на общество, государство, правовое положение личности.

В процессе позитивации основных прав человека, закрепления их в конституциях, возникает закономерный вопрос, существует ли нечто среднее между абсолютизмом прав человека и нуждами государственного, общественного регулирования, нечто, что препятствует посягательствам государства на свободу человека, при этом не снижая его потенциал по эффективному осуществлению своих основных функций. По мнению А. Шайо таковым является конституционализм. Согласно его верному замечанию, неотчуждаемость прав не тождественна неограниченности: «В ходе определения содержания прав конституция указывает и на свою первоочередную задачу сохранения дееспособности государства. На функционирование государства (и на шансы конституции и конституционализма) влияет необходимость обеспечения общественного спокойствия. Государство должно предоставлять услуги и в ходе этого отвечать требованиям эффективности. Поэтому гарантия основных прав должна отличаться от абсолютной правовой защиты, продиктованной логикой прав человека. Это требование обеспечения общественного спокойствия, в том числе и поддержания международной безопасности, учета государственных интересов, конституционное устройство вынуждено учитывать, ущемляя свободу». Венгерский правовед считает: «Чрезмерная связанность государства правами человека и фиксирование их в конституции в конечном счете подвергают опасности всю систему. Конституционализм ищет такую форму защиты прав, которая не создает опасности предпосылкам ее собственного существования»².

Конституционализм актуализирует задачу поиска и установления оптимального баланса между обеспечением прав и свобод человека и свободой управления, между субъективным правом и объективной обязанностью.

¹Права человека и правовое социальное государство в России / отв.ред. Е.А. Лукашева. М, 2011. С.18.

²Шайо А. Указ.раб. М., 2001. С.276-278.

У. Беджгот, автор книги «Английская конституция», отмечает «Имеются две великие цели, которые каждая конституция должна достичь, чтобы быть эффективной...: каждая конституция, прежде всего, должна сначала заработать авторитет, а затем пользоваться авторитетом; она должна, прежде всего, завоевать преданность и доверие народа и затем применить этот авторитет в делах управления»¹. Авторитет конституции, уважение конституционных прав человека во многом зависят от способности государства обеспечить ее действенность.

Дееспособность государства и есть гарантия декларируемых в конституционных положениях прав и свобод человека, основная предпосылка их реализуемости. Права и свободы человека ограничиваются общественными интересами, основывающимися на обеспечении национальной безопасности, защите общественного порядка, социальных стандартов морали и нравственности, признания и уважения прав и свобод других членов общества и, в целом, ради обеспечения общего блага. Ни одно из прав и ни одна из свобод индивидов и социальных групп не абсолютизируется и может быть ограничена вышеперечисленными общественными интересами. К примеру, право на свободу слова не распространяется на клевету, нецензурные выражения, оскорбления чувств верующих и т.д. Поэтому защита конституционного строя, государственной безопасности — важнейшие факторы, могущие ограничивать основные права и свободы человека. Часть 2 статьи 17 Конституции РФ прямо устанавливает, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Часть 3 статьи 55 Конституции РФ гласит: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только 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».

Конституционализм предполагает, что права не должны диссонировать с обязанностями, первым всегда корреспондируют вторые. Если классическая либеральная доктрина постулировала, что интересы всего общества имеют зависимость от интересов и соответственно прав отдельного лица, то многие дореволюционные российские авторы рассматривали права человека преимущественно в связке с обязанностями и акцент производили скорее на втором, нежели на первом. Так, по М.Н. Каткову: «Русские поданные имеют нечто более, чем политические права: они имеют политические обязанности»². Следует присоединиться к мнению Б.Н. Чичерина: «Свобода не состоит в одном приобретении и расширении прав. Человек только потому имеет права, что он несет на себе обязанность, и, наоборот, от него можно требовать исполнения обязанностей единственно потому, что он имеет права. Это два начала неразрывные»³.

¹ Конституции зарубежных государств / Сост. проф. В.В. Маклаков. М., 1997. С.87.

² Просвещенный консерватизм: Российские мыслители о путях развития Российской цивилизации: Политическая антология. М., 2012. С.413.

³ Там же. С.37.

У.Хохфельд, американский философ права, акцентировал внимание на том, что права человека без обязанностей не имеют смысла. Следует различать коннотации прав и привилегий. Привилегии предоставляют «из милости» того, кто их предоставляет, исходя из его личного усмотрения¹. Исходя из указанной посылки, такие права, как право на трудоустройство, благосостояние, не имеют юридического значения. Потому что нет субъекта, который берет на себя обязанность и несет юридическую ответственность за обеспечение этих прав. Здравый смысл предполагает, что право уже включает в себя обязанность другого лица или института.

В современном обществе все большее число людей требует прав, и все меньшее количество людей беспокоится об обязанностях. Индивидуалистические теории учат отстаивать права, но никто не учит исполнять свои обязанности, свой долг. Социальные группы (не только малоимущие, но и бизнес-сообщества, политические партии и движения) и отдельные индивиды становятся все более требовательными к обязанностям государства обеспечить им их права, но никто из них не соотносит свои требования с вкладом, которые они вносят в жизнь общества и государства, никто не говорит о личной ответственности. При этом, очень часто в таких требованиях содержатся противоречия: люди, требуя расширения своих прав (экономических и социальных), хотят сузить государственно-управленческое пространство, но забывают, что исполнение этих прав объективно подразумевает рост зависимости их от власти, так как требует усиления управленческого интервенционализма в те или иные аспекты жизни гражданского общества. Благосостояние каждой социальной группы, каждого отдельного индивида требует, прежде всего, усилий их самих. Опыт всех процветающих государств, как Запада, так и Востока учит, что общего благоденствия можно достигнуть только посредством трудовой дисциплины и ответственности за результаты своих трудовых усилий.

По мнению Еллинека, «управление может состоять исключительно только в создании внешних условий». До каких пределов должна идти восполняющая деятельность государства и где должна начинаться его заменяющая индивидуальную и корпоративную деятельность, «может быть определено только на основании всего исторического и социального положения отдельного государства и в соответствии с природой данной отрасли управления»². Русский правовед К.Д. Кавелин прав, когда отмечает: «Принимая из Европы без критической проверки выводы, сделанные ею для себя из своей жизни, наблюдений и опытов, мы воображаем, будто имеем перед собой чистую, беспримесную научную истину, всеобщую, объективную и неизменную, и тем парализуем собственную свою деятельность в самом корне, прежде чем она успела начаться. Еще недавно мы точно так же относились к европейским учреждениям и нравам, пока, наконец, опытом не убедились, что обычаи и

¹Hohfeld W. N. Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning // Yale Law Journal. 23(1):16-59, Nov.1913. Pp.16-44.

²Еллинек Г. Указ.раб. СПб., 2004. С.264-266.

учреждения везде и всегда носят на себе отпечаток страны, где они образовались, и живые следы ее истории»¹.

В постсоветских странах процесс формирования класса частных собственников не завершился: он не только не является носителем идеи автономности, а, напротив, демонстрирует потребность в активной организующей деятельности государства, в обществе преобладают иждивенческие настроения, «поводырская» культура, требующая «пастырской опеки» (по Фуко). То, что Г.Берман говорит о западной традиции права, еще более актуально для евразийского политико-правового пространства: «Существует напряженность между идеями и реальностью, между динамическими качествами и стабильностью, между трансцендентностью и имманентностью западной традиции права»².

Чтобы либерализм эмпирически господствовал, надо вначале позаботиться о том, чтобы он стал доминировать в мышлении. Требуется укорененная культура свободы, культура предпринимательской деятельности, стремление и готовность управляемых освободиться от опеки и взять ответственность за то, чтобы управлять самими собой по собственному усмотрению. Для получения индивидов — «господинов самому себе» (по Локку), нужно первоначально осуществить множество управленческих действий по созданию справедливых стартовых условий для участия в рыночной экономике, доступа к ресурсам, дающим всем равный шанс для такой автономности и которая будет способствовать солидарности управляемых, формированию институтов гражданского общества.

Если абстрагироваться от отвлеченно-спекулятивных сюжетных линий либерализма, то следует заключить, что эмпирическое обоснование проблематизирует не столько и не только готовность власти отказаться от своего воздействия на те или иные сферы жизнедеятельности общества и индивида, сколько готовность (и подготовленность) взять им самим ответственность за свою судьбу. С учетом доминирования этатистской, патерналистской государственно-управленческой традиции, требуются долгосрочные целенаправленные взаимные усилия и управляющих и управляемых по установлению оптимальных государственно-управленческих пределов в воздействии на государственно-организованное социальное пространство.

Библиография:

1.Hohfeld W. N. Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning // Yale Law Journal. 23(1):16–59, Nov. 1913. Pp.16-59.

2.Noam Chomsky on the original meaning of «libertarian». [Электронный ресурс]. URL:<https://archive.org/details/NoamChomskyOnTheOriginalMeaningOflibertaria>. (дата обращения 17.10.2014).

¹Кавелин К.Д. Наш умственный строй: Статьи по философии русской истории и культуры (серия «Из истории отечественной философской мысли»). Москва, 1989 (Приложение к журналу "Вопросы философии"). С.316.

²Берман А. Западная традиция права: эпоха формирования. М., 1998. С.27.

3. Rothbard M. N. For a new liberty. The Libertarian Manifesto. New York: A Division of Macmillan Publishing Co., 1973. — 419 p.
4. Zenger C., Martin Ed. J. Libertarianism and the realities of governance // Global Virtue Ethics Review. 2014. Vol. 7. №1. Pp.146-182.
5. Аристотель. Метафизика. Соч. в 4 т. Т.1. М.: Мысль, 1976.- 550с.
6. Аристотель. Физика. Соч. в 4 т. Т.3. М.: Мысль, 1981.- 613с.
7. Берман А. Западная традиция права: эпоха формирования. М.: Инфра-М, Издательство МГУ, Норма, 1998.-624с.
8. Вырлеева-Балаева О.С., Малько А.В. Правовые ограничения государственной власти: понятие и система // Конституционное и муниципальное право. 2010. №10. С.17-20.
9. Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. — 752 с.
10. Жувенель Б. Де. Власть: Естественная история ее возрастания / пер. с франц. В. П. Гайдамака и А. В. Матешук. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2011.-546с.
11. Золотницкий Е.П. Политический либерализм: Историко- и теоретико-правовые аспекты: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. СПб., 2000.- 17с.
12. Лабулэ Э. Государство и его пределы, в связи с современными вопросами администрации, законодательства и политики. СПб.: Издание Н.И. Ламанского, 1867. — 363с.
13. Кавелин К.Д. Наш умственный строй: Статьи по философии русской истории и культуры. (серия «Из истории отечественной философской мысли»). Москва: Правда, 1989 (Приложение к журналу "Вопросы философии").– 653с.
14. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. 2-е изд., исправ. и доп. М.: Издательство БЕК. 1997. С.87.-584 с.
15. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 231.
16. Мартышин О.В. О либертарно-юридической теории права и государства // Государство и право. 2002. №10.С.5-16.
17. Милушева Т.В. Пределы и ограничения государственной власти: теоретико-правовое исследование. Автореф. дисс... д. ю. н. Саратов, 2012.-58с.
18. Права человека и правовое социальное государство в России / отв.ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма: Инфра-М, 2011.– 400с.
19. Просвещенный консерватизм: Российские мыслители о путях развития Российской цивилизации: Политическая антология / Авт.-сост Д.Н. Бакун. М.: Грифон, 2012.- 608с.
20. Ротбард М. Власть и рынок: государство и экономика / Пер. с англ. Б. С. Пинскера под ред. Гр. Сапова. Челябинск: Социум, 2003. — 415 с.
21. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / пер. с венг.: А. П. Гуськова, Б. В. Сотин. М.: Юристъ, 2001. — 292 с.

Дадымов З. О.¹

¹Дыдымов Заур Османович — кандидат юридических наук, заместитель генерального директора ООО «Нанохимтехсервис» — «О правовом механизме реализации права нации на самоопределение»

О правовом механизме реализации права народа на самоопределение

Аннотация: В статье автор анализирует международные нормы, закрепляющие право народов на самоопределение и представляет проект нормативного акта, который может быть положен в основу при разработке на уровне международного сообщества документа, регламентирующего механизм реализации права народов на самоопределение.

Ключевые слова: международно-правовые акты, национальное самоопределение, право народа на самоопределение.

Включение в первые статьи международных пактов о гражданских, политических, экономических, социальных и культурных правах положений о праве народов на самоопределение является свидетельством признания этого права мировым сообществом в качестве неотъемлемого и неотчуждаемого. Международно-правовые акты содержат положения и о том, что правительства государств должны «поощрять осуществление прав на самоопределение и уважать это право». Отношение к этому постулату является критерием демократичности и социальности государства.

Особые процессы в этой сфере происходят в мире последние несколько деkad, эти процессы существенным образом влияют не только на ситуацию в каждом отдельно взятом регионе, но и на весь мировой порядок. Они ставят перед человечеством все новые и новые задачи, решение которых невозможно без общего понимания, подхода и выработки общих правил решения конфликтных ситуаций.

Параллельно с процессами интеграции экономической и политической, которые мы наблюдаем в Европе, Северной Америке и с некоторыми оговорками в Центральной Азии, на востоке Европы, в северной и центральной Африке, юго-восточной Азии, на Кавказе и Ближнем Востоке происходят прямо противоположные процессы дезинтеграции, в основе которых лежит момент национального самоопределения. Кроме того, Евросоюз и Северная Америка (Канада) демонстрируют мировому сообществу и пример нерешенности вопроса народного самоопределения в Шотландии, Каталонии, Северной Ирландии, земле Басков и провинции Квебек. Это наталкивает на вывод о том, что достаточно высокий уровень экономического и социального развития не является определяющим в сфере национальной проблематики. Примеры Югославии, Кавказа, Украины, Ближнего Востока, Севера Африки наиболее ярко демонстрируют те опасности, которые ожидают Мировое сообщество в случае, если в глобальном масштабе не будет решена проблема возможности реализации права народа на самоопределение.

В период после Второй Мировой Войны, международными организациями разработан целый ряд документов, декларирующих право народов на самоопределение. Поверхностный анализ того исторического периода и целей преследовавшихся при принятии международно-правовых актов в условиях

«Холодной войны», можно сделать вывод, что упомянутые документы принимались для использования в идеологической войне «Восток-Запад». Времена изменились, радикально изменилась и ситуация, Мировой порядок находится в состоянии «неустойчивого равновесия». Взаимопротивоположные процессы происходящие на карте мира проявили опасность, которую таит в себе факт декларирования права народа на самоопределение и отсутствие правового механизма его реализации, с помощью которого международное сообщество могло бы позитивно влиять на процессы дезинтеграции, интенсивно происходящие в различных регионах мира.

Размышления над процессами, происходящими в сфере национального самоопределения, приводят к выводу о том, что в каждой коллективной форме государственности (в ее национальном контексте) должны предусматриваться на конституционном уровне политико-правовые гарантии обеспечения национального суверенитета (естественного свойства этнической общности). На практике же, к сожалению, территориальная целостность и жизнеспособность таких государственных образований находится в прямой зависимости от степени практикуемого во внутренней политике насилия, что ставит под большой вопрос соблюдение прав человека, возможность прогрессивных, демократических преобразований в государстве и формирование гражданского общества.

Все атрибуты свойственные человеческой общности, в том числе такие важные как политическая и правовая культура, отношения складывающиеся в треугольнике: государство — общество — личность, в каждой национальной общности несут свой характерный оттенок. Установления «сверху», искусственное и насильственное насаждение каких-либо чужеродных политико-правовых конструкций рано или поздно вызывает «ответный ход» с целью освобождения живого организма национальной общности из «прокрустова ложа» искусственного государственного механизма. Человеческая цивилизация выработала немало способов реализации права народов на самоопределение, которые в будущем послужат примером для неповторения ошибок, однако вряд ли есть какие-либо два конкретных примера — абсолютно идентичные...

Разработка и принятие правовых актов о механизме реализации права народа на самоопределение позволит:

Ввести в действие эффективный международный механизм содержащий общие принципы и правила реализации права народа на самоопределение для предупреждения, предотвращения и урегулирования возможных конфликтных ситуаций цивилизованными способами;

Не допустить эскалации межнациональных конфликтов, их перерастания в открытое военное противостояние;

Привлечь конфликтующие стороны в русло политических дискуссий, детальное обсуждение всех проблем, принятию компромиссных решений в случае возникновения противоречий.

Современное развитие событий, даёт основание полагать, что Мировому сообществу безусловно необходима выработка такого механизма, иначе существующая опасность размножения региональных конфликтов может привести к их неизбежному расширению, объединению различных

конфликтующих сторон и как следствие к новому глобальному противостоянию. Отсутствие международно-правовых норм, определяющих принципы взаимоотношений различных сторон при возникновении проблем самоопределения, приводит к тому, что в таких ситуациях преследуются интересы, зачастую узкие и малозначительные, но не главный интерес, который должен быть определяющим в условиях быстроменяющегося мирового порядка, интерес глобальной безопасности и мира.

Данный проект является приглашением автора к началу обсуждения и принятия международно-правовых норм и принципов о механизме реализации права народов на самоопределение.

Проект Международно-правового механизма реализации права народа на самоопределение.

Статья 1. Термины и определения:

А) Народ — единая этническая общность, которая проживает на территории собственного происхождения (исконной территории), имеет определенное самоназвание, не является частью другой государствообразующей общности и сохраняет, независимо от политико-правового статуса свои обычаи и традиции во всех сферах жизни.

Б) Организация народа — фактически существующая, структурированная политическая организация, представляющая народ, активно поддерживаемая им, что должно выражаться в создании самой организации народа в его участии в политических акциях, проводимых организацией и декларирующая своей главной целью самоопределение народа на его исконной территории.

В) Комиссия ООН по самоопределению (в дальнейшем «Комиссия») — учреждаемый Советом Безопасности ООН, в целях проведения мероприятий по самоопределению, полномочный орган, в состав которого входят представители, назначаемые Советом Безопасности ООН, организацией народа и Главой государства, в состав которого входит «территория самоопределения». Полномочия и порядок деятельности Комиссии определяются настоящим документом и Регламентом работы, который устанавливается Советом Безопасности ООН по представлению Комиссии, в каждом конкретном случае.

Г) Территория самоопределения — определяемая Комиссией, исходя из традиционного ареала проживания народа, исконная территория (полностью или часть от исконной), после изучения и анализа исторических фактов, экономической и социально-демографической ситуации. Территория самоопределения устанавливается при консенсусе всех трех групп, входящих в состав Комиссии.

Д) Формы самоопределения — «создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним или установление любого другого политического статуса, свободно определяемого народом, являются способами осуществления этим народом права на самоопределение» (Декларация о принципах международного права, 1970 год).

Статья 2. Стремление к самоопределению народа определяется Советом Безопасности ООН, исходя из конкретной ситуации в данном регионе.

Готовность к самоопределению и его формы устанавливаются путем проведения референдума среди народа. Инициатива в проведении референдума о самоопределении должна исходить от организации народа и быть поддержана Советом Безопасности, что выражается в его решении о создании Комиссии по самоопределению.

Статья 3. Негативное отношение государства, в составе которого находится территория самоопределения, к возможному проведению референдума о самоопределении преодолевается совместными усилиями Совета Безопасности и организации народа до создания Комиссии по самоопределению. Назначение Главой данного государства представителей в Комиссию означает согласие участвовать в процедурах установления готовности народа к самоопределению и проводить последующие мероприятия, в случае возникновения такой необходимости.

Статья 4. Комиссия устанавливает порядок проведения референдума. Процедура референдума строится на основе сочетания принципов, заложенных в национальном законодательстве государства, традициях и обычаях исторически сложившихся форм непосредственной демократии данного народа, и в принципиальном соответствии с нормами международного права.

Статья 5. До проведения референдума на территории самоопределения производится перепись населения с целью подробного определения этнического состава. Перепись населения производится под непосредственным контролем Комиссии, представителей Совета Безопасности ООН. Советом Безопасности, по предложению Комиссии, создается специальная независимая группа экспертов (СНГЭ), которая подробно изучает вопрос экономической интеграции территории самоопределения в экономическую систему данного государства, региональную и мировую систему. Группа докладывает после окончания работы о результатах и предлагает возможные пути сохранения экономического потенциала региона, исходя из новой предполагаемой политической ситуации. Совет Безопасности, Комиссия, данное государство, организация народа обязаны руководствоваться при осуществлении мероприятий по самоопределению народа результатами деятельности СНГЭ.

Статья 6. Комиссия определяет формулировку вопроса референдума и сроки его проведения, в зависимости от результатов работы СНГЭ и проведенной переписи населения.

Голосование на референдуме происходит под непосредственным контролем наблюдателей, назначенных Советом Безопасности ООН.

Статья 7. Формулировка вопроса референдума должна предполагать в принципе:

- А) создание суверенного и независимого государства,
- Б) свободное присоединение или объединение с независимым государством в качестве автономного государственного образования,
- В) иной политической статус в составе независимого государства.

Конкретная форма самоопределения устанавливается Комиссией на основе анализа итогов референдума, переписи населения, результатов работы СНГЭ. Такое решение Комиссии может быть принято только единогласно.

Статья 8. Референдум о самоопределении считается состоявшимся при участии не менее 75% от общей численности имеющих право голосовать.

Вопрос референдума о самоопределении считается решенным, если за него проголосовало не менее 60% от общей численности имеющих право голосовать.

Статья 9. Создание суверенного независимого государства предлагается и осуществляется только в случае, если представители данного народа составляют абсолютное большинство населения территории самоопределения.

Данная форма самоопределения осуществляется путём проведения выборов органов государственной власти, по разработанной Комиссией процедуре. После чего Парламент нового государства принимает Конституцию (Основной Закон), а ООН признаёт своим актом существование этого государства. Границы государства устанавливаются Комиссией при участии представителей сопредельных территорий и (или) народов.

Статья 10. Свободное присоединение или объединение с независимым государством в качестве автономного государственного образования предлагается и осуществляется в случае, если данный народ составляет относительное большинство (не менее 30 %) населения территории самоопределения.

Данная форма осуществляется путём конструирования нового автономного образования на территории самоопределения, включения его в состав независимого государства. Комиссия разрабатывает проект закона об автономии и вносит его для принятия в орган законодательной власти данного государства. Границы автономии определяются Комиссией совместно с органами власти государства и организацией народа.

Статья 11. Если данный народ составляет меньшинство населения на территории самоопределения, Комиссия разрабатывает наиболее приемлемый вариант политического статуса народа в данном государстве, который отражается в законопроекте в рамках действующего национального законодательства государства.

Новый политический статус народа не предполагает создание государственного образования, но может включать в себя гарантированное представительство в органах власти государства; институты национальной администрации в системе исполнительной власти государства; национально-представительные структуры с консультативными, совещательными и иными функциями.

В заключение следует отметить один существенный момент, имеющий место при обсуждениях или размышлениях о праве народа на самоопределение. Это вопрос о приоритете прав личности над национальными правами или наоборот. На мой взгляд, правовое демократическое социальное государство должно стремиться к тому, чтобы посредством разнообразных институтов, системы сдержек и противовесов, конструировать и культивировать процедуры регулирования противоречий существующих и возникающих в обществе, и в том числе и даже в первую очередь — противоречий между групповыми (коллективными) и индивидуальными правами человека.

О праве нации на самоопределение

Аннотация: В статье предлагается вернуться к давней проблеме о праве нации на самоопределение, постараться оценить возможности реализации этого права в современных условиях устоявшейся государственности с одной стороны и не затухающих попыток многих национальных образований получить свою политически оформленную структуру в виде самостоятельного государства — с другой.

Ключевые слова: нация, государство, реализация права, суверенитет, теория признания, русский народ, политический режим, конституция, конфликт.

В современном международном праве имеются нормы, подтверждающие правосубъектность борющихся наций, которая носит объективный характер, т.е. существует независимо от чьей-либо воли. Современное международное право подтверждает и гарантирует право народов на самоопределение, включая право на свободный выбор и развитие своего социально-политического статуса. Принцип самоопределения народов является одним из основных принципов международного права, его никто и никогда не отменял, становление его происходило в тяжелой борьбе и далось народам «большой кровью» в течение всего XIX, и особенно, — XX веков. Особенно динамичное развитие он приобрел после Октябрьской революции 1917 года.

С принятием Устава ООН право наций на самоопределение окончательно завершило свое юридическое оформление в качестве основного принципа международного права. Наиболее полно его содержание сформулировано в «Декларации о принципах международного права 1970г.», где говорится: «Все народы имеют право свободно определять без вмешательства извне свой политический статус и осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие, и каждое государство обязано уважать это право в соответствии с положениями Устава ООН».

Нации, борющиеся за создание независимого государства, находятся под защитой международного права: они объективно могут применять меры принуждения в отношении тех сил, которые препятствуют обретению нацией полной международной правосубъектности, оформлению в государство. Но применение принуждения — не единственное, и в принципе — не главное проявление международной правосубъектности. Главное — существование публичной и суверенной власти на определенной территории, которая этой нацией культурно и экономически освоена на протяжении длительного ее исторического существования и которая (власть) самостоятельно осуществляет на этой территории квазигосударственные функции. Иначе говоря: нация должна

¹Каратаев Олег Гурьевич — доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета Государственного университета морского и речного флота им. адмирала С.О. Макарова.

иметь догосударственную форму организации: парламент, выбранный демократическим путем, верховную власть, судебные и исполнительные органы.

В качестве живого примера, послужившего в последнее время поводом для широкого обсуждения и в научных кругах и в практике государственного строительства можно привести ситуацию на Украине. При этом будем учитывать то обстоятельство, что (и это очень важно!) международной правосубъектностью обладают не все, а лишь ограниченное число наций — нации, не имеющие своего государства, но стремящиеся к его созданию в соответствии с международным правом. Это последнее замечание я выделил особо, т.к. русский народ, точнее великороссы, до настоящего времени не имеют своей политически оформленной государственности, т. к. в соответствии с Конституцией России — Российская федерация не является государством русского народа, точнее великороссов. Поэтому две, так называемые «самопровозглашенные» республики на Украине (беру это слово в кавычки, поскольку оно отражает не юридически значимое определение, т.к. в соответствии с декларативным принципом — все государства в начале своего существования являются «самопровозглашенными», — а лишь как наиболее употребляемый сейчас в СМИ — популярный термин!) являются исторической формой реализации права компактно проживающих на культурно и экономически освоенной в течение многих веков территории около 7 миллионов великороссов на организацию своего государства. В то же время, следует не забывать о том, что Украина в правоприменительном пространстве, созданном киевской властью, провозглашается как мононациональное государство украинского народа, где не предусматривается никаких политических форм существования великорусского народа, даже на уровне признания его языка вторым государственным (что сделано, например, в Белоруссии!)

Таким образом, еще раз хочу подчеркнуть, что суверенитет борющихся наций характеризуется тем, что он не зависит от признания его субъектом международного права со стороны других государств, а лишь от вышеперечисленных объективных обстоятельств исторического и политического существования, а нация от своего имени вправе применять принудительные меры в отношении нарушителей своего суверенитета. С проблемой международной правосубъектности тесно связана так называемая «проблема признания». Как, я уже упомянул выше, в настоящее время существуют две теории признания: конститутивная и декларативная.

Конститутивная теория была широко распространена в начале XX столетия и сейчас, практически уходит в прошлое, уступая место декларативной, которая, однако же, предусматривает, безусловно, и последующее широкое признание, с приемом, например, в ООН, т.е. в какой-то мере — переход к конститутивному признанию.

В дальнейшем, успех или неуспех существования данного государственного образования будет зависеть, конечно же, от многих факторов, главным из которых является, безусловно, наличие исторической традиции, способной сформировать истинный, а не формальный суверенитет, опирающийся на независимую экономику, культуру, военное дело.

Современное международное право допускает возможность правомерного применения вооруженных сил при реализации права наций на самоопределение при условии, если это применение опирается на целый ряд правовых документов, среди которых в первую очередь следует упомянуть: Санкт-Петербургскую декларацию об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль 1888г.; Гаагские конвенции 1899г. и 1907г. "Об открытии военных действий", "О законах и обычаях сухопутной войны" и др.; Женевский протокол о запрещении применения на войне ядовитых газов 1925г.; Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям от 12 августа 1949г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов 1977г. и Дополнительный протокол II к Женевским Конвенциям, 1977г.

В соответствии с Дополнительным протоколом I различают международные вооруженные конфликты и вооруженные конфликты немеждународного характера, а последние, в свою очередь делятся на конфликты, связанные с борьбой наций за реализацию своего права на самоопределение и гражданские войны. Гражданская война при этом отличается от борьбы наций за самоопределение, прежде всего тем, что в последней обе воюющие стороны являются субъектами международного права, в то время как в гражданской войне воюющей стороной является лишь центральное правительство. Классическим примером гражданской войны является война 1918 — 1920г.г. в России, классическим примером войны народа за самоопределение является, например, война, приведшая к образованию самостоятельного государства Пакистан. Примеры можно конечно приводить, как, говорится, — "до бесконечности", т.к. практически все современные государства образованы в результате упомянутых выше вооруженных конфликтов немеждународного характера (США, Россия, Франция, Италия, Китай и т.д.). Признание повстанцев "воюющей стороной" исключает применение к ним национального уголовного законодательства об ответственности за массовые беспорядки и т.п. На захваченных в плен распространяется статус военнопленных. Повстанцы могут вступать в правоотношения с другими государствами и международными организациями, получать от них допустимую международным правом помощь. Власти повстанцев могут создавать на контролируемой ими территории органы управления и издавать нормативные акты. Таким образом, признание повстанцев "воюющей стороной", как правило, свидетельствует о приобретении конфликтом качества международного и является первым шагом к признанию нового государства.

В рассмотренном выше случае с Украиной часто приходится констатировать отсутствие понимания необходимости соблюдать в этом конфликте международное право (о чем достаточно ярко и неоднократно, особенно в так называемой Валдайской речи говорил президент Путин!). При этом иногда обвиняют Россию в двойных стандартах. Дескать, в конфликте на Украине надо соблюдать международное право, а в конфликте, носившем название "чеченского"- нет! Конечно же, право надо соблюдать во всех случаях, и Россия (как об этом, кстати, неоднократно говорил Путин!) самым тщательным образом соблюдала его и в "чеченском конфликте". Я не зря привел в начале

статьи широкий список правоустанавливающих документов. В "чеченском конфликте" подразделения Дудаева и его последователей нарушали буквально все вышеперечисленные правовые условия, превратившись из повстанцев в бандитов. Назову только три из них: геноцид в отношении русского народа — было убито и изгнано из Чечни до 400 тысяч русских; массовые преступления в отношении пленных; совершение терактов на территории центральной России. А с бандитами не может быть никаких переговоров, они могут быть только признаны уголовными преступниками, что и было совершенно правомерно сделано Путиным.

Иногда приходится слышать также недоумение в отношении деятельности нашего следственного комитета, возглавляемого, кстати, одним из крупнейших российских и европейских специалистов в области международного права — А.И. Бастрыкиным, который "воюет" на Украине, возбуждая уголовные дела в отношении таких действующих крупных политических фигур, как Коломойский, Аваков и др. Бастрыкин действует совершенно правильно, собирая количественные доказательства преступной деятельности многих политических руководителей киевской власти, совершающих массовые преступления — "международные" и "международного характера": геноцид, убийства, изнасилования, грабежи и т.д. Этот массив, характеризующий их преступную деятельность, явится, безусловно, в недалеком будущем достаточным материалом для Международного уголовного суда. Согласно нормам международного права военным преступникам не может быть предоставлено убежище. Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступникам и преступлениям против человечности 1968 года установила правило о неприменимости срока давности к военным преступлениям независимо от времени их совершения, а к преступлениям против человечности — также и от того, были они совершены в мирное, или военное время. Что касается ответственности за исполнение преступных приказов, то Устав Международного военного трибунала по наказанию главных военных преступников 1945г. зафиксировал норму — «тот факт, что подсудимый действовал по распоряжению правительства или приказу начальника, не освобождает его от ответственности».

Если говорить серьезно, обобщая вышеперечисленные факты, то вопрос стоит о способности европейцев, вообще, решать проблемы собственной безопасности, сочетая право народов на самоопределение и право сохранения государственной целостности своими силами. При этом, разумеется, важной задачей является необходимость солидарных усилий России и стран Центральной Европы в рамках ОБСЕ и других международных организаций по мирному урегулированию конфликта на Украине и других аналогичных конфликтов, которые, как мы видим в последнее время, назревают по всей Европе (Испания, Великобритания, Италия и т.д.) Необходимо общими усилиями найти действенный способ обеспечения национальной безопасности каждой из центрально- и восточно-европейских стран, в том числе путем предоставления взаимных гарантий уважения суверенитета и невмешательства в дела друг друга, не допустить возникновения новых разделительных линий и «санитарных

кордонов», направленных против какой-либо из европейских стран, или групп стран, военно-политических союзов, в том числе региональных.

В более общем плане это означает осуществление практической политики на основе максимально полного учета выработанных ходом исторического развития некоторых исходных положений, которые правомерно назвать геополитическими аксиомами. Это, в частности, поддержание цивилизационного баланса, территориальный консерватизм, военно-политическое сдерживание, демографический контроль, глобальное энергетическое взаимодействие, мировые продовольственные гарантии. К сожалению, политическая практика последних лет пока демонстрирует противоречивость и даже драматичность многих процессов, сопровождающих становление новой европейской политической конфигурации. Кратко остановимся лишь на некоторых из них, которые, к сожалению, закладывают, как говорится, «мину замедленного действия» на взрыв которой мы только что обратили внимание, анализируя, в качестве примера, события на Украине.

Во-первых, сверхбыстрое полновесное признание государств, образовавшихся после разрушения СССР и СФРЮ, без надлежащих гарантий со стороны этих государств и мирового сообщества многомиллионным национальным меньшинствам, в силу целого ряда причин, оказавшихся на их территориях, породили не только серьезные межнациональные конфликты, разрушения материальной среды, жертвы, сотни тысяч беженцев, но и нанесли серьезнейший ущерб делу общеевропейской безопасности, посеяв семена подозрительности к политике ряда государств и не всегда обоснованные надежды на мирное получение и реализацию права на самоопределение, как мы это видели на приведенном примере.

Во-вторых, вызывает крайнюю тревогу экспансия НАТО на восток. Уже одно то, что решение о расширении НАТО было принято, несмотря на официальные протесты России, не позволяет пока проявлять сдержанный оптимизм в этом вопросе.

В-третьих, странно выглядят усилия некоторых государств, пытающихся и осуществить ревизию невыгодных для них международных договоров, и в тоже время не отказаться от территориальных приобретений, связанных с этими договорами. К числу их принадлежит, например, Литва, создавшая «проблему» Вильнюса и Виленского края, и та же Украина.

Поэтому, подводя итог, можно сказать, что с грузом этих проблем (с приведенными выше результатами различных попыток их решения) XXI век в Европе представляется будущим с высоким потенциалом конфликтности, способным привести Европу к новым разрушительным кризисам, «поставить крест» на надеждах миллионов европейцев на благополучную и безопасную жизнь в общем европейском доме. Заканчивая статью, хочу выразить надежду на то, что заложенный в современном международном праве конфликт между самоопределением и государственной целостностью будет успешно разрешен международным сообществом, поскольку, по моему, внимание к нему, наконец-то наблюдается самое пристальное не только со стороны теоретиков

государствоведов, но и со стороны большинства глав государств, в том числе, и в первую очередь, входящих в состав Совбеза ООН.

Мурашко Л. О.¹

Безопасность человека: ценностные приоритеты в международных и национальных актах

Аннотация: В статье автор на основе анализа таких прав, как право на труд, право на социальное обеспечение, право на охрану здоровья обосновывает возрастающее влияние международного права, международных стандартов, решений европейских судебных органов на содержание национального законодательства. Исследуя ценностный аспект воздействия международно-правовых актов на национальное законодательство, автор приходит к выводу об аксиологизации национального права как современной тенденции развития национальных правовых систем

Ключевые слова: ценности, международное право, национальное право, право на труд, право на социальное обеспечение, охрана здоровья

В настоящее время система национального права, включая все отрасли, в том числе трудовое право, подвергается все более усиливающемуся влиянию международного права, европейского права. При этом ведущей тенденцией данного влияния остается защита прав и свобод человека, что уже долгое время способствует аксиологизации национального законодательства различных государств.

В исследованиях зарубежных ученых широкое распространение получила точка зрения о том, что права человека представляют «сердцевину» права: «В центре политического проекта современности находятся права человека, то есть субъективные права, на обладание которыми может претендовать каждый человек вне зависимости от обстоятельств... Идея прав человека... одержала в конце концов (по крайней мере, на уровне конституций) беспримерную победу»².

На европейском правовом пространстве права человека способствовали сближению правовых систем, выступая своеобразным камертоном, в соответствии с которым «настраивалось» национальное законодательство. Для белорусского законодательства это также характерно, хотя и в меньшей степени, поскольку Республика Беларусь не является членом Совета Европы и участником европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года. Однако в Конституции Республики Беларусь, как и в большинстве конституций стран мира, закреплена классическая модель прав и свобод; человек, его права и свободы провозглашены в статье 2 Конституции в качестве высшей ценности общества и государства. С момента закрепления в международных пактах о

¹Мурашко Людмила Олеговна, кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника экспертно-правового управления Конституционного Суда Республики Беларусь.

²Хёффе, О. Политика, право, справедливость: основоположения критической философии права и государства / О. Хёффе ; пер. с нем. В.С. Малахова. — М. : Гнозис : Логос, 1994. — С. 248.

правах человека 1966 года защита прав человека приобрела наднациональный характер, усиливая ценностный потенциал национальных правовых систем.

Более чем полувековая история реализации основных международно-правовых документов о правах человека, качественный шаг вперед в связи с началом в 1959 году деятельности Европейского Суда по правам человека позволяют сделать вывод об особой важности институциональности защиты прав и свобод человека, способствующей повышению эффективности защиты прав человека и в целом гуманизации национальных законодательств.

Одним из важнейших ценностных приоритетов и на международном, и на национальном уровнях выступает сегодня безопасность человека.

Такие традиционные категории, как право на жизнь, здоровье, человеческое достоинство, физическую неприкосновенность личности, законодатель наполняет новым содержанием, пытаясь противостоять угрозам, которые несет наряду с достижениями развитие биотехнологий, биомедицинские исследования, генная инженерия и др. Еще в Уставе Всемирной организации здравоохранения 1946 года было отмечено, что здоровье всех народов является основным фактором в достижении мира и безопасности.

В решении по Закону Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об охране труда» Конституционный Суд Республики Беларусь подчеркнул, что ценностью здоровья, по сути являющегося неотчуждаемым благом, без которого умаляется либо утрачивается значение многих других благ и ценностей, предопределяется и характер обязанностей государства, признающего свою ответственность за сохранение и укрепление здоровья людей, а следовательно и содержание правового регулирования отношений, связанных с реализацией гражданами указанного конституционного права (решение от 5 июля 2013 года)¹. Тем самым здоровье, которое выступает традиционной ценностью для каждого человека, на национальном уровне в качестве конституционной ценности подразумевает обязанности и ответственность государства, обуславливает содержание правового регулирования в данной сфере.

Важнейшей сферой ценностных приоритетов является сфера труда, социального обеспечения, сфера защиты материнства и детства. Право граждан на социальное обеспечение закреплено в таких международно-правовых актах как Всеобщая декларация прав человека 1948 года (статья 22, пункт 1 статьи 25), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (статья 9), Хартия ЕС об основополагающих правах 2000 г. (статья 34). В отношении пределов, масштаба и целей такого обеспечения указано на «максимальные пределы имеющихся ресурсов». Согласно статье 2 Международного пакта каждое участвующее в данном Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности, в экономической и технической областях, принять в

¹О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об охране труда» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 5 июля 2013 г., № Р-839/2013 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. — 23.07.2013. — 6/1322.

максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер (пункт 1). В рамках СНГ государства — участники Содружества Независимых Государств заключили Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г., что подтверждает взаимодействие и взаимовлияние универсального, регионального и национального уровня правовых норм.

Не следует забывать о Международной организации труда: МОТ принят ряд актов, направленных на установление принципов равноправия и сохранения приобретаемых прав в области пенсионного обеспечения (Конвенция № 102 о минимальных нормах социального обеспечения 1952 г.; Конвенция № 128 о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца 1967 г.; Рекомендация № 131 о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца 1967 г. и др.)

Право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование, закрепленное в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., реализуется в национальных законах. Такой же пример можно привести в сфере установления государством минимальной заработной платы, что является одной из важнейших гарантий права на заработную плату и восходит к закрепленному в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. праву каждого на справедливые и благоприятные условия труда, включая, в частности вознаграждение, обеспечивающее, как минимум, всем трудящимся справедливую зарплату и равное вознаграждение за труд равной ценности без какого бы то ни было различия, с равной платой за равный труд; удовлетворительное существование для них самих и их семей в соответствии с постановлениями настоящего Пакта (пункт «а» статьи 7).

Закрепленный в указанном Пакте подход к определению уровня минимальной заработной платы основан на том, что минимальная заработная плата должна гарантировать удовлетворение основных жизненных потребностей не только самого трудящегося, но и его семьи. Данный подход закреплен также в Европейской социальной хартии 1961 г. (пересмотренной в 1996 г.), предусматривающей, что все трудящиеся имеют право на справедливое вознаграждение, достаточное для поддержания нормального уровня жизни их самих и их семей (пункт 4 Части I).

В Конвенции МОТ № 131 (1970 г.) «Об установлении минимальной заработной платы с особым учетом развивающихся стран» и в одноименной Рекомендации МОТ № 135 (1970 г.) установлено, что при определении уровня минимальной заработной платы учитываются потребности трудящихся и членов их семей, принимая во внимание общий уровень заработной платы в стране, стоимость жизни, социальные пособия и сравнительный уровень жизни других социальных групп (статья 3 Конвенции, пункт 3 раздела II Рекомендации).

Основы социальной защиты семьи, материнства, отцовства и детства заложены в таких основополагающих международных актах, как Всеобщая

декларация прав человека 1948 года, указанные пакты 1966 года, Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 года, согласно которой государства-участники принимают все необходимые законодательные, административные и другие меры для осуществления прав, признанных в указанной Конвенции; в отношении экономических, социальных и культурных прав государства-участники принимают такие меры в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов и в случае необходимости в рамках международного сотрудничества (статья 4).

Этот же подход можно увидеть и на региональном уровне. Согласно Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года в целях обеспечения необходимых условий для всестороннего развития семьи как основной ячейки общества Стороны обязуются содействовать экономической, правовой и социальной защите семейной жизни, в частности посредством социальных и семейных пособий, налоговых льгот, поощрения строительства жилья, приспособленного к семейным нуждам, помощи молодым семьям и других соответствующих мер (статья 16).

В соответствии с положениями Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 года в целях обеспечения эффективного осуществления права матерей и детей на социальную и экономическую защиту Договаривающиеся Стороны примут все надлежащие и необходимые меры в этом направлении, включая создание и содержание соответствующих институтов или служб (часть третья статьи 16).

Положения национальных законов в отношении гарантий социальной защиты реализуют подходы указанных основных многосторонних международных договоров в области защиты прав человека, выбирая в качестве ценностных приоритетов достойное обеспечение человека в старости, законодательно закрепленный минимальный уровень заработной платы для достойного уровня жизни, защиту семьи, материнства и детства.

При определении баланса ценностей, в первую очередь в случае ограничения прав и свобод человека, на первый план выходит принцип соразмерности. Благодаря развитию технологий и расширению пределов человеческих возможностей произошло понимание того, что права и свободы отдельного человека не являются абсолютными, должен быть соблюден справедливый баланс между личностью и обществом и государством. При этом одним из важнейших является вопрос пределов вмешательства государства в осуществление прав и свобод человека, пределов ограничений прав, которые должны быть «предусмотрены законом» и «необходимы в демократическом обществе», как указано в ведущей европейской конвенции в сфере прав человека. На европейском правовом пространстве принцип соразмерности, получивший развитие благодаря прецедентному праву Европейского Суда по правам человека, стал краеугольным камнем в его деятельности при оценке правомерности (конвенционности) применения национальными властями ограничений прав и свобод личности. «Взвешивающий» принцип соразмерности направлен прежде всего на разрешение ценностных конфликтов путем соотнесения различных норм европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод в конкретных

спорных ситуациях; он также выступает одним из основополагающих принципов на национальном уровне, в практике конституционной юстиции в государствах.

Практика Европейского Суда по правам человека является примером того, как значимые философские идеи, овладевая умами, становятся ценными для общества и, нуждаясь в обеспечении и защите, в силу своей значимости обретают правовую форму. Являясь феноменами западной правовой культуры, благодаря данному Суду и системе исполнения его решений права и свободы человека, о которых на протяжении столетий писали философы, получили конкретное нормативно закрепленное содержание, а также механизмы реализации.

Внимание к правам человека одновременно привело к активизации ценностного потенциала права и осознанию роли ценностей в системе социальной регуляции. Так, в статье 2 Договора о Европейском Союзе установлено, что «Союз основан на ценностях уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства и соблюдения прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Эти ценности являются общими для государств-членов в рамках общества, характеризующегося плюрализмом, недискриминацией, терпимостью, справедливостью, солидарностью и равенством женщин и мужчин»¹.

Традиционные ценности свободы, достоинства и ответственности человека получили признание на универсальном международном уровне с принятием Советом ООН по правам человека 24 марта 2011 г. Резолюции A/HRC/16/L.6 «Поощрение прав человека и основных свобод благодаря более глубокому пониманию традиционных ценностей человечества». Совет подтвердил, что достоинство, свобода и ответственность являются традиционными ценностями, которые разделяет все человечество и которые закреплены в универсальных договорах по правам человека. Как указано в данной Резолюции, «все культуры и цивилизации в своих традициях, обычаях, религиях и верованиях имеют общий набор ценностей, принадлежащий всему человечеству, и эти ценности вносят важный вклад в развитие норм и стандартов в области прав человека». Ценностный подход в контексте прав человека способствовал осмыслению содержания прав и свобод, особенностей развития этого содержания на национальном уровне.

В условиях глобализации, когда на универсальном уровне усиливаются экономические, культурные, политические связи, происходит более тесное взаимодействие, «взаимопроникновение» правовых систем различных государств. Процессы глобализации, возрастание скорости информационных потоков, глобальное виртуальное пространство сделали возможным такое взаимодействие на качественно ином уровне.

Глобализация оказывает влияние на все сферы жизни, включая право. В правовой сфере глобализацию можно свести к приданию универсального значения правовым институтам и механизмам, выработанным в рамках

¹ Договор о Европейском Союзе : подписан в г. Маастрихте 07.02.1992 г.; в ред. Лиссабонского договора 2007 г. // Европейский Союз и Россия: законодательство и практика [Электронный ресурс]. — 2013. — Режим доступа: <http://eu-law.ru/about/право-европейского-союза/ договор-о-европейском-союзе/>. — Дата доступа: 02.09.2014.

европейской правовой традиции (в широком смысле). Тем самым нарастает универсализация правовых норм, вырабатываются общемировые нормативные правила. Если ранее они носили в большей степени рекомендательный характер, опираясь на согласие государств, то новые глобальные угрозы человечеству в виде международного терроризма, природных и техногенных катастроф, экологического кризиса заставили государства мира идти по пути безусловного применения и соблюдения предписаний международных договоров.

Возрастающую роль международного права и его влияние на национальные правовые системы можно рассматривать как одну из важных тенденций усиления аксиологизации национального права, когда нормы международного публичного права во взаимодействии государств, нормы международных межгосударственных и неправительственных организаций как универсального, так и регионального уровня, представляющие целостные нормативные стандарты в определенной сфере (труд, социальное обеспечение, здравоохранение, интеллектуальная собственность и др.), наднациональные нормы различных межгосударственных интеграционных образований напрямую задают контуры национальной нормативности.

При этом следует учитывать влияние на национальное право норм транснациональных корпораций, зачастую представляющих собой по классической характеристике действия правовых норм в пространстве, по времени и по кругу лиц «право в праве». «В условиях глобализации происходит интенсивный процесс сближения и взаимовлияния национального и международного права, но не за счет ограничения суверенитета государств, а посредством двух линий взаимодействия, прокладываемых международным публичным правом и международным частным правом, в рамках которых появляются правила международной предпринимательской деятельности, выработанные крупными корпорациями разных стран и применяемые в экономических отношениях с согласия государств»¹.

Следует отметить, что нормы международного права в сфере защиты прав человека, международные стандарты аккумулируют прогрессивный опыт различных государств в правовой сфере, выработанный за долгий исторический период. Его реализация в национальном законодательстве способствует формированию системы защиты прав человека, «встроенной» в региональный и универсальный уровни такой защиты. Отражая такие универсальные ценности, как демократия, права человека, безопасность человека, нормы международного права тесно переплетаются с конституционными ценностями государств. Европейские конституционалисты образно обозначают данное явление как «многоголосый конституционализм»², имея в виду различные уровни защиты ценностей, которые традиционно предусмотрены как в международных документах, так и в национальных конституциях.

¹Тихомиров, Ю.А. Право и саморегулирование / Ю.А. Тихомиров // Журн. рос. права. — 2005. — № 9. — С. 89.

²Tanchev, E. Constitutional court functions in protecting the democratic constitutional order / E. Tanchev // Venice Commission of Council of Europe [Electronic resource]. — 2013. — Mode of access : [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-JU\(2011\)022-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-JU(2011)022-e.pdf). — Date of access : 26.01.2013.

Наряду с универсализацией наблюдается и обратная тенденция — регионализация прав и свобод, адаптация их к историческим, культурным, религиозным факторам. Характеризуя процесс «приживания» в России универсальных стандартов прав человека, В.Д.Зорькин называет права человека «основной концепцией системы ценностей современного мира», указывает на негативные последствия механистического переноса этих конституционных ценностей вместо постепенного взаимодействия культур с целью освоения ценностей и стандартов иных культур общественным сознанием народов¹.

Другое направление влияния международного права обусловлено взаимодействием государств на региональном уровне. В современном мире государство чаще всего выступает элементом многих региональных объединений государств. В связке «международное право — внутригосударственное право» региональные объединения государств начали играть особую роль, стирая грань между международным и внутригосударственным правом. При этом такие региональные объединения, как Содружество Независимых Государств, Европейский союз и др., во многом не удовлетворяет форма международной организации, в связи с чем они начинают тяготеть к межгосударственным сообществам, акты органов которых приобретают наднациональный характер, что еще больше усиливает их воздействие на правовые системы входящих в данные объединения государств, а зачастую напрямую предопределяет национальное регулирование.

Наднациональное право, представляя собой новую систему правового регулирования, имеет особую природу, поэтому его нельзя отнести в полной мере ни к международному, ни к внутригосударственному праву. По своему содержанию и форме нормы наднационального права, например нормы Таможенного кодекса Таможенного Союза, приближаются к положениям национального законодательства, применяются непосредственно субъектами правоотношений, однако в силу способа принятия, наднационального субъекта принятия не включены в необходимой степени в национальные механизмы соблюдения, исполнения, и, самое главное, защиты и восстановления нарушенных прав.

В условиях усиления приоритетной роли международного права по отношению к внутригосударственному праву от белорусского законодателя требуется взвешенная продуманная оценка сложного национального механизма соотношения международного и внутригосударственного права. В таких важных для международного сообщества сферах, как противодействие организованной преступности, легализации преступных доходов и финансированию терроризма, национальный законодатель обязан следовать «букве» соответствующих международных договоров. А.Г.Тиковенко, анализируя законодательство Республики Беларусь с точки зрения конституционной законности, отмечает, что «важное значение приобретает развитие на законодательном уровне механизма имплементации международно-правовых норм как основы реализации

¹Зорькин, В.Д. Конституционные основы развития цивилизации в современном глобальном мире / В.Д. Зорькин // Журн. рос. права. — 2007. — № 4. — С. 6–8.

общепризнанных принципов международного права и норм международных договоров»¹.

Помимо прямого воздействия международного права на национальное право путем имплементации в национальную правовую систему норм, содержащихся в конкретных международных договорах, можно выделить воздействие международного права посредством актов рекомендательного характера, которые побуждают государства принимать меры к их претворению в жизнь. Ярким примером в этой области для белорусского законодателя являются модельные законодательные акты, принимаемые Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ, способствующие гармонизации законодательств государств СНГ, выступающие правовыми ориентирами для национальных законодательств; идея модельной конституции, поскольку «возникновение общего права СНГ органично предполагает создание конституционных основ, общего фундамента построения как конкретных модельных актов, так и всего огромного здания общего права государств Содружества»².

Для государств постсоветского пространства аккумуляция опыта позитивного государственного строительства в значительной степени происходит благодаря имплементации устоявшихся на региональном европейском уровне правовых моделей и институтов. К сожалению, над эффективной реализацией конституционных норм, закрепивших многие универсальные ценности современной цивилизации, довлеет опыт советского государственного устройства, при котором наряду с конституционными нормами, носившими во многом декларативный характер, существовал ряд институтов и механизмов, получивших впоследствии негативную оценку (руководство всеми общественными процессами со стороны единственной партии, всеобъемлющий государственный контроль общественного развития и др.). Международное право позволяет преодолеть указанное влияние, предлагая механизмы реализации правовых конструкций, в которых учтены прогрессивные традиции конституционного развития европейских государств (парламентаризм, разделение властей, институт конституционного контроля, омбудсмен, система местного самоуправления и др.)

Библиография:

1. Зорькин, В.Д. Конституционные основы развития цивилизации в современном глобальном мире // Журнал российского права., 2007, № 4..
2. Кривенко Л.Т. Перспективы модельного правотворчества Межпарламентской ассамблеи СНГ в области конституционного права // Журнал российского права, 2000, № 12
3. Тиковенко, А.Г. Совершенное законодательство — важнейшая основа конституционной законности // Вестник Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь, 2011, № 1.

¹Тиковенко, А.Г. Совершенное законодательство — важнейшая основа конституционной законности / А.Г. Тиковенко // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. — 2011. — № 1. — С. 71.

²Кривенко Л.Т. Перспективы модельного правотворчества Межпарламентской ассамблеи СНГ в области конституционного права / Л.Т. Кривенко // Журн. рос. права. — 2000. — № 12. — С. 109.

4.Тихомиров, Ю.А. Право и саморегулирование// Журнал российского права, 2005, № 9.

5.Хёффе, О. Политика, право, справедливость: основоположения критической философии права и государства ; пер. с нем. В.С. Малахова.//М. : Гнозис : Логос, 1994.

Казинян Г.С.¹,
Манасян А.А.²

Конституционные решения относительно основных прав и свобод человека и гражданина в контексте проводимых в Республике Армения конституционных реформ

Аннотация: Приоритетными целями проводимых в Республике Армения конституционных реформ являются наиболее полная реализация принципа верховенства права, совершенствование конституционных механизмов гарантирования основных прав и свобод человека, обеспечение полноценного баланса властей и повышение эффективности публичного управления.

Авторы статьи выявляют существующие пробелы и недостатки в действующей модели конституционного регулирования и выступают с конкретными предложениями по ее усовершенствованию.

Ключевые слова: конституционные реформы, основные права и обязанности человека и гражданина, верховенство права, ограничение прав и свобод.

Исходя из необходимости реализации принципа верховенства права, совершенствования конституционных механизмов гарантирования основных прав и свобод человека, обеспечения полноценного баланса властей и повышения эффективности публичного управления, Указом Президента Республики Армения от 4 сентября 2013г. была сформирована Специализированная комиссия по конституционным реформам, которая подготовила концепцию указанных реформ и после одобрения последней Президентом Республики должна подготовить также и пакет конкретных изменений. Следует отметить, что концепция была представлена Президенту Республики 15 октября 2014 года. До этого — 10-11 октября 2014 года — “Европейская комиссия за демократию через право” Совета Европы (Венецианская комиссия) на своем 100-м пленарном заседании приняла заключение относительно проекта концепции конституционных реформ Республики Армения, оценивая последний как ценную

¹Казинян Гагик Сергеевич, декан юридического факультета Ереванского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Национальной академии наук Республики Армения, член Специализированной комиссии по конституционным реформам при Президенте Республики Армения

²Манасян Анаит Артемовна, старший советник Председателя Конституционного Суда Республики Армения, кандидат юридических наук, ассистент кафедры конституционного права Ереванского государственного университета.

³Далее Комиссия.

и хорошую основу подготовки пакета конкретных изменений, что укрепит демократические принципы и создаст необходимые условия для обеспечения в стране верховенства права и уважения прав человека¹.

Вышесказанное свидетельствует о том, что одной из важнейших задач процесса конституционных реформ в Республике Армения является реализация принципа верховенства права, совершенствование конституционных механизмов гарантирования основных прав и свобод человека, что считаем необходимым рассмотреть в рамках настоящей статьи.

Следует отметить, что хотя в Конституции РА в редакции от 1995 года отсутствовало четкое отношение к конституционному признанию и закреплению прав человека как наивысшей ценности, достоинство человека было закреплено лишь как предмет защиты в рамках уголовно-правовых отношений, а не конституционного права, в результате конституционных реформ 2005 года был сформирован концептуально новый подход к указанному вопросу. В частности, Статья 3 Конституции Республики Армения установила, что человек, его достоинство, основные права и свободы являются высшей ценностью. Государство обеспечивает защиту основных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с принципами и нормами международного права. Государство ограничено основными правами и свободами человека и гражданина, являющимися непосредственно действующим правом.

Очевидно, что в результате указанных конституционных регулирований человек более не может рассматриваться как средство, инструмент в руках государственной власти, а воспринимается как цель в себе, самоценность². Более того, с указанной точки зрения основные права и свободы человека и гражданина играют концептуальную и основополагающую роль для нормальной жизнедеятельности общества и государства и ограничивают последнее как непосредственно действующее право. Следовательно, указанное конституционное положение приобрело ключевое значение с точки зрения аксиологии и методологии конституционных регулирований.

Однако, несмотря на вышесказанное, очевидно, что вопросы, связанные с конституционным регулированием основных прав и свобод, не были полностью исчерпаны, так как для надлежащей реализации указанных конституционных норм необходимы соответствующие конституционные механизмы. В частности, государство, признавая наивысшей ценностью человека, его достоинство, основные права и свободы, должно обеспечивать неуклонную реализацию принципа верховенства права и гарантировать ограничение власти правом. Более того, конституционные нормы должны не только провозглашать конституционные права человека, но и максимально четко устанавливать гарантии их реализации, обязательства государства, допустимые рамки ограничения отдельных прав. Права человека должны рассматриваться как реализуемые права, а их ограничения должны исходить из норм международного

¹http://moj.am/storage/uploads/CDL-AD2014027-e_.pdf

² Об этом см. также Комментарий к Конституции РФ / Под ред. Зорькина В. Д., Лазарева Л. В. М.: Эксмо, 2009, <http://kommentarii.org/konstitutc/page6.html>.

права, быть соразмерными, не должны искажать содержание и смысл права, должны быть четко установлены законом и сочетаться с равноценными обязанностями государства. Именно поэтому в основу проводимых в Республике Армения конституционных реформ были заложены также и указанные принципы, ставшие важнейшей предпосылкой для формирования основных концептуальных подходов относительно обсуждаемого вопроса¹.

Следует отметить, что в рамках проводимых в Республике Армения конституционных реформ стержневым является последовательная реализация принципа верховенства права. Очевидно, что указанный принцип является основополагающим как для конституционализации общественных отношений, развития правовой и конституционной культуры общества, так и для развития традиций государственного строительства.

Хотя конкретные решения по закреплению и гарантированию в Конституции принципа верховенства права во многом обусловлены уровнем правовой и политической культуры общества, с указанной точки зрения общим должно быть то, что, осуществляя власть, народ и государство должны быть ограничены основными правами и свободами человека и гражданина. Одним из главных критериев гарантирования верховенства права должно стать также и то, чтобы Конституция предусматривала необходимые и достаточные конституционно-правовые гарантии для обеспечения непосредственного действия прав.

Принимая во внимание вышесказанное, Комиссия подчеркнула следующие концептуальные подходы относительно указанного вопроса: “Верховенство права, являясь сутью правового государства, предполагает, что:

- права человека должны быть конституционно признаны, законодательно гарантированы, обеспечены и защищены равноценными институциональными решениями;

- необходимо уважать и гарантировать принцип равенства всех перед правовым законом;

- законы и другие правовые акты должны соответствовать принципу правовой определенности, быть предсказуемыми, четкими, лишены пробелов и двусмысленности;

- в основе осуществления власти должно лежать гарантированное сочетание функций и полномочий;

- в основе реализации публичной власти должен лежать принцип законности;

- должен быть гарантирован принцип запрета произвола и уточнены пределы усмотрения органов публичной власти;

- государство должно нести позитивные обязанности в вопросе гарантирования, обеспечения и защиты прав и нести равноценную публично-правовую ответственность;

¹ http://moj.am/storage/uploads/Sahmanadrakan_barepokhumner.14.10_.pdf

- любое вмешательство в права и любые действия власти должны исходить из принципа соразмерности;
- правовые споры должны иметь необходимые механизмы эффективного решения исключительно правовым путем;
- правосудие должно быть независимым и беспристрастным.

Гарантирование принципа верховенства права предполагает одновременное наличие всех этих взаимообусловленных и взаимодополняющих правовых условий, обеспечение необходимых для них конституционных гарантий”.

Обобщая вышесказанное, отметим, что с точки зрения вопроса последовательной реализации принципа верховенства права концептуальным должно быть следующее: все конституционные решения должны быть призваны создать такую среду, которая необходима для того, чтобы верховенство права стало стержнем социального поведения человека и гражданина, и для приведения в гармонию принципа верховенства права и публично-правового поведения власти.

Обращаясь к необходимости совершенствования конституционных механизмов гарантирования основных прав и свобод человека, считаем необходимым рассмотреть следующий вопрос: кому адресованы отдельные положения главы 2 Конституции — только ограниченному основными правами государству или же обязательны и для других людей или граждан?

Согласно Статье 3 Конституции РА, государство ограничено основными правами и свободами человека и гражданина, являющимися непосредственно действующим правом. Вместе с этим Статья 47 Конституции РА предусматривает, что каждый обязан уважать права, свободы и достоинство других лиц. Возложенная на каждого человека указанная обязанность может восприниматься как возможность распространения действия основных прав также и на отношения между частными лицами. Однако это противоречит традиционным представлениям об основных правах, которые сводятся к тому, что основные права адресованы только государству, а не частным субъектам, в том числе другим людям или гражданам¹. Например, согласно Статье 1 (3) Основного Закона ФРГ, основные права обязательны для законодательной, исполнительной власти и правосудия как непосредственно действующее право.

Принимая вышесказанное во внимание, Специализированная комиссия по конституционным реформам при Президенте Республики Армения констатировала, что указанное восприятие противоречит традиционным представлениям об основных правах, предусмотрев данный вопрос как проблему, требующую новых концептуальных подходов.

Вместе с этим необходимо отметить, что хотя основные права непосредственно не обязывают граждан, то есть с точки зрения доктрины вертикального действия последние адресованы только государству, однако указанную доктрину дополняет другая — доктрина посредственного

¹См., например, Thomas Schmitz, BASIC ELEMENTS OF FUNDAMENTAL RIGHTS DOCTRINE, http://www.iuspublicum-thomas-schmitz.uni-goettingen.de/Downloads/Schmitz_FR-Doctrine_Jakarta-2014.pdf.

горизонтального действия¹, так как при реализации права в любом случае должны уважаться конституционные ценности. Следовательно, принимая вышесказанное во внимание, считаем, что в основе концептуальных подходов относительно основных прав должно лежать восприятие, согласно которому основные права непосредственно адресованы только ограниченному последними государству, однако вместе с этим в рамках частных правоотношений соответствующие решения должны быть найдены в соответствии с установленными конституционными ценностями. В связи с этим следует отметить следующую позицию Комиссии: “Ограничение непосредственного влияния основных прав на отношения государство-гражданин, то есть в силу Конституции исключение их непосредственного применения в правоотношениях между частными лицами, не ставит под сомнение то обстоятельство, что основные права, одновременно являясь нормами объективного права, действуют также в сфере частного права. В случае с классическими основными правами государство не только обязано воздержаться от вмешательства в эти права, но и обязано посредством законодательных регулирований защищать эти основные права от вмешательства третьих лиц. В сфере частного права это означает, что при противостоянии законодатель должен на основании принципа соразмерности сбалансировать основные права различных участников частных правоотношений, если нет никакой предметной причины для предпочтения одной из сторон. Для акцентирования воздействия основных прав в сфере частного права основанием может служить формулировка части 3 статьи 35 Конституции Швейцарии 1999 г., согласно которой “власти заботятся о том, чтобы основные права, поскольку они к этому пригодны, реализовывались также между частными лицами”.

В результате конституционных реформ 2005 г. в содержание и структуру главы 2 Конституции были внесены существенные изменения. Однако они были осуществлены в рамках логики недифференцированного закрепления прав и свобод.

В связи с этим следует отметить, что в структурном смысле права и свободы человека были закреплены несистематизированно и в нелогической очередности. Так, после перечисления таких личных прав, как право на жизнь, право на личную свободу и неприкосновенность, предусмотрены гарантии прав и свобод, такие как, например, презумция невиновности, запрет использования доказательств, приобретенных с нарушением закона, права на эффективные средства правовой защиты, на судебную защиту, на получение юридической помощи и т.п. А остальные личные права, такие как, например, право на уважение личной и семейной жизни, право на неприкосновенность жилища закреплены после указанных конституционных норм². Вышесказанное свидетельствует о некой непоследовательности в вопросе установления основных

¹ См. там же.

² В Конституции Российской Федерации, например, гарантии прав и свобод установлены после перечисления всех категорий прав и свобод (см. Глава 2 Конституции РФ).

прав, что требует более систематизированного изложения и очередности последних.

Более того, Глава 2 Конституции РА, озаглавленная “Основные права и свободы человека и гражданина”, устанавливает также обязанности последних¹. Считаем, что с структурной точки зрения это также свидетельствует о непоследовательности закрепления конституционных норм и в этом смысле соответствующие конституционные регулирования требуют структурного уточнения. Очевидно, что в международной практике существует множество подходов относительно разрешения указанного вопроса². Следовательно, конкретные пути совершенствования закрепления указанных конституционных норм зависят от будущего общего подхода к изложению конституционных регулирований прав, свобод и обязанностей человека и гражданина.

Следует также отметить, что в Конституции РА принципиального разрешения не получила и проблема гарантирования непосредственного действия прав, поскольку не были четко разграничены и закреплены непосредственно действующие права, а также особенности их защиты. Особенно это касается разграничения основных классических прав и основных социальных прав.

Более того, не были четко разграничены основные социальные права и цели государства, и в Главе 2 относительно основных прав и свобод человека и гражданина были предусмотрены основные задачи государства в экономической, социальной и культурной сферах (Статья 48). Считаем, что основные социальные права и задачи государства в указанной сфере должны быть четко дифференцированы.

Принимая во внимание вышесказанное, Комиссия подчеркнула в концепции, что “помимо уточнения содержания основных прав, свобод и обязанностей, с точки зрения более четкого толкования основных прав, необходимы такие структурные уточнения, которые сделают более систематизированным изложение и очередность положений основных прав. Разделение главы об основных правах на подглавы является одним из возможных решений, однако, учитывая, что идеальная классификация всего материала принципиально невозможна, можно достичь конкретизации главы об основных правах также посредством новой очередности изложения отдельных статей и их составляющих. При этом одной из важнейших задач является разграничение «классических» основных прав, с одной стороны, и основных социальных прав и целей государства — с другой. Подобное разграничение позволит выделить все те основные права, опираясь на которые лицо сможет защитить свои конституционные права, в том числе посредством конституционной жалобы.

Все положения, которые касаются основных прав, но не создают субъективные права лица и обязывают только публичные власти (в первую очередь законодателя), должны быть просто отделены от непосредственно действующих субъективных основных прав. Подобное разграничение, учитывая

¹См. статьи 45-47 Конституции РА.

²В Конституции Польской Республики, например, Глава 2 озаглавлена “Свободы, права и обязанности человека и гражданина”.

разные правовые последствия положений об основных правах и целях государства, желательны также в тех случаях, когда речь идет об одной и той же предметной основе (например, закрепленные в статье 40 Конституции, с одной стороны, свобода творчества, с другой стороны, право на пользование научными достижениями или участие в культурной жизни)».

Конституционные реформы 2005 г. в системной целостности не гарантировали также четкую дифференциацию особенностей ограничения основных прав и приведение их в соответствие с международными стандартами. В ряде статей, касающихся основных прав, установлены как общие, так и специальные ограничения, что вызывает различные толкования их объема и содержания. Например, согласно Статье 23 Конституции каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, которое может быть ограничено только в случаях и порядке, установленных законом, решением суда. Вместе с указанным специальным ограничением статья 43 Конституции предусматривает также общие ограничения относительно указанного конституционного права. В частности, согласно статье 43 Конституции РФ основные права и свободы человека и гражданина, закрепленные в статьях 23-25, 27, 28-30, 30.1., частью третьей статьи 32 Конституции, могут ограничиваться только законом, если это необходимо для защиты в демократическом обществе государственной безопасности, охраны общественного порядка, пресечения преступлений, охраны здоровья и нравственности общества, защиты конституционных прав и свобод, чести и доброго имени других лиц. Считаем, что подобные конституционные регулирования приводят к несистемности установления ограничений и их оснований, что в свою очередь создает проблемы с точки зрения их реализации. Следовательно, указанные конституционные решения требуют дальнейшего совершенствования, принимая во внимание то, что обсуждаемые основания могут быть или общими — для всех подлежащих ограничению прав; или специальными — для каждого основного права.

Принимая вышесказанное во внимание, Комиссия отметила в концепции: «Предоставление возможности ограничения по закону наделяет законодателя правомочием разрешать проблемы предупреждения столкновения интересов общества или иных лиц и согласования друг с другом различных интересов и прав. Действующая Конституция в основном использует технику качественной законодательной оговорки, которая устанавливает определенные основы ограничения соответствующего основного права. Основная проблема здесь в том, как должны быть закреплены основы этих ограничений. Они могут быть: общими — для всех подлежащих ограничению прав (как предусматривает часть 1 ст. 43 Конституции); или специальными — для каждого основного права (как, например, в части 2 ст. 26 Конституции). Преимущество второго подхода заключается в том, что он позволяет учитывать особенности ограничения каждого основного права, что гораздо предпочтительнее с точки зрения защиты основных прав. Вместе с тем возникает вопрос — насколько возможно реализовать это таким образом, чтобы обеспечить необходимый баланс между интересами общества и других лиц».

С точки зрения вопроса ограничения основных прав следует также отметить, что, несмотря на наличие конституционного положения о том, что ограничения основных прав не могут превышать рамки, установленные международными обязательствами Республики Армения, действующая Конституция недостаточно четко определяет требования, предъявляемые к ограничениям прав, что создает проблемы с точки зрения реализации и защиты последних.

Считаем, что перечень этих требований не может быть исчерпывающим, однако Конституция, как минимум, должна закрепить те требования, которые получили всеобщее признание в современном конституционном праве. В связи с этим можно отметить, например, конституционное регулирование Венгрии, согласно которому основное право может быть ограничено только с целью обеспечения осуществления иного основного права или защиты конституционной ценности, в той мере, в какой это абсолютно необходимо, соразмерно преследуемой цели и принимая во внимание основное содержание данного основного права¹. Подобные нормы предусмотрены также в основных законах многих других государств, например, Швейцарии², Германии³ и т.п.

В связи с вышесказанным Комиссия отметила, что “помимо качественных оговорок закона необходимы также ограничивающие усмотрение законодателя дополнительные конституционно-правовые требования. Учитывая многообразие легитимных интересов, которые могут быть необходимы для ограничений основных прав, перечень этих требований не может быть исчерпывающим, однако Конституция как минимум должна закрепить те требования, которые получили всеобщее признание в современном конституционном праве, а также в части 1 ст. 52 Хартии Европейского союза об основных правах. Речь идет, в частности, о незыблемости сущности права и, особенно, о необходимости четкого закрепления принципа соразмерности. Дополнительной важной гарантией является закрепленное в части 2 ст. 43 действующей Конституции требование, которое, в частности, обеспечивает применение стандартов Европейского суда по правам человека в вопросе ограничений основных прав. Заслуживает внимания также установление таких требований к ограничивающим основные права законам, цель которых — создание процедурных предпосылок для эффективного действия и жизнедеятельности основных прав. К предъявляемым ограничениям основных прав требованиям можно причислить также принцип определенности и запрет обратной силы”.

Обобщая вышесказанное, отметим, что последовательная реализация принципа верховенства права и совершенствование конституционных механизмов гарантирования основных прав и свобод человека являются важнейшими предпосылками укрепления основ конституционного строя государства, развития конституционной культуры общества, традиций государственного строительства, а также обеспечения нормального

¹См. Статья I (3) Основного закона Венгрии.

²См. Статья 36 Конституции Швейцарской Конфедерации.

³См. Статья 19 Основного Закона Германии.

самовыражения и самореализации индивида. С этой точки зрения очевидно, что государство, признавая наивысшей ценностью человека, его достоинство, основные права и свободы, должно обеспечивать неуклонную реализацию принципа верховенства права и гарантировать ограничение власти правом. Более того, конституционные нормы должны не только провозглашать конституционные права человека, но и максимально четко устанавливать гарантии их реализации, обязательства государства, допустимые рамки ограничения отдельных прав. Права человека должны рассматриваться как реализуемые права, а их ограничения должны исходить из норм международного права, быть соразмерными, не должны искажать содержание и смысл права, должны быть четко установлены законом и сочетаться с равноценными обязанностями государства.

Варламова Н.В.¹

Транснационализация народного суверенитета в условиях глобализации

Аннотация: В статье рассматривается история обоснования, утверждения и эволюции принципа народного суверенитета. Особое внимание уделено проблемам обеспечения народного суверенитета в условиях глобализации, когда происходит формирование наднационального уровня публичной власти. В качестве одной из теоретических моделей решения возникающих в связи с этим проблем анализируются концепции делиберативной демократии и транснационализации народного суверенитета Ю. Хабермаса.

Ключевые слова: народный суверенитет, представительное правление, демократия, глобализация, публичная власть, наднациональность, Европейский Союз, Ю. Хабермас.

Термин «транснационализация народного суверенитета» принадлежит Юргену Хабермасу². Таким образом он характеризует современный этап развития политического господства и его цивилизации посредством «демократической юридикации»³. Чтобы выявить и оценить те изменения, которые претерпевают в условиях глобализации процессы конституирования и осуществления публичной власти, обратимся сначала к истории обоснования и утверждения принципа народного суверенитета и соответствующей политической практики.

Эта история ведется с провозглашения в эпоху первых буржуазных революций народа (нации) единственным источником власти и носителем суверенитета. Следствием такой базовой установки стали представления об условности, ограниченности, ответственности и срочности любого политического господства, которое не вытекает из собственного права (монарха), а является

¹Варламова Наталия Владимировна, кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник сектора сравнительного права Института государства и права РАН.

²См.: Хабермас Ю. Кризис Европейского союза в свете конституционализации международного права. Эссе к конституции Европы // Хабермас Ю. Эссе к конституции Европы. М., 2013. С. 50.

³См.: Там же. С. 47.

результатом свободного самоопределения народа, основывается на волеизъявлении большинства граждан и осуществляется до тех пор, пока пользуется признанием и поддержкой народа (остается легитимным). Такое политическое господство деперсонифицировано. Государственная власть не отождествляется и не связывается с определенной личностью. Государственный континуитет зиждется в самой нации и обеспечивается рационально-правовыми способами наделения публично-властными полномочиями, предполагающими периодическую смену лиц, которым вверяется их осуществление¹.

Изначально доктрина народного суверенитета, систематизированная Ж.-Ж. Руссо в «Общественном договоре»², предполагала не только признание народа единственным источником власти, но и его непосредственное участие в управлении государством на основе принципа общего согласия. Однако очень скоро прямое народное правление стало рассматриваться как демократический идеал, который не может быть реализован в условиях современных государств, представляющих собой гораздо более крупные и социально-политически дифференцированные сообщества по сравнению с античными полисами, где оно, как принято считать, имело место. Национальные государства, сформировавшиеся в Европе к Новому времени, требовали принципиально иного институционального воплощения идеи народовластия, каковым и стало представительное правление.

Вопрос о политическом представительстве актуализировался во время английской революции, когда требования ливеллеров во многом предвосхитили современное понимание представительного правления, при котором «соединение демократических принципов народного правления и недемократической практики представительства позволяет демократии приобрести новую форму и измерения»³. Лозунги и институциональное оформление результатов французской и американской революций всецело базировались на идее народного представительства. Так, аббат Э.-Ж. Сийес, выступая в Национальном собрании 7 сентября 1789 г. заявил: «Большинство наших граждан не имеет достаточного образования и необходимого свободного времени для того, чтобы самим заниматься решением политических проблем. Следовательно, им нужно выбирать представителей, более достойных, чем они сами, и наделять их полномочиями принимать решения»⁴. Непосредственное народовластие исключает тщательное обсуждение проблем, поиск компромиссов, а значит и принятие согласованных решений. Поэтому, полагал Сийес, «народ может говорить и действовать только через своих представителей»⁵.

Именно с Э.-Ж. Сийесом и его работой «Третье сословие»⁶ во французской доктрине связывают обоснование принципа национального суверенитета. В

¹См., например: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 73 — 75; Гунель М. Введение в публичное право. Институты — Основы — Источники. М., 1995. С. 138.

² См.: Руссо Ж.Ж. Об Общественном договоре: Трактаты. М., 2000.

³Даль Р. Демократия и ее критики. М., 2003. С. 45.

⁴Цит. по: Гунель М. Указ. соч. С. 94.

⁵Там же. С. 93.

⁶Сийес Э.Ж. Что такое Третье сословие? СПб., 1095.

отличие от народного суверенитета Ж.-Ж. Руссо принцип национального суверенитета предполагал учреждение представительного правления, допускал ограничение избирательного права, которое рассматривалось как функция, возлагаемая на наиболее подготовленных и достойных граждан, способных синтезировать и выразить волю народа, и требовал ограничения власти в целях защиты прав и свобод человека. Эти идеи нашли выражение в Декларации прав человека и гражданина 1789 г. и Конституции 1791 г. Противопоставление принципов народного и национального суверенитета утратило свою остроту во Франции после введения в 1848 г. всеобщего избирательного права (для мужчин)¹ и сегодня эти понятия обычно используются как синонимы.

Теория представительного правления, посредством которого реализуется народный (национальный) суверенитет, была призвана не просто вытеснить народ на периферию политической системы, отстранив его от реального осуществления государственной власти, а выработать политико-правовые инструменты, позволяющие совместить народный (национальный) суверенитет с эффективным и компетентным правлением элит².

В Новое время сформировались современные представления об индивидуальной свободе, личной автономии и частной сфере жизни как пределах государственного (публично-властного) вмешательства. Непосредственное народовластие чревато «демократическим авторитаризмом», так как не позволяет ставить вопрос о необходимости ограничения власти, ведь кажется, что власть, осуществляемая самим народом, по определению не может быть репрессивной, представлять угрозу для свободы народа. Власть представителей народа, которые в процессе ее реализации приобретают определенную независимость от уполномочивших их граждан, напротив, нуждается в ограничении в целях защиты индивидуальной свободы. Это позволило аббату Сийесу утверждать: «Чем больше чистой демократии, тем ближе она к деспотизму; она приближается к свободе, только становясь представительной»³.

Представительная демократия как способ осуществления народного (национального) суверенитета, по сути, отождествляется с совокупностью прав, гарантирующих возможности участия в осуществлении государственной власти (образующих *status actives* по Г. Еллинеку⁴). Соответственно демократия наличествует там, где все граждане имеют достаточно широкие (обеспечивающие производность государственной власти от народа и ее зависимость от народного волеизъявления) и формально равные права на участие в реализации публично-властных полномочий (избирать и быть избранным, на доступ к государственной службе, на участие в референдуме и т.п.), а также личные свободы (слова, печати, собраний, союзов и т.п.), позволяющие влиять на их осуществление. Таким образом, народный суверенитет в условиях демократического представительного

¹См.: Гунель М. Указ. соч. С. 88 — 91.

²См.: Там же. С. 93.

³Цит. по: Тырсенко А.В. Аббат Э.-Ж. Сийес (1748 — 1836). У истоков французской либеральной идеологии // Новая и новейшая история. 1998. № 6. С. 103.

⁴См.: Jellinek G. Das System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. Tübingen, 1905; Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 408 — 409.

правления означает, что государственность в целом и отправление любых публично-властных полномочий является результатом реализации гражданами своего *status actives*. Гарантирование гражданам равных шансов участия во власти обеспечивает действенную охрану свободы политического процесса, уменьшая опасность злоупотребления властью, и индивидуальной свободы, «которая как реальная свобода является не только вопросом прав граждан на защиту от посягательства государства, но и прежде всего вопросом конституирования и ограничения государственной власти»¹.

Демократия является единственно возможной формой государства как правовой организации публичной политической власти. В этом смысле демократия представляет собой «истинную форму государства»² или «государство в подлинном смысле»³. «Все иные государственные формы являются в той или иной мере извращением государства, его производности от народного суверенитета»⁴.

Вместе с тем предложенное Ю. Хабермасом понимание демократии как такого самоопределения граждан, когда «адресаты императивно действующих законов в то же время являются их авторами»⁵, кажется слишком оптимистичным и возвращает нас к идее народного суверенитета в ее руссоистском варианте. Точнее, разработанная Ю. Хабермасом модель «делиберативной демократии»⁶, в основе которой лежит установка на социальное сотрудничество и рациональный политический дискурс⁷, пытается совместить идеалы представительного правления и непосредственного народовластия (в его терминологии — элементы либеральной и республиканской (коммунитаристской) моделей демократии). Делиберативная демократия предполагает включение (пусть и опосредованное) всех граждан в процессы принятия политических решений за счет сочетания институционализированных форм принятия решений большинством (прежде всего в рамках парламентских процедур) и широкого неформального дискурса в сети коммуникации политической общественности. Именно формальные и неформальные коммуникации образуют ту арену, где происходит «более или менее рациональное формирование общественного мнения и политической воли по поводу значимых для всего общества тем и нуждающихся в регулировании дел»⁸. Общественное мнение, вырабатываемое в разнообразных демократических процедурах и приобретающее в процессе этого характер коммуникативной власти, само по себе господствовать не в состоянии, оно может лишь направлять использование административной власти. Собственно народный суверенитет, по

¹Хессе К. Указ. соч. С. 85.

²Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993. С. 78.

³Pernthaler P. Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. Wien; N.Y., 1986. S. 94.

⁴Четвернин В.А. Указ. соч. С. 78.

⁵Хабермас Ю. Кризис Европейского союза в свете конституционализации международного права. Эссе к конституции Европы. С. 53.

⁶См.: Хабермас Ю. Кризис Европейского союза в свете конституционализации международного права. Эссе к конституции Европы. С. 52 — 53; Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб., 2001. С. 381 — 401.

⁷Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. С. 389.

⁸Там же. С. 396.

Ю. Хабермасу, и «возникает из интеракций между институционализированным в рамках правового государства формированием воли и культурно мобилизуемой общественностью, которая, со своей стороны, находит некий базис в ассоциациях гражданского общества, равно удаленных от государства и от экономики»¹. При этом необходимо «до такой степени оживить деятельность политической общественности, чтобы восстановленная совокупность граждан могла (вновь) присвоить получившую бюрократическую самостоятельность государственную власть в формах децентрализованного самоуправления»².

Безусловно, такую конструкцию народного суверенитета можно признать идеальной. Но в ходе ее реализации неизбежно возникнут проблемы. Несмотря на то что современные информационные технологии открывают для граждан поистине безграничные возможности участия в «рациональном политическом дискурсе», далеко не все стремятся ими воспользоваться. «Активная политическая общественность» Ю. Хабермаса не включает в себя всех граждан страны, причем за ее рамками, как правило, оказываются те, кто наиболее благополучен в своей профессиональной и частной жизни, а ведь именно они и образуют основу стабильности общества. Не следует переоценивать и меру влияния общественного мнения, сформированного в процессе неформального политического дискурса активной общественности, на административную власть. Поэтому представительное правление и сегодня продолжает оставаться основной институциональной формой реализации народного суверенитета.

Проблема народовластия традиционно рассматривалась как решаемая в рамках конкретного государства. Однако сегодня ни одно государство (национальное сообщество) уже не может действовать полностью автономно и самостоятельно. Целый ряд процессов экономического, финансового, экологического, социального, политического, военного характера, оказывающих влияние на жизнь населения, находятся вне контроля национальных государств. Глобализации, среди прочего, «означает сдвиг в пространственной форме организации и деятельности человека в сторону трансконтинентальных и межрегиональных моделей деятельности, взаимодействия и осуществления власти»³. Государства все чаще и во все большем объеме передают свои публично-властные полномочия на наднациональный уровень. Именно эти процессы Ю. Хабермас и называет транснационализацией народного суверенитета. В этих условиях проблема его осуществления приобретает новое измерение — обеспечение демократической легитимации наднационального уровня власти. Осуществление публично-властных полномочий наднациональными институтами далеко не всегда бывает обременено необходимыми правовыми ограничениями, присущими внутригосударственным системам разделения властей и демократического представительства. Едва ли не

¹Там же. С. 399 — 400.

²Там же. С. 393 — 394.

³Хелд Д. Модели демократии. 3-е изд. М., 2014. С. 481.

общим местом стало утверждение, что наднационализация публичной власти невозможна без снижения ее легитимности и усиления отчуждения от граждан¹.

Предлагаемые в качестве решения обозначенных проблем проекты «космополитической демократии», предполагающие формирование транснациональных (глобальных) демократических институтов², выглядят весьма утопическими. Развитие международной интеграции и наднационального регулирования с неизбежностью ведет к ограничению демократии (народовластия), делая представительное правление еще более опосредованным (отчужденным от граждан), так как полномочия наднациональных институтов производны от соответствующих государств-участников, передающих им их на определенных условиях.

Ю. Хабермас, основываясь на опыте Европейского Союза, указывает, что транснационализация народного суверенитета осуществляется в форме демократического союза национальных государств, в рамках которого происходит разделение учредительной власти между гражданами данного союза (гражданами ЕС) и государствами-членами, обладающими соответствующим мандатом от своих граждан³. Однако, по мнению Ю. Хабермаса, точнее говорить о таких субъектах «разделенной» учредительной власти как граждане ЕС и народы государств-членов⁴. Поэтому в рамках ЕС происходит и разделение суверенитета между народами государств-членов и гражданами ЕС как членами формирующейся европейской общности. Таким образом, каждый человек как бы расщепляется на две *personae*, выступая одновременно в качестве и гражданина соответствующего государства, и гражданина Союза. Эта теоретическая конструкция подкрепляется наличием в политической структуре ЕС трех видов институтов: формируемых государствами-членами (Европейский совет, Совет Европейского Союза), избираемых непосредственно гражданами государств-членов (Европейский парламент) и формируемых самими институтами ЕС (Европейская комиссия). Участвуя в их работе, а также в неформальном политическом дискурсе, каждый человек одновременно выступает в двух ролях — гражданина ЕС и соответствующего государства и должен отдавать себе отчет в том, что «то, что в рамках национального государства считается ориентацией на общее благо, на европейском уровне превращается в партикулярное обобщение интересов, ограниченное собственным народом, что может вступить в конфликт с

¹Это вызывает озабоченность ряда государств — членов Европейского Союза и, в частности, являлось предметом рассмотрения их органов конституционного контроля, куда были направлены запросы относительно соответствия положений Лиссабонского договора (Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of the European Union. 2007. 17 December 2007. Vol. 50. С 306/01. Р. 1 — 230) принципам суверенного, демократического, конституционного государства, закрепляемым национальными конституциями (См., например: Constitutional Court of the Czech Republic. Decision 2008/11/26- Pl. ÚS 19/08: Treaty of Lisbon I // URL: www.concourt.cz/view/pl.19-08 (дата обращения: 16 мая 2014 г.); Constitutional Court of the Czech Republic. Decision 2009/11/03- Pl. ÚS 29/09: Treaty of Lisbon II // URL: www.concourt.cz/view/pl.29-09 (дата обращения: 16 мая 2014 г.); BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6. 2009 // URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/es20090630_2bve000208en.html (дата обращения: 16 мая 2014 г.)

²См., например: Хелд Д. Указ. соч. С. 498 — 510.

³См.: Хабермас Ю. Кризис Европейского союза в свете конституционализации международного права. Эссе к конституции Европы. С. 50.

⁴См.: Там же. С. 71.

обобщением интересов всей Европы, ожидаемым в роли граждан Союза»¹. Таким образом, делиберативная демократия реализуется на наднациональном уровне, обеспечивая легитимацию соответствующего уровня власти.

Эта довольно оригинальная теоретическая конструкция акцентирует внимание и на том факте, что даже в рамках ЕС — наиболее продвинутого в интеграционном плане наднационального образования — пока не приходится говорить о формировании единого политического сообщества, более того государства-члены (и их народы) проявляют заинтересованность в сохранении своей пусть и относительной обособленности. А современный мир в целом представляет собой сложный конгломерат национальных государств, наднациональных и международных образований, находящихся в весьма сложных и разноуровневых отношениях взаимодействия и взаимозависимости. И все более набирающая силу транснационализация публично-властных полномочий не синхронизирована с процессами формирования глобального (и даже регионального) гражданского общества, которое способно эффективно ставить пределы их осуществлению, обеспечивая таким образом гарантии сохранения народного суверенитета.

Библиография:

1. Даль Р. Демократия и ее критики. М., 2003.
2. Гунель М. Введение в публичное право. Институты — Основы — Источники. М., 1995.
3. Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004.
4. Руссо Ж.Ж. Об Общественном договоре: Трактаты. М., 2000.
5. Сийес Э.Ж. Что такое Третье сословие? СПб., 1095.
6. Тырсенко А.В. Аббат Э.-Ж. Сийес (1748 — 1836). У истоков французской либеральной идеологии // Новая и новейшая история. 1998. № 6.
7. Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб., 2001.
8. Хабермас Ю. Эссе к конституции Европы. М., 2013.
9. Хелд Д. Модели демократии. 3-е изд. М., 2014.
10. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981.
11. Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993.
12. Jellinek G. Das System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. Tübingen, 1905.
13. Perenthaler P. Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. Wien; N.Y., 1986.

Пирогова Е.Е.²

Подсудность как гарантия судебной защиты прав граждан

Аннотация: Автор статьи исследует проблему подсудности и влияние на исход дела рассмотрение спора в суде первой инстанции, а также в случае

¹Там же. С. 72.

²Пирогова Елена Евгеньевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса и социальных отраслей права АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

обжалования решения суда. По мнению автора, дело должно быть рассмотрено только тем судом, который определен в Законе, иначе может наступить нарушение права, предусмотренного ст.47 Конституции РФ.

Ключевые слова: подсудность, подведомственность, Верховный суд РФ, Конституционный суд РФ, Конституция, право человека на судебную защиту.

Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. Данная норма закреплена в статье 47 Конституции Российской Федерации¹. Под подсудностью в Конституции понимается установленная законом относимость дела к ведению того или иного суда (судьи) с учетом его компетенции (полномочий) как элемента единой судебной системы Российской Федерации. Подсудность характеризует распределение дел между всеми судебными органами страны, составляющими в своей совокупности одну из ветвей государственной власти — судебную².

Решение органа власти можно считать законным только в том случае, если оно принято в пределах его компетенции. Нарушение данного принципа должно приводить к недействительности такого решения и невозможности его исполнения. Для судов общей юрисдикции и Верховного суда Российской Федерации компетенция определяется по двум критериям:

отнесению данного спора к подведомственности данных судов;

отнесение данного спора к подсудности конкретного суда данной судебной системы или к подсудности Верховного суда РФ.

Относительно нарушения подведомственности правового спора судам общей юрисдикции и Верховному суду РФ установлены жесткие правила. В случае предъявления требований, неподведомственных судам общей юрисдикции и Верховному суду РФ, суд обязан:

на стадии решения вопроса о принятия заявления к производству вынести определение об отказе в принятии такого заявления (п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ³);

на стадии подготовки и рассмотрения дела по существу вынести определение о прекращении производства по делу (ст.ст. 220, 221 ГПК РФ);

на стадии обжалования отменить судебные постановления, состоявшиеся по делу, и прекратить производство по делу (ст. 220, п. 3 ст. 328, п. 3 ч. 1 ст. 390, п. 3 ч. 1 ст. 391.12 ГПК РФ).

Таким образом, законодатель признает значимость данного нарушения, не допуская возможности его сохранения в каких-либо случаях.

Рассматривая вопрос о последствиях нарушения подсудности, можно выделить следующее. Суд на стадии принятия заявления к производству обязан вынести определение о возвращении заявления, если оно подано с нарушением правил подсудности (п. 2 ч. 1 ст. 135 ГПК РФ). Если данный факт выявляется на

¹Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

²Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011 // Текст взят из СПС КонсультантПлюс.

³Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

стадии подготовки дела к судебному разбирательству или на стадии судебного разбирательства, то суд обязан своим определением передать дело в компетентный суд (п. 3 ч. 2 ст. 33 ГПК РФ). Из изложенного очевидно, что несоблюдение правил подсудности является серьезным нарушением, в связи с чем законодатель предусмотрел правила его исправления.

Однако, такая определенность существует только в отношении действий суда первой инстанции. Обращаясь к нормам ГПК РФ, регулирующим производства, связанные с обжалованием судебных постановлений, мы не видим конкретных упоминаний в качестве основания для отмены судебных актов — нарушение правил подсудности. Приходится исходить из общих норм, устанавливающих основания отмены судебных постановлений в апелляционной, кассационной и надзорной инстанциях. Из-за этого в научной литературе и судебной практике разгорелся спор, который не получил до настоящего времени своего завершения. Существует две основные точки зрения на данную проблему.

Первая точка зрения сводится к тому, что нарушение правил подсудности может служить основанием к отмене судебного решения только в определенных случаях, поскольку «рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, является именно ПРАВОМ заинтересованных в этом лиц, реализация которого зависит от их своевременно проявленной инициативы»¹. Например, М.А. Рожкова пишет: «Регулирование судебной компетенции, как и процессуальных отношений в целом, главным образом подчинено частным интересам. Заинтересованность государства в том или ином варианте разграничения судебной компетенции, в особенности при международной подсудности, также принимается во внимание, но в принципе эта заинтересованность не является приоритетной. Ей можно отдать предпочтение, если ее реализация не наносит ущерба правомерным интересам граждан»². Л. Терехова считает, что «тревожной является также тенденция рассматривать нарушения правил подсудности как основание для отмены решения, вступившего в законную силу. Подобная санкция (отмена) явно несоразмерна нарушению, если само по себе неправильное избрание подсудности не повлияло на правильность рассмотрения дела»³. Ряд других авторов также считает, что отмена судебных актов в связи с нарушением подсудности возможна, если только это повлекло за собой принятие незаконного решения.

Сторонники другой точки зрения считают, что нарушение правил подсудности должно влечь за собой отмену судебного акта с последующим его рассмотрением компетентным судом. Так Л.А. Грось указывает, что «нарушение правила подсудности гражданского дела является безусловным основанием для отмены судебного акта судами общей юрисдикции апелляционной или

¹Шемякина О.Н. Последствия несоблюдения правил подсудности: конституционный аспект // Российский судья. 2014. N 4. С. 38 — 41 // Текст взят из СПС КонсультантПлюс.

²Рожкова М.А., Елисеев Н.Г., Скворцов О.Ю. Договорное право: соглашения о подсудности, международной подсудности, примирительной процедуре, арбитражное (третейское) и мировое соглашения / под общ. ред. М.А. Рожковой. — М.: Статут, 2008 // Текст взят из СПС КонсультантПлюс.

³Терехова Л. Фетишизация правил подсудности в гражданском судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 6 // Текст взят из СП КонсультантПлюс.

кассационной инстанций...; отменив судебный акт в связи с принятием его судом по неподсудному делу, суд общей юрисдикции апелляционной или кассационной инстанций... должны передать дело на новое рассмотрение в суд по надлежащей подсудности; не может быть отменен в порядке надзора правильный по существу судебный акт в связи с нарушением правил подсудности дела, по которому он вынесен»¹. Г.А. Жилин придерживается еще более жесткой позиции, подчеркивая, что «нарушение установленных процессуальным законом правил судебной подведомственности и подсудности всегда приводит к вынесению неправоудного (неправильного) решения, что должно служить основанием для его отмены»².

Реализуя свое право давать разъяснения в целях единообразного применения закона высшие суды не остались в стороне от данной дилеммы. Позиция Конституционного суда РФ соответствует второй позиции и неизменно до настоящего времени. В своих постановлениях Конституционный суд РФ устанавливает, что право каждого на судебную защиту, обеспечиваемое путем рассмотрения его дела законным, независимым и беспристрастным судом, означает, в частности, что рассмотрение дел должно осуществляться законно установленным, а не произвольно выбранным судом; признание же суда законно установленным требует, чтобы его компетенция по рассмотрению данного дела определялась законом. Поэтому статья 47 (часть 1) Конституции Российской Федерации гарантирует, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом³.

Интересно мнение Верховного суда РФ по данному вопросу. Еще в 2002 году Верховный суд РФ стоял на тех же позициях, разъясняя судам общей юрисдикции реализацию конституционного права, установленного ч. 1 ст. 47 Конституции РФ. По его мнению, при рассмотрении апелляционной жалобы, если суд апелляционной инстанции обнаруживает, что решение по делу вынесено мировым судьей, которому оно неподсудно, решение должно быть отменено, а дело направлено по подсудности мировому судье⁴. Однако, спустя 10 лет эта позиция пошатнулась, в п. 37 постановления Пленума Верховного суда РФ от 19.06.2012 № 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующего производство в суде апелляционной инстанции»⁵ указывается, что «нарушение судом первой инстанции норм

¹Грось Л.А. О значении правильного определения подсудности гражданского дела // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. № 3. С. 5 — 8 // Текст взят из СПС КонсультантПлюс.

²Жилин Г.А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы: монография. М.: Проспект, 2010 // Текст взят из СПС КонсультантПлюс.

³Данная позиция отражена в: Определении Конституционного Суда РФ от 03.07.2007 № 623-О-П «По запросу Новооскольского районного суда Белгородской области о проверке конституционности абзаца четвертого статьи 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 6; Постановлении Конституционного Суда РФ от 02.07.1998 № 20-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 5; Постановлении Конституционного Суда РФ от 16.03.1998 № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 3; Постановлении Конституционного Суда РФ от 02.02.1996 № 4-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 2.

⁴Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2002 года, утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 4 декабря 2002 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 3 // Текст взят из СПС КонсультантПлюс.

⁵Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 9.

процессуального права, устанавливающих правила подсудности, не является основанием для применения судом апелляционной инстанции пункта 1 части 4 статьи 330 ГПК РФ. При наличии указанных нарушений суд апелляционной инстанции в соответствии со статьей 47 Конституции Российской Федерации и частью 2 статьи 33 ГПК РФ отменяет постановление суда первой инстанции по основаниям части 3 статьи 330 ГПК РФ и передает дело в суд первой инстанции, к подсудности которого законом отнесено его рассмотрение». Тем самым Верховный суд РФ не считает нарушение подсудности нарушением компетенции суда, а становится на позицию диспозитивности права участников процесса выбора суда для рассмотрения своего спора.

На наш взгляд, вопрос о подсудности как неотъемлемой составляющей компетенции судов, должен решаться достаточно жестко. Статья 47 Конституции РФ гарантирует рассмотрение дела компетентным судом, определенным законом, тем самым создавая стабильность в данном вопросе. Нельзя рассматривать данную норму с позиции диспозитивности. Ни одно частное лицо не имеет права определять компетенцию государственного органа, в том числе и суда, тем более исходя из своих частных интересов. Это должно оставаться в компетенции Закона, гарантирующего единообразие и беспристрастность в защите прав. Поэтому считаем, что нарушение подсудности должно служить безусловным основанием для отмены судебного акта во всех инстанциях, включая надзорную, поскольку речь идет о нарушении конституционного права, устранение которого возможно только путем рассмотрения спора компетентным судом, что и должны обеспечить суды, осуществляющие проверку законности судебных актов. В данном случае основанием для отмены решения суда в апелляционном порядке должен служить п. 1 ч. 4 ст. 330 ГПК РФ, т.е. рассмотрение дела судом в незаконном составе; основанием для отмены в кассационном порядке будет являться существенное нарушение норм процессуального права, которое повлияло на исход дела и без устранения которого невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов; в надзорной инстанции — нарушение прав и свобод человека и гражданина, гарантированные Конституцией Российской Федерации.

Смоляров М.В.¹

Права человека и реформирование пенитенциарной системы Российской Федерации на современном этапе

Аннотация: В рамках представленной работы анализируется процесс реформирования пенитенциарной системы России. Автор обращает особое внимание на статистические показатели эффективности исполнения наказаний, международную оценку модернизации уголовно-исполнительной системы России. На основе позитивного исторического опыта автор предлагает

¹ Смоляров М.В. Ассистент кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВПО «Рязанский государственный университет им. С.А. Есенина»

усовершенствовать систему исполнения наказаний путем более активного привлечения общества в процесс реформирования УИС, ресоциализации граждан, отбывших наказание в виде лишения свободы.

Ключевые слова: реформирование уголовно-исполнительной системы, права человека, гражданское общество, Концепция развития уголовно-исполнительной системы России до 2020 года.

14 октября 2010 г. распоряжением Правительства России № 1772-р была утверждена Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года. По мысли разработчиков документа Концепция должна стать основой для дальнейшего реформирования УИС. В документе обозначены направления привлечения общественности к оказанию посильной социальной помощи осужденным и воспитательной работе с ними, совершенствование сотрудничества с институтами гражданского общества¹.

Следуя гуманистическим заветам Концепции, в дальнейшем отдельные положения гуманизации наказания последовательно закреплялись в государственной программе «Юстиция», первоначально утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 4 апреля 2013 г. №517-р (данное Распоряжение было отменено, 15 апреля 2014 г. появляется Постановление Правительства РФ № 312 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция»²), косвенно — в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Принятые нормативные правовые акты оказали серьезное влияние на развитие и функционирование системы исполнения наказаний в России.

Однако принятые нормативные правовые акты подверглись серьезной критике со стороны правозащитных организаций и научного сообщества. Так, например, д.ю.н. проф. В.И. Селиверстов в своем докладе на заседании Союза криминалистов и криминологов в Московской государственной юридической академии 5 февраля 2011 г. отмечал, что «к сожалению, в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года создание системы учета постпенитенциарного рецидива не предусмотрено. Более того, она без достаточных научно-обоснованных оснований исходит из оценки

¹См.: Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 43. Ст. 5544.

²Как следует из паспорта подпрограммы «Регулирование государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний» государственной программы Российской Федерации «Юстиция», общий объем бюджетных ассигнований федерального бюджета до 2020 г. составляет 1957912203,1 тыс. рублей. При этом целевыми индикаторами и показателями подпрограммы являются: уровень побегов из-под охраны на 1 тыс. осужденных и заключенных; уровень привлечения к отбыванию наказания в виде исправительных работ (от числа осужденных к исправительным работам, подлежащих привлечению к труду); уровень привлечения к труду осужденных к наказанию в виде обязательных работ (от числа подлежащих привлечению к труду); количество жилых помещений специализированного жилищного фонда для сотрудников Федеральной службы исполнения наказаний; доля обеспеченности служебными жилыми помещениями сотрудников Федеральной службы исполнения наказаний; уровень денежного довольствия сотрудников Федеральной службы исполнения наказаний. См.: Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция»: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 312 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2158.

действующей системы исправительных учреждений как неэффективной. Поэтому в качестве стратегической задачи в Концепции определено совершенствование системы исправительных учреждений путем открытия тюрем общего, усиленного и особого режимов, а также колонии-поселений с обычным и усиленным наблюдением. Концепцией предусматривается открыть новые тюрьмы в 2013–2016 годах, согласно предварительным расчетам для содержания осужденных к лишению свободы потребуется открыть 246 тюрем общего режима, в том числе 58 тюрем для женщин, 161 тюрьму усиленного режима и 21 тюрьму особого режима, всего 428 тюрем. Реалистичность данного положения Концепции вызывает большие сомнения...»¹.

Основной акцент утвержденной Концепции на дальнейшее получение дополнительных финансовых вложений из бюджетных средств подчеркивается и в Докладе Постоянной комиссии по содействию ОНК и реформе пенитенциарной системы, действующей при Совете при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека: «Фактически смысл Концепции состоит в получении гигантских финансовых ресурсов, ужесточение изоляции осужденных, переименование современных исправительных колоний в колонии — поселения, отказ от ряда успешных методик, разработанных российской пенитенциарной мыслью 20 века при одновременном закреплении тех практик, которые влекут нарушение прав человека и снижение эффективности достижения целей наказания. Предоставляется, что смыслом ряда нововведений является ожидание роста финансирования...»².

Теперь, следуя логике нашей работы, обратим особое внимание на статистические отчеты, свидетельствующие в первую очередь об эффективности исполнения наказаний. За январь-июль 2014 г., как следует из официальных отчетов МВД России, сотрудники правоохранительных органов выявили всего 596,3 тыс. лиц, совершивших преступления, удельный вес ранее судимых лиц составил 31%, каждое второе расследованное преступление (52,2%) совершено лицами, ранее совершавшими преступления³. По состоянию на 1 июля 2014 года в учреждениях УИС России содержалось 675 тыс. человек. В 727 исправительных

¹Селиверстов В. И. Доклад В. И. Селиверстова о Концепции развития уголовно-исполнительной системы в РФ на заседании Союза криминалистов и криминологов (15.02.2011, МГЮА). URL: http://www.crimpravo.ru/blog/ugolovno-ispolnitelnaya_systema/768.html (дата обращения: 04.11.2014). Данная позиция была наиболее полно донесена до общества и в рамках интервью В.И. Селиверстова корреспонденту «Независимой газеты»: «Однако для того, чтобы создать тюремную систему, состоящую более чем из 400 тюрем, необходимы огромные материальные затраты. По предварительным оценкам специалистов, тюрьма с наполняемостью в 1000 человек обойдется примерно в 100 миллиардов рублей. Учитывая, что в тюрьмах должны отбывать наказание около 500 тысяч осужденных, нетрудно подсчитать затраты на строительство такого количества тюрем». См.: Цветкова Р. Вячеслав Селиверстов: «Тюрьмы не должны быть основным видом наказания». URL://http://www.ng.ru/ng_politics/2012-10-02/9_seliverstov.html (дата обращения: 25.10.2014 г.).

²См.: Доклад Постоянной комиссии по содействию ОНК и реформе пенитенциарной системы Совета «О ходе реформы Уголовно — исполнительской системы России и необходимости внесения изменений в концепцию реформы, создания институтов пробации и ресоциализации». URL://http://www.president-sovet.ru/structure/group_10/materials/materialy_spetsialnogo_zasedanie_soveta/doklad_postoyannoy_komissii_po_sodeystviyu_onk_i_reforme_penitentsiarnoy_sistemy_soveta_o_khode_refo.php (дата обращения: 04.11.2014)

³Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации, в том числе в Крымском федеральном округе за январь — август 2014 года. URL:// <http://mvd.ru/Deljatelnost/statistics/reports/item/2534121/> (дата обращения: 04.11.2014).

колониях отбывают наказание не менее 556 тыс. человек, из которых 375 тыс. имеют по две и более судимости¹. Таким образом, говорить о полноценном исправлении граждан после отбытия наказания в полной мере не приходится. Это связано как с организацией общественного контроля поведения граждан, отбывших наказание в виде лишения свободы, так и с негативными моментами реализации уголовно-исполнительной политики, к которым можно отнести условия содержания осужденных в учреждениях УИС (что подтверждается, например, решением Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ) в постановлении «Куликов против России» (жалоба №48562/06), которая говорит о бесчеловечных условиях содержания в исправительной колонии²).

Суворов А.И.³

Чрезвычайное законодательство Российского государства конца XIX - начала XX века и гражданские свободы

Аннотация: В данной статье рассматриваются некоторые вопросы правового обеспечения государством соблюдения естественных и неотъемлемых прав и свобод человека в ходе антитеррористической деятельности в конце XIX - начале XX века. Пристальное внимание уделено нормативно-правовому регулированию чрезвычайных мер предпринимаемых правительством для охраны безопасности граждан.

Ключевые слова: права и свободы граждан, чрезвычайное законодательство, революционный терроризм, Столыпин.

Противоправные деяния, посягающие на установившиеся формы власти и управления, на жизнь и безопасность ее носителей, квалифицируемые по современным понятиям как проявления различных форм терроризма, сурово преследовались властными структурами с самых ранних форм становления государственности.

Изданные в конце 70-х и в 80-х годах XIX века государственные нормативно-правовые акты, вызванные нарастанием угрозы со стороны терроризма, означали широкое введение в практику чрезвычайного законодательства в целях охраны государственной и общественной безопасности. Это сопровождалось временной приостановкой действия некоторых ранее изданных законоположений, расширением прав и функций административных

¹Куликов В. Исправление тюрьмы // Российская газета. 19 июня. 2014 г. №6406 (134).

²ЕСПЧ впервые признал условия содержания в российской колонии бесчеловечными. URL://<http://euroncourt.ru/2012/11/27/11152/> (дата обращения: 03.11.2014). «Суд еще раз напоминает, что статьей 3 закрепляется одна из фундаментальных ценностей демократического общества. Конвенция полностью запрещает пытки, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание вне зависимости от обстоятельств или поведения пострадавшего... Суд отмечает, что заявитель провел более трех лет в заключении, находясь в бесчеловечных и унижающих достоинство условиях. Производя оценку на основании принципа справедливости, Суд присуждает заявителю 11 500 евро, плюс любой налог, который может быть взыскан с этой суммы». С неофициальным переводом Постановления ЕСПЧ можно ознакомиться на официальном сайте Министерства юстиции РФ. См.: <http://minjust.ru/ru/kulikov-protiv-rossii-zhaloba-no-4856206> (дата обращения: 02.11.2014).

³Суворов Алексей Иванович, кандидат исторических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Международного университета природы, общества и человека «Дубна»

органов, усилением карательных мер, некоторым стеснением и ограничением прав и свобод граждан.

Вынужденное введение исключительного регулирования общественных отношений не было, как утверждали оппозиционеры и советологи, проявлением какого-то произвола и злоупотребления властью, якобы присущие российской правящей олигархии. Исторический опыт свидетельствует, что к этому прибегали нередко правительства и других, даже самых демократичных государств. Французский мыслитель XVIII века Ш. Монтескье писал: «Опыт народов, самых свободных, какие когда-либо существовали на земле, заставляет меня признать, что бывают случаи, когда нужно на некоторое время набросить на свободу покрывало, как некогда покрывали статуи богов»¹.

К вопросам целесообразности, правовой и нравственной обоснованности чрезвычайного законодательства не раз обращались и видные дореволюционные российские правоведы. Н.М. Коркунов отмечал: «В жизни государства бывают такие моменты, когда дело идет о сохранении целостности и независимости, когда от данной минуты зависит самое бытие государств. В этих случаях недостаточно бывает общих полицейских мер и государство должно прибегнуть к исключительным мерам охраны, обуславливающим собой временное ограничение гражданской свободы»². Таким образом, введение чрезвычайных мер обуславливается возникновением серьезной угрозы для государственной и общественной безопасности, когда с помощью установившихся правовых норм затруднительно стабилизировать политическую обстановку, оградить государство и общество от разгула анархии, насилия и терроризма. Именно такая обстановка стала складываться в России к концу 70-х годов XIX века, еще более осложнилась в 80-х годах и приобрела особенно угрожающий характер в начале XX века.

Дальнейшим развитием чрезвычайного законодательства в связи с нарастанием политического терроризма явилось учреждение после теракта в Зимнем дворце (февраль 1880 г.) Верховной распорядительной комиссии... и наделение ее исключительными правами и полномочиями, с целью «положить предел непрерывно повторяющимся покушениям дерзких злоумышленников, поколебать в России государственный и общественный порядок»³.

Преследование государственной преступности на основе чрезвычайных мер еще более усилилось после убийства императора Александра II. Изданное 14 августа 1881 года «Положение о мерах к сохранению государственного порядка и общественного спокойствия» предусматривало введение в наиболее криминогенных местностях с особо угрожающим нарастанием государственной преступности исключительного положения, которое могло быть установлено в двух формах (состояниях) — усиленной охраны или чрезвычайной охраны»⁴.

¹Цит. по: Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. СПб., 1911. С. 232-233.

²См.: Российское полицейское (административное) право. Конец XIX — начало XX века. Хрестоматия. Воронеж, 1999. С. 283.

³ПСЗ. 2-е собр. Т. 54 (2). №60492.

⁴См.: ПСЗ. 3-е собр. Т.1. №350.

Согласно Положению внесены дополнения и уточнения в процедуру административной высылки правонарушителей, для суда над которыми не было достаточных улик¹.

В связи с массовым применением в террористической деятельности различного рода взрывчатых веществ правительство издало ряд нормативных документов о дополнительных мерах по ужесточению порядка хранения, использования и транспортировки взрывчатых веществ и компонентов для их изготовления².

Более успешному розыску опасных преступников способствовало принятое в июле 1894 года новое Положение о видах на жительство³.

С 1903 года частично стали вводиться в действие отдельные главы и статьи нового Уголовного уложения⁴, которое призвано было отразить происшедшие изменения в социально-политической жизни страны, с учетом накопленного опыта отечественного и зарубежного судопроизводства, масштабов, структуры и особенностей криминогенной обстановки на новом этапе общественно-политического развития. Особенно важно было обеспечить продвижение на пути усиления уголовного преследования государственных преступлений. Редакционная комиссия, обосновывая вносимые в новое Уложение изменения, отмечала, что «в области посягательств на государство и его строй существенно изменились приемы и средства сих посягательств, а отчасти и само направление преступной деятельности, в силу чего постановления Уложения 1845 г. оказались не соответствующими новым преступным формам скопищ и сообществ, недостаточными для борьбы с социально-революционной пропагандой»⁵.

Новые законы усиливали ответственность за преступления, связанные с использованием оружия и взрывчатых веществ, а также за приготовления к этому (ст. 101, 102). Каторжными работами грозил закон за участие в сообществе, имеющем целью ниспровержение существующего строя, за распространение противоправной литературы, за восхваление тяжких государственных преступлений⁶.

Оценивая некоторые достоинства нового Уложения, необходимо отметить и его существенные недостатки, которые убедительно проявились в последующий период и сделали его в значительной степени абстрактным и недостаточно эффективным инструментом в регулировании общественных отношений на новом этапе общественно-политического развития. Недостатки Уложения, его академизм, отрыв от реальной действительности отмечали

¹См.: *Там же*.

²ПСЗ. 3-е собр. Т.2. №864.

³ПСЗ. 3-е собр. Т.14. №10709.

⁴В числе первых начали реализовываться глава третья «О бунте против верховной власти и о преступных деяниях против особы императора и членов императорского дома», глава четвертая «О государственной измене», несколько статей из главы пятой «О смуте».

⁵Журнал министерства юстиции. 1895. №7. С.51.

⁶См.: ПСЗ. 3-е собр. Т.23. № 22704.

некоторые видные правоведы той поры: Н. Д. Сергеевский¹, П. П. Пусторослев², Н. А. Полянский³ и др. Не случайно многие статьи Уложения были введены в действие с большой отсрочкой, а полное введение так и не состоялось до падения монархии.

С точки зрения интересов борьбы с терроризмом Уголовное уложение в известном смысле явилось шагом назад по сравнению с Уложением о наказаниях 1845 года. В нем явно проглядывается значительное ослабление в определении наказаний за опасные посягательства террористической направленности.

Видимо, такое смягчение следует рассматривать как серьезную уступку законодателей давлению либеральной оппозиции. А это вместе с последовавшим в дальнейшем Манифестом 17 октября 1905 года заметно подтолкнуло развитие крайнего радикализма и экстремизма, вылившимися в разгул кровавого террора и разбоя первой российской революции. Государственным органам в дальнейшем пришлось прибегнуть к усиленным чрезвычайным мерам, чтобы обуздать разгул криминала, оздоровить и стабилизировать обстановку в стране.

К августу 1906 года из 87 губерний и областей страны 82 находились на исключительном положении, где действовали временные законоположения, в том числе об усиленной и чрезвычайной охране⁴.

Возглавив в 1906 году правительство Столыпин в числе приоритетных проблем обозначил борьбу с революционным терроризмом, доказывая его наибольшую опасность для государства и общества⁵. Он добивался принятия в Думе специального закона с его осуждением, обосновывал необходимость применения исключительных мер. По инициативе Столыпина была значительно расширена сфера функционирования чрезвычайного законодательства. Закон от 19 августа 1906 года не только устанавливал строгую уголовную ответственность за пропаганду террора, но и учреждал военно-полевые суды для рассмотрения наиболее тяжких государственных преступлений, особенно связанных с терроризмом⁶.

При рассмотрении законотворческой деятельности периода премьерства Столыпина ранее, как известно, преобладали перехлесты с обвинениями в злоупотреблении карательными мерами. При этом предавалась забвению проводившаяся линия на сотрудничество с оппозицией, на сохранение и упрочение демократических прав и свобод⁷.

Чрезвычайные меры, введенные в сложный критический период, Столыпин считал временными, твердо веря в установление в недалеком будущем полного торжества законности и правопорядка, в превращение России в

¹См.: Сергеевский Н.Д. Русское уголовное право. Пг.1915. С.30.

²См.: Пусторослев П.П. Русское уголовное право. Вып. I. Юрьев. 1907. С. 74.

³См.: Полянский Н.А. Русское уголовное законодательство о стачках и другие статьи по уголовному праву. М. 1912. С. 245-254.

⁴См.: Право. 1906. №32.

⁵См.: Правительственный вестник. 1906. 24 августа; Красный архив. М.-Л. 1929. Т.1 (32). С. 158.

⁶См.: ПСЗ. 3-е собр. Т. 26. Отд.1. №28252.

⁷При Столыпине действовали такие прогрессивные законы, как законы о неприкосновенности личности, жилища и частной собственности, соблюдались свобода печати, собраний, политических партий и общественных организаций, обеспечивалось право беспрепятственного выезда за пределы государства.

подлинно правовое государство, надежно охраняющее законные права граждан. «Преобразованное по воле Монарха отечество наше, — говорил он, — должно превратиться в государство правовое, так как, пока писанный закон не определит и не оградит прав отдельных русских подданных, права эти и обязанности будут находиться в зависимости от толкования и воли отдельных лиц, т.е. не будут прочно установлены»¹.

Таким образом, нормативно — правовая база борьбы с терроризмом в рассматриваемый период развивалась в соответствии со складывающейся обстановкой в интересах ограждения государственной и общественной безопасности. Ее исходным положением при этом была квалификация политического терроризма как тяжелейшего и наиболее опасного вида государственной преступности, который должен преследоваться и искореняться в соответствии с действующими нормами уголовного законодательства империи. Законодательные акты определяли основные криминологические признаки этого преступления, степень его уголовного преследования, субъекты преступного посягательства, применяемые меры уголовного наказания.

В целом нормативная база исследуемого периода обеспечивала в основном необходимое правовое пространство для сдерживания, предупреждения и пресечения политического терроризма. Вместе с тем выявились в этом и существенные недостатки, определенные пробелы. Нельзя не отметить, что российское уголовное законодательство оказалось в значительной мере инерционным, консервативным, не способным своевременно отражать новые явления в общественной и политической жизни, быстро реагировать на развитие террористических форм политической борьбы.

Библиография:

1. Полное собрание законов Российской империи СПб., 1916.
2. Российское полицейское (административное) право. Конец XIX — начало XX века. Хрестоматия. Воронеж, 1999.
3. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Пг., 1917. 510 С.
4. Полянский Н.А. Русское уголовное законодательство о стачках и другие статьи по уголовному праву. М., 1912.
5. Пусторослев П.П. Русское уголовное право. Вып.1. Юрьев. 1997.
6. Сергеевский Н.Д. Русское уголовное право. Пг. 1915.
7. Столыпин П.А. Нам нужна великая Россия. М., «Содружество». 1991. 156 С.

Российское полицейское (административное) право. Конец XIX — начало XX века. Хрестоматия. Воронеж, 1999. С. 283.

Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. СПб., 1911. С. 232-233.

Столыпин П.А. Нам нужна великая Россия. С.51.

**«Права меньшинств» в контексте проблем
политико-правового развития современного общества**

Аннотация: В работе проанализированы актуальные подходы к анализу категории «права меньшинств» как с правовой, так и с социальной точки зрения. Особое внимание уделено примордиальной и конструктивистской стратегиям решения гендерных, этно-национальных, религиозно-конфессиональных, лингво-социальных проблем «меньшинств» на конституционном уровне.

Ключевые слова: права меньшинств, демократия, гендер, дискриминация, типы правопонимания, мультикультурализм, международное право.

Правовая защищенность представителей этно-национальных, языковых, религиозно-конфессиональных, гендерных «меньшинств» уже не одно десятилетие рассматривается в качестве принципиально значимой задачи международно-правового и конституционно-правового регулирования. Основным механизмом, обеспечивающим правовую защищенность «меньшинств», считается развитая политическая демократия — широкая многопартийность, сбалансированное сочетание институтов прямой и представительной демократии, открытый и гласный политический процесс, разветвленное самоуправление, активное внедрение процедуры гражданских инициатив. В сочетании с императивными требованиями международного права в области защиты прав человека и соответствующими полномочиями всей вертикали судебной власти система политической демократии призвана создать как гарантии свободного волеизъявления представителей «меньшинств», так и достаточный уровень их социальной защищенности. Более того, отсутствие любых форм дискриминации «меньшинств» и гражданская активность их представителей могут рассматриваться как одна из ключевых гарантий подлинного народовластия — защищенность прав меньшинств является одним из ключевых показателей авторитета большинства.

Несмотря на логичность такого подхода, накопленный зарубежный и российский опыт конституционного регулирования «прав меньшинств» не только не снижает остроту нынешних политических дискуссий по этому вопросу, но нередко заставляет усомниться в действенности применяемых юридических инструментов. Особенно показательным, что помимо самых разнообразных проблем и противоречий, возникающих в правоприменительной практике, речь идет о «размытости» самого понятия «меньшинство», что приводит к явной двусмысленности и в понимании правосубъектности «меньшинств», и в трактовке целей конституционного регулирования данной сферы правоотношений.

¹Гаврилова Юлия Вячеславовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин юридического института ГБОУ ВПО МГПУ.

Пономарев Михаил Викторович, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин юридического института ГБОУ ВПО МГПУ.

Если воспринимать «меньшинство» в самом прямом смысле — в качестве антипода «большинства», то следует признать неразрывную взаимосвязь его правосубъектности с электоральным процессом, а также весьма условный характер этой правосубъектности. Оформление «электорального меньшинства» сопряжено с математическими последствиями волеизъявления граждан в рамках институтов прямой и представительной демократии. Ни до процедуры волеизъявления, ни после нее граждане, оставшиеся в «меньшинстве», не могут рассматриваться как устойчивая социальная группа — любая иная ситуация противоречила бы самой сущности демократии.

В совершенном ином свете проблема «меньшинства» видится в условиях множественного социокультурного пространства, исторически характерного для отдельных стран, а в современных условиях ставшего обычным явлением в глобальном масштабе. В обществе, отличающемся укорененным культурным разнообразием, существуют социальные группы, которые в силу своей малочисленности не имеют ни малейшего шанса оказаться в роли «большинства» или хотя бы оказывать активное влияние на «политику большинства». Соответственно возникают не только риски дискриминации по этническому (национальному, расовому), религиозно-конфессиональному, языковому принципу, но и затруднения для социальной эмансипации подобных групп, их полноценного включения в общенациональное экономическое, социокультурное, политическое пространство. Классические механизмы демократии не способны решить эту проблему, поскольку представители «меньшинств» выступают в заведомо более уязвимой роли, нежели остальные граждане, а потому требуется особый правовой режим, не зависящий от перипетий электорального процесса.

Международное право еще с середины XX в. закрепляет совершенно однозначную установку на недопустимость дискриминации «меньшинств» и необходимость гарантировать их право на культурное самоопределение. Однако примечательно, что концептуальной основой такого подхода изначально являлся не патернализм по отношению к «меньшинствам», а «вера в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности»¹. Уже «Всеобщая декларация прав человека», принятая в 1948 г., провозгласила признание достоинства каждой человеческой личности «основой свободы, справедливости и всеобщего мира» и закрепила императивный характер соблюдения прав человека «без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения»².

Именно в русле такого подхода сформировалось и представление о коллективной правосубъектности «меньшинств» как участников конституционно-правовых отношений. Так, например, «Международный пакт о

¹ Устав Организации Объединенных наций. Преамбула / Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter/preamble.shtml> (дата обращения 08.10.2014).

² Всеобщая декларация прав человека. Статья 1 / Международные акты о правах человека. Сборник документов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. 784 с.

гражданских и политических правах» (1966 г.) гласит: «В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком»¹. При этом вся логика построения Декларации показывает, что речь идет не просто о существовании тех или иных меньшинств с уникальными социокультурными характеристиками, а о признании безусловного приоритета общечеловеческих ценностей в области защиты и свободы, и достоинства личности, и, как следствие, о гарантированном признании правосубъектности каждого человека, «кем бы он не являлся» (перефразируя статью 16 Декларации), а также о соответствующих правах на социально значимые формы самоопределения и самовыражения. Та же самая логика прослеживается и в «Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений» (1981 г.)². А вот в «Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам», принятой в 1992 г. уже прослеживается существенное смещение акцента — речь идет о правах лиц, именно принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. То есть меньшинства рассматриваются как устойчивые социокультурные сообщества с собственной правосубъектностью, принадлежность к которым не только не может быть поводом для дискриминации, но и является основанием для особых коллективных прав в области «использования достояниями своей культуры». Более того, Декларация недвусмысленно требует от государств не только защиты, но и «поощрения» подобных прав, «создания благоприятных условий, позволяющих лицам, принадлежащим к меньшинствам, выражать свои особенности и развивать свои культуры»³.

Таким образом, уже на уровне международно-правовых норм заложено явное противоречие в трактовке социальной природы «меньшинств». И оно не случайно — по сути здесь проявляется фундаментальное различие двух социально-гуманитарных парадигм: конструктивизма и примордиализма, предопределяющих понимание сущности социальных явлений и процессов. В русле конструктивистского подхода любые формы культурной самоидентификации рассматриваются как результат социальной рефлексии индивида и творческой интерпретации им окружающего мира. Это означает, что люди живут в «воображаемых мирах», реагируя не на саму действительность, а на ее знаково-символические образы в собственном восприятии. Поэтому и социальная стратификация общества основана, прежде всего, на

¹Международный пакт о гражданских и политических правах (Статья 27) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12

²Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений». Преамбула, Статья 2 / Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/relintol.shtml (дата обращения 08.10.2014).

³Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. 1992 г. Преамбула, Статья 2, 4 / Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/minority_rights.shtml (дата обращения 11.10.2014).

коммуникативных процессах и интерактивном взаимодействии индивидов и групп (так называемая «эмерджентная социальность») [1: р. 263-264]. С примордиалистской точки зрения социальная идентичность, напротив, укоренена в «исконных» историко-культурных архетипах, ключевую роль среди которых играют этно-национальные, конфессиональные, языковые факторы — именно они «аккумулируют» многовековой культурный опыт и формируют ментальную основу для социальной общности. В контексте современного социального многообразия «такое совпадения крови, языка, [этнических] привычек порою зачастую выглядят необъяснимым, но каждый родственник связан с другим родственником, а верующий — с единоверцем не просто по причине личной привлекательности, общих интересов или взаимных обязательств, а в значительной степени благодаря тому абсолютному значению, которое эта [примордиальная] связь приписывает сама себе» [2: р. 259].

На первый взгляд, столкновение этих философских парадигм имеет очень отдаленное отношение к проблемам развития правовых систем. Однако в нем наглядно представлена сущность современных дискуссий о развитии социальности общества, что неразрывно связано и с выбором стратегии конституционно-правового регулирования основных сфер общественных отношений, и с определением приоритетов текущей государственной политики. Более того, оппозиция конструктивизма и примордиализма емко показывает линию разграничения договорного и органического типов правопонимания, которая заставляет однозначно принять приоритет индивидуальной или коллективной правосубъектности при моделировании конституционно-правовых систем (противоречие между двумя этими подхода легло в основу так называемых «либеральной» и «этатистской» моделей конституционализма).

Парадигма примордиализма становится все более актуальной в начале XXI века — сказываются кризис идентичности и широкая маргинализация общества, испытывающего стресс от глобальной информационной открытости, тотального «инновационного» обновления, нарастающего медийного прессинга. Защита и поощрение «исконных» форм социокультурной идентичности в сочетании с «боями за историю», активной языковой политикой, усилением роли церкви воспринимается значительной частью общества как возрождение традиционных, а значит понятных, комфортных, «правильных» координат миропонимания и самоидентификации. Но очевидны и риски такой политики — требуется очень точный баланс между воссозданием «органической» историко-культурной общности нации («духовных скреп») с одной стороны, и сохранением объективно сложившейся социокультурной множественности общества с другой.

Сторонники примордиалистского подхода не видят существенной угрозы в жестком усилении «органического» единства нации, поскольку тот же самый подход может быть использован и в интересах меньшинств — как признание их собственной историко-культурной уникальности и неотъемлемого права на «выражение» и «развитие» соответствующих «особенностей». Однако в действительности попытки решать проблему «прав меньшинств» в контексте примордиалистской стратегии порождают целый ряд вопросов. Трактовка этно-национальных, конфессиональных и языковых меньшинств как примордиальных

сообществ подразумевает восприятие их в роли статичных и относительно замкнутых групп. Их культура «фольклоризируется», «мыслится в качестве строго определенного набора обычаев и норм, задаваемых исторической традицией» [3: с. 69], что совершенно противоречит и социодинамике современного общества, и интересам самих «меньшинств», нуждающихся в эмансипации, а не сегрегации. К тому же установка на правовую защиту и даже «поощрение» культурных форм, присущих «меньшинствам», предполагает их полную лояльность по отношению к доминирующей культуре «большинства», то есть недвусмысленное принятие роли «младших братьев». Но эта патерналистская установка оказывается мало приемлема для самих «меньшинств». Так, возрождение этничности как фактора групповой самоидентификации в современном обществе носит преимущественно протестный характер. В нем ярко отражены рефлексивные переживания человека, испытывающего дискомфорт от реалий глобального мира, господства технократической политики, формализации социальных и политических коммуникаций. Поэтому активная консолидация «меньшинств» по этническому принципу неизбежно порождает напряженность в их отношениях с «большинством» вплоть до проявлений сепаратизма (наглядными примерами являются недавний референдум о независимости Шотландии, планы на проведение таких же референдумов в Каталонии и Стране басков, успехи Движения за отделение Квебека, многолетний этно-политический кризис в Бельгии). Не менее серьезные проблемы появляются при попытке интегрировать конфессиональные «меньшинства» в общенациональное религиозно-конфессиональное пространство. Те группы, которые признаются «нетрадиционными» с точки зрения конфессионального большинства, оказываются в роли «сект» или «чуждых культов». Но еще более парадоксально положение «традиционных» конфессиональных «меньшинств» — их религиозная жизнь оказывается защищена, но скорее в качестве фольклорной культуры или элемента частной жизни. А любая попытка в полной мере легализовать религиозное многообразие обостряет проблему совместимости культурных кодов «большинства» и «меньшинств» (показательны примеры дискуссий вокруг запрета на ношение хиджабов во Франции, запрета на строительство минаретов в Швейцарии, судебной попытки запрета размещения распятия в классных комнатах в итальянских государственных школах по иску протестантской семьи).

Перечисленные проблемы не носят, конечно, фатальный характер. Умеренность в проведении «политики идентичности» и подчеркнутое уважение к любым примордиальным ценностям могут стать основой для налаживания конструктивного диалога между «большинством» и традиционными «меньшинствами». Однако ситуация принимает совершенно иной характер, если речь заходит о конституционной правосубъектности и общественной роли тех «меньшинств», которые обособливаются не в силу историко-культурной уникальности, а в связи с особым характером социальных связей, коммуникаций, поведенческих норм, принимаемых статусных и имиджевых характеристик. Свободно «конструируемая» идентичность таких групп имеет игровую природу, опирается на «культуру перформанса» [4: с. 45-111]. Ярким примером являются

гендерные «меньшинства» (понятие «гендер» закрепилось как характеристика приобретаемой и «исполняемой» роли в противовес «половой принадлежности»). Защита таких групп от дискриминации как нарушения общегражданских прав, поводом к которым является «нетрадиционная ориентация», совершенно не решает проблему социальной эмансипации ЛГБТ-сообщества, признания присущих ему ценностных и поведенческих моделей в рамках культуры «большинства». Это становится особенно заметно в последние годы, когда ЛГБТ-сообщество перешло от перформанса «узнавания» (гей-парады, «тематические» клубы и сайты, театрализованная эстетика) к борьбе за легализацию однополых браков и, вместе с тем, за полноценный статус лесбиянок, геев, бисексуалов и трансгендеров во всех видах правоотношений. А эта ситуация уже вызывает агрессивное неприятие со стороны примордиального «большинства», что становится проблемой конституционного уровня.

Важно отметить, что приведенный выше пример нельзя рассматривать лишь как противостояние «традиционного большинства» и «нетрадиционных сексуальных меньшинств». Он показывает угрозу поляризации всего общества в решении вопроса о базовых принципах конституцирования социального порядка. Так, легализация однополых браков во Франции вызвала массовые демонстрации как в поддержку, так и в знак протеста, причем среди активно защищающих право ЛГБТ-сообщества на полноценный брак оказалось множество гетеросексуалов, воспринимающих проблему гораздо шире — как борьбу за право каждого человека на выбор собственной социальной роли. Сторонники этой позиции высказывают сомнения в возможности консолидировать современное общество на основе «исконных» ценностей и исторической преемственности поколений. Более перспективным, с их точки зрения, видится формирование мультикультурного пространства, в рамках которого главенствующую роль играют принципы толерантности и плюрализма. Такой подход часто воспринимается как «либеральный». Но в действительности, речь идет о существенном отходе от либеральной модели конституционализма с характерными для ее идеалом договорного гражданского общества, верховенством индивидуальной правосубъектности и приоритетом «общечеловеческих ценностей». Мультикультурализм близок к коммунитарной идеологии, ориентированной на сосуществование множества социальных сообществ, каждое из которых дает своим членам узнаваемую идентичность и комфортную жизненную среду. При этом подчеркивается принципиальная значимость открытого характера этих комьюнити, возможности для индивида покинуть их и присоединиться к иным группам, либо одновременно выступать в роли участника сразу нескольких «социальных миров» [5: с. 125]. Именно такое динамичное, меняющееся, коммуникативно насыщенное социокультурное пространство, формирующееся на нескольких уровнях (от межличностного, группового и национального до регионального, цивилизационного и глобального) считается основой мультикультурного общества.

В условиях торжества мультикультурной парадигмы проблема защиты прав «меньшинств» утрачивает свое значение. Более того, происходит снятие самого противоречия между договорным и органическим правопониманием,

либеральными и социал-консервативными установками, традициями и новациями — всё это становится частью мозаики мультикультурного общества. Однако мультикультурный проект очень сложно реализовать на уровне «практического» правового регулирования. Что еще более важно, мультикультурная модель неприемлема для примордиального «большинства» — она разрушает присущую ему органическую картину мира, навязывает чуждую модель социальных коммуникаций, а потому воспринимается как «нашествие чужаков», «господство гомосексуального лобби». Показательно, что еще в 2011 г. ведущие лидеры европейских стран А. Меркель, Н. Саркози, Д. Кэмерон в унисон заявили о крахе «проекта мультикультурализма» в Европе. Но совершенно очевидно, что жесткая ставка на примордиальные ценности угрожает всплеском этно-культурного национализма, гомофобии и религиозного фундаментализма, а потому отказ от мультикультурализма сочетается с сохранением идей «многонационального народа» или «европейского единства». И если в сфере межконфессиональных отношений такой двойственный подход сохраняет некоторую эффективность, то баталии по поводу гендерного вопроса носят совершенно бескомпромиссный характер. Обостряется и проблема этно-национальных отношений — борьба за «этничность» является очагом нарастающей напряженности в обществе. Причем речь не всегда идет о прямой дискриминации «меньшинств» — происходит процесс сложной и болезненной самоидентификации самого национального «большинства», в ходе которого «традиционные», то есть лояльные меньшинства воспринимаются как «союзники», а «нетрадиционные», то есть борющиеся за собственную идентичность, воспринимаются как разрушители создаваемого «мира». Без преодоления такой установки в современном обществе невозможно достичь ни социальной солидарности, ни стабилизации государственно-политической системы, ни повышения уровня гражданской активности населения.

Библиография:

1. Blau P. Exchange and power in social life. New York: Wiley, 1964. 352 p.
2. Geertz C. The Integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States // The Interpretation of Cultures. New York: Basic Books, 1987. P. 255-310.
3. Гофман И. Представление себя другим в повседневной жизни. М.: «КАНОН-пресс-Ц», «Кучково поле», 2000. 304 с.
4. Малахов В.С., Осипов А.Г. Категория «этническое меньшинство» в российском публичном и законодательном дискурсах // Мир России: Социология, этнология. 2008. Т. 17. № 3. С. 67-91.
5. Уолцер М. О терпимости. М.: Идея-Пресс, Дом интеллектуальной книги. 2000. 160 с.

Проблемы беженцев в современной России

Аннотация: В статье рассматриваются такие актуальные для Российской Федерации в настоящее время проблемы, как оказание помощи и поддержки прибывшим на территорию России гражданам Украины, вынужденно покинувшим территорию юго-востока Украины.

Ключевые слова: беженцы, вынужденные мигранты, временное убежище, соотечественники за рубежом.

Одной из задач, закрепленных в Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года, является выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов. Россия оказала и продолжает оперативно оказывать помощь и поддержку прибывшим на территорию России гражданам Украины, вынужденно покинувшим свою Родину.

По данным ФМС России, с 1 апреля нынешнего года миграционная служба зафиксировала более 2,8 млн. пересечений границы гражданами Украины. На 1 сентября 2014 г. на территории России находятся более 875 тысяч жителей юго-востока Украины. По всей России развернуто 906 пунктов временного размещения, в которых размещено более 58 тысяч вынужденных переселенцев, в том числе 18 800 детей.

С начала конфликта в миграционную службу обратилось около 130 тыс. граждан Украины с заявлением о предоставлении временного убежища или ходатайством о признании беженцем, 33 тыс. украинцев обратились с заявлением о предоставлении гражданства РФ, более 23 тыс. граждан Украины решили оформить вид на жительство и 78 тысяч подали заявки для оформления разрешения на временное проживание².

Более 12 тыс. граждан Украины подали заявки в ФМС для участия в Госпрограмме по переселению соотечественников.

В пунктах временного размещения организовано продовольственное, информационное обеспечение вынужденных переселенцев и решение других вопросов, а также психологическая помощь.

Правительством РФ принято решение направить бюджетные ассигнования в размере 573,4 млн рублей на обеспечение мероприятий, связанных с обеспечением проезда граждан Украины, прибывших на территорию России в экстренном массовом порядке, включая питание в пути следования и постельные принадлежности.

Дмитрий Медведев подписал еще одно распоряжение об оказании финансовой помощи в размере 99,648 млн рублей гражданам Украины, имеющим статус беженца или получившим временное убежище.

¹Воронина Наталия Александровна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права РАН. Член экспертного совета Комитета Государственной Думы РФ по делам национальностей.

²РБК. 2014. 24 октября.

Граждане Украины имеют несколько вариантов пребывания на территории России. Это — временное пребывание на общих основаниях (до 90 суток), получение временного убежища (до одного года) или возможность стать участником Государственной программы переселения соотечественников.

В настоящее время Российская Федерация предоставляет убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства, ищущим убежище на ее территории, путем:

- предоставления политического убежища;
- признания беженцем;
- предоставления временного убежища.

Действующим законодательством определено, что Российская Федерация предоставляет политическое убежище лицам, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права.

В соответствии с Конституцией РФ полномочие по решению вопроса о предоставлении политического убежища предоставлено Президенту РФ (ст. 89). Порядок предоставления Российской Федерацией политического убежища определяется Положением, которое утверждено Указом Президента РФ № 746 от 21 июля 1997 года (ред. от 12.07.2012).

Следующим элементом национальной системы предоставления убежища является Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 01.03.2012) «О беженцах». Закон определяет основания и порядок признания лица беженцем на территории Российской Федерации, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев.

Еще одной формой защиты в Российской Федерации, предоставляемой иностранным гражданам и лицам без гражданства, является временное убежище. Правовой основой предоставления временного убежища выступает Конституция РФ, положения международных договоров в сфере прав человека и защиты прав беженцев, ратифицированных Российской Федерацией, Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», Федеральный закон «О беженцах», Постановление Правительства от 09.04.2001 года № 274 (ред. от 23.04.2012) «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» (вместе с «Порядком предоставления временного убежища на территории Российской Федерации», «Положением о свидетельстве о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»), а также другие подзаконные акты и судебные решения.

В юридической литературе признанным является подход, согласно которому предоставление временного убежища относят к формам защиты таких лиц, которые не соответствуют критериям предоставления статуса беженца, но при этом не могут быть депортированы, так как признаются нуждающимися в защите в соответствии с нормами международного права либо по причине

гуманных соображений. В международной практике такую форму защиты принято называть дополнительной.

Особенности дополнительной защиты состоят в том, что она предоставляется государством на основе признанной на международном уровне необходимости обеспечения защиты лиц, находящихся вне пределов действия Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года. Считается, что дополнительная защита просто оценивает потребности лица в международной защите на более широкой основе, чем они определены в Конвенции 1951 года.

В соответствии со статьей 12 ФЗ «О беженцах» временное убежище может быть предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, если они:

- имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации;

- не имеют оснований для признания беженцем по обстоятельствам, предусмотренным настоящим Федеральным законом, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации.

Поистине судьбоносным для лиц, вынужденно прибывших из Украины, является вопрос выбора своего правового статуса в России. Многие из них затрудняются принять окончательное решение. В этом случае рекомендуется гражданам Украины подавать документы на оформление временного убежища на территории РФ, срок рассмотрения которых составляет 3 дня. Получив временное убежище, граждане Украины могут законно осуществлять трудовую деятельность у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей без получения разрешения на работу или патента. Кроме того, статус «временное убежище» дает возможность принять участие в Госпрограмме переселения соотечественников и приобрести гражданство РФ в упрощенном порядке (минуя стадию оформления вида на жительство).

Принято постановление Правительства РФ, направленное на содействие трудоустройству на территории России граждан Украины и лиц без гражданства, вынужденно покинувших Украину, и дающее им право получить работу вне трудовых квот, запланированных на 2014 год. С помощью Интернета, желающие трудоустроиться в России могут быстро на интерактивной карте подобрать себе одно из 2 млн. рабочих мест, находящихся в базе портала «Работа в России», а также найти сведения об актуальных вакансиях, центрах занятости населения.

Граждане Украины, желающие временно пребывать в России, имеют право подать документы на оформление разрешения на временное проживание.

Уже несколько лет успешно выполняется «Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (далее — Программа), направленная на объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов. На сегодняшний день в Программе участвуют 51 регион России.

По словам Руководителя ФМС России К. Ромодановского, в России навсегда хотят остаться около 30% вынужденных мигрантов из Украины. Большая часть граждан Украины, пожелавших остаться жить и работать в России, становятся участниками Государственной программы переселения соотечественников.

По общему правилу, участвовать в Программе вправе соотечественники, проживающие за рубежом, либо соотечественники, являющиеся иностранными гражданами (лицами без гражданства), постоянно или временно проживающие на законном основании на территории РФ (имеющие разрешение на временное проживание или вид на жительство. Оформление свидетельства участника Программы, с учетом прохождения всех необходимых административных процедур, осуществляется в срок, не превышающий 60 календарных дней со дня подачи заявления и прилагаемых к нему должным образом оформленных документов.

Участники Программы в зависимости от выбранной территории вселения имеют право на следующие финансовые выплаты:

- компенсацию расходов на переезд к будущему месту проживания, включая оплату проезда и провоз личных вещей;
- компенсацию за уплату консульского сбора и расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории РФ;
- ежемесячное пособие при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законодательством РФ деятельности в период до приобретения гражданства РФ (но не более чем в течение шести месяцев);
- единовременное пособие на жилищное обустройство («подъемные»).

Переселенцам оказывается помощь в жилищном обустройстве на основе правил, установленных региональными программами переселения, в частности, в ряде регионов предоставляется возможность размещения в центрах временного размещения, общежитиях, в помещениях маневренных фондов, выплачивается компенсация за аренду жилья. Переселенцам оказывается содействие в трудоустройстве, а также профессиональном обучении или получении дополнительного профобразования.

Участники Программы имеют право на получение в упрощенном порядке разрешения на временное проживание вне квот и вида на жительство. Внесенные поправки в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» позволили также значительно упростить и облегчить для переселяющихся по Программе лиц порядок получения российского гражданства.

В соответствии с Программой выделяются две категории территорий, на которые могут переехать участники Программы и члены их семей: территории приоритетного заселения (Забайкальский, Камчатский, Приморский, Хабаровский края, Амурская, Иркутская, Магаданская, Сахалинская области и ряд других) и территории, не относящиеся к территориям приоритетного заселения. При этом право на получение «подъемных» предоставляется переселяющимся лицам из обеих категорий регионов вселения. Однако размеры

пособия отличаются в зависимости от категории территории вселения¹. (соответственно: 150 тыс. и 90 тыс. против 50 тыс. и 30 тыс.)

Однако важно помнить, что, оформив данный правовой статус и получив социальные выплаты, соотечественнику необходимо прожить на территории выбранного региона не менее двух лет. В том случае, если участник Госпрограммы покидает территорию вселения до истечения установленного законом срока, ему необходимо будет вернуть денежную сумму социальных выплат в полном объеме. К сожалению, не все соотечественники, вынужденно прибывшие из Украины, отдают себе в этом отчет.

Ситуация с Украиной — это общенациональная проблема, в которой нельзя разделять ответственность между органами государственной власти и институтами гражданского общества.

Не случайно, что на заседании Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте РФ 14 октября 2014 г. большое внимание было уделено вопросам социально-трудового и жилищного обустройства вынужденных переселенцев из Украины.

Мы все понимаем, что события на Украине направлены были, в первую очередь, на разрушение Русского мира, разрушение тех духовных скреп, которые, несмотря на существующие границы, объединяли людей.

Россия остро нуждается в квалифицированной рабочей силе; ценнейшими для нас являются проживающие в ближнем и дальнем зарубежье наши соотечественники, — те, кто считает Россию своей родиной, и не просто хотят подзаработать и уехать, а хотят обосноваться здесь на постоянное место жительства, способны быстро и легко адаптироваться к новым условиям.

Васькина И. А.²

Роль прокуроров в правовом воспитании граждан

Аннотация: В статье рассматриваются актуальные вопросы деятельности прокуратуры Российской Федерации по правовому воспитанию граждан. Показав особую роль и место прокуратуры в системе субъектов правоотношений в сфере правового воспитания, автор обосновал прямую зависимость состояния законности и правопорядка, эффективности прокурорского надзора от качества работы по правовому воспитанию.

Ключевые слова: прокуратура, правовое воспитание, профилактика, правовое сознание, законность, правопорядок.

В начале октября 1814 г. Василий Андреевич Жуковский написал стихотворение, в котором передал свое отношение к состоянию правопослушания в России:

Закон — на улице натянутый канат,
Чтоб останавливать прохожих средь дороги,

¹Более подробно см.: сайты ФМС России (www.fms.gov.ru) и портал «Русский век» (www.ruvek.ru).

²Васькина Ирина Аркадьевна, научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, e-mail: kov-ir@yandex.ru, тел.. 8(499) 253-13-20.

Иль их сворачивать назад, или им путать ноги.
Но что ж? Напрасный труд!
Никто назад нейдет! Никто и подождать не хочет!
Кто ростом мал — тот вниз проскочит,
А кто велик — перешагнет!

Всего несколько строк понадобилось классику, чтобы показать истинное отношение россиян к закону. «Умные и меткие слова»¹ заметил М. Горький, давая характеристику этому произведению.

Такое положение не могло быть в государствах с развитыми правовыми демократическими началами, где не прикладывается специальных усилий по поддержанию правового государства, поскольку его идеи и требования входят в рамки естественного образа жизни. Важно помнить, что правовое государство, каким провозглашена Россия Конституцией Российской Федерации, — это принятие в повседневной практике общечеловеческих ценностей, подсказанных историей существования правовых государств.

Не станем лукавить, несмотря на все старания, пока еще нам непросто дается строительство правового государства в нашем Отечестве и воспитание законопослушного гражданина. Недостаточная информированность граждан о своих правах и возможностях, а также способах, формах и средствах их реализации и защиты характеризуют российское общество ни с лучшей стороны и создает предпосылки для правонарушений, в том числе и со стороны должностных лиц. "Если уровень правовой грамотности у нас еще не очень высокий, то в этом виноваты не граждане, а само государство: значит, мы не уделяли должного внимания этой стороне деятельности, и это наша недоработка, наши ошибки"², — отметил Президент российской Федерации Путин В.В.

Неоднократно и с тревогой говорил о необходимости скорейшего преодоления правового нигилизма и развитии правовой культуры Д.А. Медведев, как о неперемennых условиях модернизации российского общества, подчеркивая при этом, что «...главное в правовом государстве — это уровень правовой культуры граждан, их готовность следовать закону. Россия — страна правового нигилизма, таким уровнем пренебрежения к праву не может похвастаться ни одна европейская страна. Правовой нигилизм проявляется в форме преступлений, в том числе в форме коррупции в органах власти»³.

Самые авторитетные русские юристы и мыслители придавали воспитанию правосознания исключительную роль, считая его цементирующей основой российской государственности. Еще И.А. Ильин советовал сделать все, «чтобы приблизить право к народу, чтобы укрепить массовое правосознание, чтобы народ понимал, знал и ценил свои законы, чтобы он добровольно соблюдал свои обязанности и запреты и лояльно пользовался своими полномочиями. Право

¹М. Горький «История русской литературы», М., 1939, стр. 62

²Большая ежегодная пресс-конференция Владимира Путина для российских и иностранных журналистов. Режим доступа <http://ria.ru/society/20080214/99217469.htm>. Дата обращения 14 октября 2014 г.

³Из выступлений Д.А. Медведева на съезде «Ассоциации юристов России» 29.01.2008 г. и на Всероссийском гражданском форуме 22.01.2008 г. Режим доступа: <http://www.alrf34.ru/news/item/18> и <http://adm-achinsk.ru/news/news100.html>. Дата обращения 10 октября 2014 г.

должно стать фактором жизни, мерою реального поведения, силою народной души»¹.

Достижение высокого уровня информированности граждан о своих правах, средствах и формах их реализации и защиты на современном этапе построения правового государства является его важнейшей задачей. Правовое государство обязано обеспечить свои органы власти, а также граждан информацией о действующих законах, о других нормативно-правовых актах, создать условия для оперативного и достоверного получения юридическими и физическими лицами необходимой нормативно-правовой информации. Статья 29 Конституции Российской Федерации гарантирует это право как обязанность государства, как одно из условий законопослушного поведения.

Но надо признать, что эти задачи нелегко решаются. Ибо во все времена законопослушание было не самой большой добродетелью в России и может быть у нас множество бед, а не две, как гласит известная апокрифическая фраза.

Большинство из нас были свидетелями потрясающей своим драматизмом картины дезинтеграции нашего общества. Эта болезнь России еще не имеет надежного диагноза, однако много признаков указывают на общий поразивший нас болезнетворный фактор — аномию. Так социологи называют определенное состояние общества, при котором в социуме растут разногласия, его члены не верят в существующие ценности и цели, а это приводит к утрате нормативных и нравственных рамок их поведения. Подобную беду пережил Запад в период становления капитализма, когда людям внушили, что «никто никому ничем не обязан». Аномия сразу разрывает множество связей между людьми и делает их беззащитными — и перед кризисами, и перед сильными мира сего, и перед бандами воров и мошенников. В России после культурной травмы 90-х годов прошлого века аномия стала набирать силу и многообразие форм. В такие времена происходит переоценка ценностей, жизнь общества перестает регулироваться правом, а оно само распадается на группы, в которых действует своя мораль, разумеется, что в такое время растет коррупция.

Отрадно, что сегодня жизнь общества постепенно входит в правовое русло и решительным шагом на пути преодоления правового нигилизма в стране стало утверждение Президентом Российской Федерации Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан² (далее Основы). Основы на государственном уровне закрепляют приоритетные направления государственной политики в отношении всего населения России, каждого гражданина Российской Федерации, отдельных социальных групп, категорий лиц, уделяя особое внимание формированию правосознания.

В Основах фактически предписывается практика расширения взаимодействия правоохранительных органов с общественностью, средствами

¹См. Ильин И.А. О сущности правосознания. Собр. соч. в 10-ти т., Т. 3, 1994.

²Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан утверждены Президентом Российской Федерации 28 апреля 2011 г. Пр-1168/ Российская газета от 14 мая 2011 г.

массовой информации, организациями эфирного и кабельного вещания, представителями творческих профессий в целях правового просвещения, демонстрации позитивных примеров осуществления правоохранительной деятельности и депопуляризации криминальной культуры и противозаконных форм социального поведения (п. 17.7).

Соответственно, вопросы расширения и углубления контактов со СМИ необходимо считать принципиально важными и рассматривать в качестве ведущего направления просветительской деятельности органов прокуратуры. Именно выступления прокуроров в СМИ являются в настоящее время одной из основных форм правовой разъяснительной работы и действенным средством пропаганды права, формирования правовой культуры общества. Число таких выступлений растет год от года и, к примеру, в 2013 г. составило более 100 тыс. Одновременно нельзя не отметить, что именно просвещение посредством массовых информационных каналов является самым сложным, а иногда и самым проблемным направлением такой работы¹;

Реализация политики государства по развитию правовой грамотности и правосознания граждан — сложная и масштабная работа. Осуществляется она разными субъектами (государством в лице органов государственной власти, средствами массовой информации, общественными и коммерческими организациями и т.д.), которые пользуются различными инструментами: печатью, телевидением, радио, Интернетом, литературой и т. д. Вместе с тем, помимо специальных органов, учреждений и организаций, осуществляющих правовое просвещение граждан, некоторые институты, помимо основной функции, также занимаются правовым воспитанием. К таким институтам могут быть отнесены: семья, учебные заведения, церковь и т.д. Однако, как верно указала Е.А. Певцова: «...в правовом воспитании важным субъектом выступает государство»².

Совершенно очевидно, что развитие правовой грамотности и правосознания граждан сегодня приоритетное направление государственной политики Российской Федерации³. Поэтому прокуратура как конституционный государственный правовой институт по обеспечению законности и правопорядка, защите прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства, не должна и не остается в стороне от этой важной повседневной деятельности, являющейся неотъемлемым условием построения подлинно правового государства.

В соответствии с Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в органах прокуратуры рассматриваются и разрешаются в пределах компетенции заявления, жалобы и иные обращения граждан. При этом ответ на такие обращения должен содержать

¹Правовое просвещение в средствах массовой информации. Опыт работы органов прокуратуры Российской Федерации: методическое пособие. Ген. прокуратура Рос. Федерации. — М., 2013. С. 37.

²Певцова Е.А. Правовая культура и правовое воспитание в России на рубеже XX-XXI веков. М., 2003. С.24.

³См.: Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденные Президентом Российской Федерации 28 апреля 2011г. Пр-1168 // Российская газета, 14 мая 2011г.

разъяснение его правового содержания. Если в удовлетворении заявления или жалобы отказывается, заявителю обязательно разъясняется порядок обжалования принятого решения, а также право обращения в суд, если таковое предусмотрено законом (п. 3 ст. 10).

Например, в Мурманской области правовая помощь населению прокурорскими работниками оказывается во время приема граждан и проведения «горячих линий».

Орловской областной прокуратурой по письменным обращениям, в частности по вопросам изменения вида исправительного учреждения и оснований направления осужденных за пределы региона, неоднократно давались разъяснения действующего законодательства. Аналогичная работа выполнялась при осуществлении личного приема граждан. Наряду с этим ими регулярно проводится консультирование по правовым вопросам депутатов и сотрудников правовых служб органов местного самоуправления.

Органы прокуратуры, реализуя задачи по правовому воспитанию и правовому просвещению населения, используют различные направления этой деятельности, и руководствуются формами, как закрепленными в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации, так и получающими свое развитие на практике.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» (далее — приказ № 182) определено, что фундаментальная роль права, на котором основываются государство и гражданское общество, диктует потребность формирования правовой культуры общества, повышения юридической осведомленности граждан, их готовности следовать закону и видеть в этом свой непосредственный интерес. В деле привития гражданам уважения к закону, преодоления правового нигилизма необходимо максимально использовать имеющийся потенциал органов прокуратуры для систематического правового воспитания и просвещения населения.

Из названия упомянутого приказа следует, что документ распространяется как на профилактическую работу, так и на сферу по взаимодействию с общественностью, при этом ключевой акцент в нем сделан на профилактику. В этой связи профессор Винокурова А.Ю. отмечает «...поскольку вопрос правовой пропаганды, правового воспитания населения выдвигается на первый план не ради самоцели, а как средство достижения законодательно обозначенных целей, подразумевая наступление определенного эффекта от такой деятельности, т.е. снижения уровня правонарушений, а, в конечном счете — укрепления законности¹.

¹Винокуров А.Ю. О месте правового просвещения в системе внешнефункциональной деятельности органов прокуратуры. Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции (7-8 октября 2010 г.) / под ред. д-ра юрид. наук О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации — М., 2011.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» прокурорам предписано излагать в документах прокурорского реагирования правовую сущность, а также негативные последствия нарушений закона, причины и условия, которые этому способствовали (п. 16).

Рассматриваемое направление прокурорской деятельности по правовому просвещению имеет еще одно полезное свойство — положительное влияние на реализацию отдельных функций прокуратуры, а именно — повышение эффективности надзора за исполнением законов. В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» прокурорам предписывается при осуществлении надзора за исполнением законов органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних принципиально реагировать на факты неисполнения или ненадлежащего исполнения должностными лицами органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

При проверках исполнения законов о несовершеннолетних и молодежи прокуроры должны отслеживать наличие правовой тематики в учебных планах образовательных учреждений, ориентировать их руководство на осуществление мероприятий, направленных на охрану прав и законных интересов этой категории граждан, профилактику правонарушений, разъяснение ответственности за противоправное поведение (п. 1.5 приказа № 7).

Таким образом, и в данном документе формирование правового сознания и правовой культуры определенной категории граждан выступает для прокурорской деятельности в качестве промежуточной цели, поскольку главная ее цель, т.е., ради чего все это необходимо делать — предупредить правонарушения и обеспечить укрепление законности. Как справедливо отмечает заместитель Генерального прокурора Российской Федерации С.Г. Кехлеров: « Правовое просвещение всегда неразрывно связано с решением задач профилактики и предупреждения правонарушений»¹.

В соответствии с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденное указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567, обязанность по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью возложена на прокуратуру. Координация деятельности органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации и других правоохранительных органов осуществляется в целях повышения эффективности борьбы с

¹Правовое просвещение в средствах массовой информации. Опыт работы органов прокуратуры Российской Федерации: методическое пособие. Ген. прокуратура Рос. Федерации. — М., 2013. С. 4.

преступностью путем разработки и реализации этими органами согласованных мер по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению.

Как уже было отмечено, профилактическое направление реализуется и через деятельность государственных органов по правовому воспитанию. В качестве подтверждения этого тезиса также можно обратиться к Федеральному закону от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в соответствии со ст. 6 которого формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению является одной из основных мер профилактики коррупции.

Резюмируя сказанное, хочется отметить, что работа органов прокуратуры по правовому воспитанию не сводится лишь к передаче знаний о праве и правовых явлениях, а затрагивает и поведенческую сторону. На передний план выдвигается создание внутренних стимулов к соблюдению правовых норм. Недооценка этого требования может привести к несоответствию между правовыми знаниями и действиями гражданина¹. В этих условиях правовое воспитание становится одним из наиболее действенных средств формирования правосознания граждан. А включение в проект нового федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» положения о том, что участие прокуратуры в правовом просвещении является одной из ее функций, выведет данное направление прокурорской деятельности на более высокий качественный уровень.

По нашему мнению сегодня основные проблемы организации правового воспитания россиян и формирования в России правовой культуры заключаются не в количественном, а в качественном аспекте, поскольку в нашей стране уже есть все необходимые для этого институты, благодаря чему жизнь постепенно входит в правовые рамки. Однако психологические установки, менталитет граждан и власти, еще не в полной мере позволяют сформировать полноценную правовую культуру россиян.

Теоретическое, законодательное и практическое разрешение проблем, связанных с организацией правового воспитания, в том числе с участием органов российской прокуратуры, позволит поднять право на новый уровень и привить гражданам уважение к Закону; стимулировать гражданскую и правовую активности в обществе.

Библиография:

1. Андрианов М.С., Артемов В.В., Маматов М.В., Чернышова Т.Е. // Правовое просвещение в средствах массовой информации. Опыт работы органов прокуратуры Российской Федерации: методическое пособие. Ген. прокуратура Рос. Федерации. — М., 2013.
2. Ильин И.А. О сущности правосознания. Собр. соч. в 10-ти т., 1994.
3. Певцова Е.А. Правовая культура и правовое воспитание в России на рубеже XX-XXI веков. М., 2003. С.24.

¹ Чяпас А.Б., Павилонис В.И. Проблемы правового воспитания несовершеннолетних // Проблемы социологии права / Отв. ред. В.Н. Кудрявцев, А.Б. Чяпас. Вып. 1. Вильнюс, 1970.

4. Чяпас А.Б., Павилонис В.И. Проблемы правового воспитания несовершеннолетних // Проблемы социологии права / Отв. ред. В.Н. Кудрявцев, А.Б. Чяпас. Вып. 1. Вильнюс, 1970.

Воеводина Т.Г.¹

Актуальные вопросы соблюдения прав несовершеннолетних при рассмотрении комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав дел об административных правонарушениях несовершеннолетних

Аннотация: В настоящей статье исследуются актуальные вопросы соблюдения прав несовершеннолетних комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав при рассмотрении дел об административных правонарушениях несовершеннолетних. Раскрыты проблемы в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защиты их прав, предложены пути решения указанных проблем.

Ключевые слова: несовершеннолетние, права, комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, дела об административных правонарушениях, административная ответственность.

В соответствии с административным законодательством дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, рассматриваются комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — Комиссия)².

Деятельность Комиссии регулируется Примерным положением о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 06.11.2013 № 995 (далее — Примерное положение о комиссиях), Федеральным законом от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности правонарушений несовершеннолетних» и законами субъектов Российской Федерации.

Например, право Комиссии рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, закреплено в Законе Алтайского края от 10.07.2002 № 46-ЗС «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края», Законе Рязанской области от 04.12.2008 № 182-ОЗ «Об административных правонарушениях», Законе Ставропольского края от 10.04.2008 № 20-кз «Об административных правонарушениях в Ставропольском крае»,

¹Воеводина Татьяна Геннадьевна, кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере охраны прав несовершеннолетних НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

² ч. 3 ст. 13, п. 2 ч. 1 и п. 2 ч. 2 ст. 22.1; ст. 23.2 КоАП РФ.

Законе Волгоградской области от 11.06.2008 № 1693-ОД «Кодекс Волгоградской области» и в др.

Субъектами Российской Федерации принимаются меры по установлению административной ответственности граждан и должностных лиц за нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних.

Например, Законом Алтайского края от 10.07.2002 № 46-ЗС установлена административная ответственность указанных лиц за продажу продукции эротического характера гражданам, не достигшим возраста 16 лет, за привлечение этих лиц к торговле продукцией эротического характера, за допуск в зрелищные организации для просмотра кино — и видеопроизведений граждан с нарушением установленных для них возрастных ограничений.

Законом Иркутской области от 08.06.2010 № 38-ОЗ установлена административная ответственность за неисполнение отдельных мер по защите детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие в Иркутской области».

Законом Московской области от 04.05.2012 № 49/2012-03 «Об административной ответственности за несоблюдение требований по предупреждению причинения вреда здоровью и развитию несовершеннолетних в Московской области» установлена административная ответственность за допущение нахождения несовершеннолетних в местах, в которых их нахождение не допускается».

В Республике Саха (Якутия) действует Закон от 22.03.2006 № 667-III «О защите здоровья детей и молодежи от опасности употребления алкогольной и спиртосодержащей продукции, пива и напитков», в Карачаево-Черкесской Республике — Закон от 08.08.2011 № 47-РЗ «О запрете продажи несовершеннолетним слабоалкогольных тонизирующих напитков».

Аналогичные законы действуют и в других субъектах Российской Федерации.

В отличие от ранее действующего Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 03.06.1967 г. (далее — Положение о комиссиях), предусматривающего возможность применения к несовершеннолетним, совершившим в возрасте от 16 до 18 лет административное правонарушение (кроме дел о злостном неповиновении законному распоряжению или требованию работника милиции или дружинника), *мер воздействия*¹ в виде: обязанности принести публичное или в иной форме извинение потерпевшему; вынести предупреждение; объявить выговор или строгий выговор; возложить на несовершеннолетнего, достигшего 15-летнего возраста, обязанность возместить причиненный материальный ущерб, если несовершеннолетний имеет самостоятельный заработок; передать несовершеннолетнего под надзор родителей или лиц, их заменяющих, или общественных воспитателей и другие меры, в новом Примерном положении о комиссиях такие меры воздействия к несовершеннолетним не прописаны, их

¹См. ст. 17- 18 Положения о комиссиях.

установление отнесено к компетенции органов законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Так, в пп. «в» п. 7 Примерного положения о комиссиях указывается на возможность применения муниципальными комиссиями мер воздействия в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 1.1 к законодательству об административных правонарушениях отнесены Кодекс и принимаемые в соответствии с ним законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях полагаем целесообразным дополнить Кодекс нормами права, регламентирующими полномочия муниципальной комиссии, что стало бы ориентиром для нормотворческой деятельности органов законодательной власти субъектов Российской Федерации и способствовало бы соблюдению единых требований при назначении Комиссией наказания несовершеннолетнему в случае совершения им административного правонарушения.

На наш взгляд в Кодексе должна быть более подробно отрегулирована деятельность Комиссии по рассмотрению дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними.

Полагаем, что целесообразно в Кодексе иметь соответствующий раздел, посвященный указанным вопросам.

Нами разделяется позиция ряда ученых о необходимости совершенствования действующего административного законодательства по таким направлениям, как определение понятия «административная ответственность несовершеннолетних, разработка и включение в Кодекс отдельной главы об административной ответственности несовершеннолетних и отдельного раздела о потерпевшем несовершеннолетнем, определение мер административной ответственности несовершеннолетних, в том числе комплекса мер воздействия принудительно-воспитательного характера, возможность учета психического состояния несовершеннолетнего в момент совершения им правонарушения при назначении административного наказания, определение порядка обжалования постановлений Комиссии¹.

Важными для научного исследования остаются вопросы о целесообразности снижения возраста административной ответственности несовершеннолетних, полномочиях Комиссии по рассмотрению дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, их родителями или иными законными представителями, об исполнении постановлений Комиссии о наложении штрафа, обосновании необходимости

¹См. Обыденова Т.В. Правовое регулирование административной ответственности несовершеннолетних // Административное и муниципальное право. 2002. № 6; Ильина Т.А. К проблеме административной ответственности несовершеннолетних // Административное и муниципальное право. 2012. № 10.

дальнейшего существования и деятельности Комиссии в Российской Федерации и другие.

Полагаем, что установленный в Российской Федерации возраст административной ответственности с 16 лет наиболее отвечает психологическим возрастным особенностям несовершеннолетних.

Отдельными субъектами Российской Федерации принимаются меры по установлению административной ответственности за неисполнение постановлений Комиссии.

Так, Законом г. Москвы от 21.11.2007 № 45 «Кодекс г. Москвы об административных правонарушениях» установлена административная ответственность граждан и должностных лиц в виде штрафа за неисполнение постановлений и представлений Комиссии, а также граждан, должностных и юридических лиц за воспрепятствование деятельности членов Комиссии в части посещения учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних членом Комиссии, осуществляющим по поручению данной комиссии проверку условий содержания, воспитания и обучения несовершеннолетних в указанном учреждении.

Законом Волгоградской области от 11.06.2008 № 1693-ОД «Кодекс Волгоградской области об административной ответственности» установлена административная ответственность граждан в виде штрафа за неисполнение решения муниципальной Комиссии.

Законом Удмуртской Республики от 13.10.2011 № 57-РЗ «Об установлении административной ответственности за отдельные виды правонарушений» установлена административная ответственность граждан в виде предупреждения или штрафа за неисполнение постановлений Комиссии.

Проблемы административной ответственности несовершеннолетних являются предметом научного обсуждения. Отдельные ученые в деятельности Комиссии видят некий альтернативный вариант специализированным судам по делам несовершеннолетних в системе ювенальной юстиции¹.

На наш взгляд, это неверное суждение. С момента создания Комиссии Декретом СНК РСФСР от 14.01.1918 г. приоритетом в её деятельности является «совокупность предупредительных и воспитательных мер над мерами уголовного наказания»².

Совершенствование законодательства о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав осуществляется очень медленно и не успевает за развитием общественных отношений. Деятельность Комиссии до настоящего времени востребована, её роль в деле соблюдения прав и законных интересов несовершеннолетних значительна, необходимо укрепить её позиции на законодательном уровне, утвердить статистическую систему оценки её деятельности.

¹См. Махина С.Н. Административная деликтность несовершеннолетних: некоторые вопросы совершенствования законодательства и практики // Административное право и процесс. 2013. № 6.

²См. Профилактика правонарушений среди несовершеннолетних / Г. М. Миньковский, А.П. Тузов. К.: Изд-во политической литературы Украины, 1987. С.13.

Библиография:

- 1.Ильина Т.А. К проблеме административной ответственности несовершеннолетних // Административное и муниципальное право. 2012. № 10.
- 2.Махина С.Н. Административная деликтность несовершеннолетних: некоторые вопросы совершенствования законодательства и практики // Административное право и процесс. 2013. № 6.
- 3.Обыденова Т.В. Правовое регулирование административной ответственности несовершеннолетних // Административное и муниципальное право. 2002. № 6,
- 4.Профилактика правонарушений среди несовершеннолетних / Г. М. Миньковский, А.П. Тузов. К.: Изд-во политической литературы Украины, 1987.

Белоусова Е.В.¹

**Формы реализации права граждан на участие в управлении делами
местного сообщества**

Аннотация: Статья посвящена исследованию реализации права граждан на участие в управлении делами местного сообщества. Рассматриваются различные формы прямого волеизъявления, посредством которых осуществляется участие граждан в управлении делами публичной власти на муниципальном уровне. Отмечаются особенности применения отдельных форм прямого волеизъявления на местном территориальном уровне. Подробно исследованы два вида форм прямой демократии, через которые реализуется право жителей управлять делами местного сообщества: 1) формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением; 2) формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Ключевые слова: Право на участие в управлении, формы прямого волеизъявления, институты прямой демократии, решение вопросов местного значения, территориальное общественное самоуправление, органы публичной власти.

Конституционное право граждан на участие в управлении делами публичной власти в наибольшей мере проявляется на муниципальном уровне. Специфика местного самоуправления состоит в том, что оно содержит признаки публичной власти и одновременно обладает признаками общественной организации. Сущность местного самоуправления предопределяет то, что многие вопросы оно должно решать, опираясь на граждан, на отдельные институты гражданского общества.

Именно в участии жителей в решении вопросов местного значения в наибольшей степени проявляется демократизм муниципальной власти. Участие граждан в управлении делами местного сообщества реализуется через различные формы прямого волеизъявления. Конституция Российской Федерации 1993 г.

¹Белоусова Елена Вениаминовна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

закрепляет, что «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы» (ст. 3). Вместе с тем, перечень форм прямой демократии, применяемых на территории Российской Федерации, чрезвычайно широк. В их число входят выборы, референдумы, сходы и собрания граждан, отзыв депутата избирателями, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, правотворческая инициатива, обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления. Некоторые авторы в систему институтов прямой демократии включают также роспуск выборных органов власти¹, отчеты депутатов и выборных должностных лиц,² деятельность политических партий³. Часть из вышеуказанных форм (выборы, референдумы, обращения граждан и др.) могут применяться как при осуществлении народовластия на федеральном уровне, так и на региональном (в субъектах РФ) и местном (муниципальном). Другие, например, роспуск представительного органа публичной власти, правотворческая инициатива граждан, отзыв депутата избирателями — только на региональном и муниципальном уровне. При этом, реализация правотворческой инициативы со стороны населения на уровне субъекта РФ и отзыв депутата избирателями возможны лишь в том случае, если это прямо предусмотрено законодательством субъекта РФ в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Что же касается участия населения в решении вопросов местного значения, то данные формы прямой демократии четко предусмотрены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», и процедура их реализации должна быть закреплена в уставах муниципальных образований. И, наконец, можно выделить третью группу форм прямого волеизъявления, реализация которых возможна только в муниципальных образованиях — прежде всего, это территориальное общественное самоуправление и некоторые другие формы (сходы, собрания, конференции граждан, наказания избирателей, голосование по вопросам изменения границ муниципальных образований, правотворческая инициатива, публичные слушания и т.д.). Именно на местном территориальном уровне законодатель предусмотрел наиболее широкий спектр форм прямого волеизъявления (по сравнению с федеральным и региональным территориальными уровнями).

Территориальное общественное самоуправление занимает среди них особое место. Оно является относительно новой формой прямого участия жителей в решении вопросов местного значения. Впервые данная форма прямой демократии была введена Федеральным законом от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и

¹См.: Руденко В.Н. Прямая демократия. Модели правления, конституционно-правовые институты. Отв. ред.: Кокотов А.Н., Кукушкин М.И. — Екатеринбург: УрО РАН, 2003. С.111.

²См.: Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы. М.: Российская академия правосудия, 2004. С. 185.

³См.: Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России. М.: Формула права, 2006. С 32.

получила дальнейшее развитие в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Территориальное общественное самоуправление представляет собой самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории поселения (территория населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайоны, кварталы, улицы, многоквартирный дом или группа домов и др.) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения. Жители самостоятельно без участия публично-властных институтов осуществляют управление собственными делами. Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории, (как правило, на собраниях или конференциях). Территориальное общественное самоуправление представляет собой целостную организационную систему. Система территориального общественного самоуправления включает в себя:

- общие собрания, конференции жителей;

- органы территориального общественного самоуправления (советы или комитеты микрорайонов, уличные комитеты, домовые и т.п., а также сельских населенных пунктов в тех случаях, когда в них самостоятельные органы местного самоуправления не формируются). Таким образом, организационная система территориального общественного самоуправления основана на сочетании форм непосредственной и представительной демократии, что существенным образом отличает его от всех других форм прямого волеизъявления населения. Как отмечает В.В. Комарова, особенностью этой формы является ее реализация «с использованием форм прямого и представительного правления, с лидирующей ролью непосредственного народовластия»¹.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации его устава уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения.

Собрания и (или) конференции жителей являются высшей формой проявления прямой демократии в системе территориального общественного самоуправления. В связи с этим к их исключительным полномочиям отнесены вопросы принятия устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений; избрания органов территориального общественного самоуправления; определения основных направлений его деятельности; утверждения сметы доходов и расходов и отчетов о ее исполнении; рассмотрения и утверждения отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления. Собрание считается правомочным, если в нем

¹Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России». М.: Формула права, 2006. С. 33.

принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста; конференция — если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов (от дома, улицы и т.д.), представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста. Решения, принимаемые на собраниях или конференциях жителей, носят обязательный характер для органов территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления создаются по инициативе жителей и избираются на собраниях или конференциях граждан. Срок их полномочий обычно не превышает 2-х лет. Органы территориального общественного самоуправления представляют интересы населения соответствующей территории во взаимоотношениях с другими субъектами и вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, которые подлежат обязательному рассмотрению. Кроме того, органы территориального общественного самоуправления осуществляют деятельность по охране окружающей среды; сохранению и эксплуатации жилого фонда, нежилого фонда, объектов социальной сферы; по воспитанию детей и молодежи, организации досуга населения; по содействию благотворительности и движению милосердия; по содействию охране правопорядка, защите прав потребителей товаров и услуг; проводят социологические исследования, осуществляют общественный контроль за сферой обслуживания населения и деятельностью жилищно-коммунального хозяйства и т.д.

Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и в этом случае подлежит государственной регистрации в форме некоммерческой организации. Это дает возможность обладать значительно большим объемом финансовых ресурсов, которые складываются из собственных средств, заемных средств, а также из средств, передаваемых по договору из местного бюджета органами местного самоуправления. Собственные финансовые ресурсы образуются за счет доходов от их экономической деятельности, добровольных взносов и пожертвований предприятий, учреждений, организаций, граждан и других поступлений. Приобретаемое за счет этих средств имущество становится собственностью территориальной общины. Кроме данного имущества, в собственности территориальной общины может находиться и другое имущество, в том числе переданное органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами и т.д.

Являясь юридическим лицом, органы территориального общественного самоуправления вправе осуществлять самостоятельную хозяйственную деятельность, в том числе создавать коммерческие и некоммерческие организации, заключать договоры с юридическими лицами по решению социально-экономических задач, выступать заказчиком по строительным и ремонтным работам, принимать на свой баланс различное имущество, финансировать строительство различных объектов коммунально-бытового и социально-культурного назначения, получать кредиты и предоставлять ссуды из собственных средств, приобретать акции и облигации и т.д.

Органы территориального общественного самоуправления в соответствии с уставами и сложившейся практикой не реже одного раза в год отчитываются о своей деятельности на собрании граждан или конференции жителей. По инициативе жителей отчеты могут проводиться и во внеочередном порядке, а также заслушиваться отчеты отдельных членов территориального общественного самоуправления, его комиссий. Решения органов территориального общественного самоуправления, принятые ими в пределах своих полномочий, для предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан на данной территории носят рекомендательный характер.

Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 года (глава 5), закрепляя формы непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления, выделяет два вида: а) формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением; б) формы участия населения в осуществлении местного самоуправления¹.

Обладая определенным сходством, оба вида форм имеют и определенные различия. Применение форм первой группы (непосредственного осуществления местного самоуправления населением) предполагает принятие публично-властного решения по вопросам местного значения (в результате проведенного референдума, выборов по вопросу формирования представительного органа, избрания главы муниципального образования, на сходах граждан и т.д.).

Относительно второго вида форм участия населения в решении вопросов местного значения следует отметить, что в этом случае кроме жителей в осуществлении местного самоуправления принимают участие и другие субъекты муниципальных правоотношений (органы местного самоуправления, выборные и иные должностные лица). Использование форм прямой демократии, входящих во вторую группу, приводит лишь к выявлению мнения населения по какому-либо вопросу местного значения, окончательное решение по нему принимают органы либо должностные лица местного самоуправления.

Таким образом, решение, принятое в результате использования форм первой группы, является императивным, обязательным для исполнения. Кроме того, названные формы демократии в обязательном порядке должны применяться в муниципальном образовании, например, выборы представительного органа и главы муниципального образования, проводимые с определенной периодичностью; голосование по изменению границ муниципального образования; назначение голосования об отзыве местного депутата или выборного должностного лица при соблюдении соответствующей предварительной процедуры и пр.

Вторая группа форм прямой демократии характеризуется меньшей степенью обязательности. Их использование не является императивным требованием для органов местного самоуправления, реализуются такие формы лишь по инициативе жителей и без участия органов местного самоуправления.

¹Беспалова, М.П. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: тенденции и перспективы развития: дис... канд. юрид. наук / М.П. Беспалова. — М., 2010. — С. 113.

Исключение составляют только публичные слушания, проведение которых предусмотрено в обязательном порядке по определенному кругу вопросов для принятия соответствующего решения. К таким вопросам в соответствии с ч. 3 ст. 28, ч. 4 ст. 44 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» относятся обсуждение проекта устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, проекта местного бюджета и отчета о его исполнении, проектов планов и программ социально-экономического развития муниципального образования, проекта землепользования и застройки территории муниципального образования, проектов планировки межевания территорий, вопросы предоставления разрешений на использование земельных участков и объектов капитального строительства и пр.

Другие формы прямой демократии данной группы являются лишь возможным способом участия населения в решении вопросов местного значения. В данную группу форм входят собрания, конференции, всенародное обсуждение, публичные слушания, консультативные опросы. Так, в соответствии с Земельным кодексом РФ¹ (ч. 2 ст. 23) с учетом результатов общественных слушаний должен приниматься местный правовой акт об установлении публичного сервитута. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах...» (п. 2 ч. 3 ст. 31), при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения с целью выявления мнения населения может проводиться опрос граждан.

Развитие форм прямого волеизъявления граждан, представляющего собой субъективное право граждан на участие в осуществлении публичной власти на местном (муниципальном) уровне, объективно отвечает интересам местного самоуправления и должно способствовать его укреплению и совершенствованию.

Библиография:

1. Беспалова, М.П. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: тенденции и перспективы развития: дис... канд. юрид. наук / М.П. Беспалова. — М., 2010. — 199 с.
2. Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры) / В.В. Комарова. — М.: Формула права, 2006. — 558 с.
3. Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореф. дисс... докт. юрид. наук / М. А. Липчанская. — Саратов, 2012. 58с.
4. Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы /Л.А. Нудненко. — М.: Российская академия правосудия, 2004. — 252 с.
5. Руденко В.Н. Прямая демократия. Модели правления, конституционно-правовые институты / Руденко В.Н. Отв. ред.: Кокотов А.Н., Кукушкин М.И. — Екатеринбург: УрО РАН, 2003. — 476 с.

¹ СЗ РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.

6. Руденко В.Н. Институты "отзыва" и "ропуска" в современном российском законодательстве: практика реализации и проблемы правового регулирования // Журнал российского права. — № 4. — 2002. — С. 44-53.

7. Сергеев А.А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации: Дисс ... докт. юрид. наук / А.А. Сергеев. — М., 2007. — 426 с.

Козлова Л.С.¹
Садовская Т.Д.²

Административные регламенты как юридическая гарантия субъективных публичных прав граждан

Аннотация: Статья посвящена проблемам совершенствования взаимодействия между органами исполнительной власти всех уровней гражданами и организациями граждан. Современная российская практика требует постоянного совершенствования процедур их взаимодействия, поэтому особое значение в настоящее время приобрели административно-правовые институты, направленные на реализацию прав и свобод человека и гражданина, гарантирующие законность действий исполнительных органов, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Административные регламенты и реализуемые в ходе их применения процедуры должны улучшить качество деятельности органов исполнительной власти всех уровней, создать оптимальный режим взаимоотношений должностных лиц органов власти и граждан, способствовать противодействию коррупции и иным должностным злоупотреблениям со стороны должностных лиц органов исполнительной власти.

Ключевые слова: административные регламенты, административные процедуры, субъективные публичные права граждан.

Происходящая в Российской Федерации в рамках перманентной административной реформы модернизация государственного и муниципального управления, государственной и муниципальной службы затрагивает важную проблему — взаимодействие органов исполнительной власти всех уровней (федерального, регионального и местного) с гражданами и организациями граждан. Современная российская практика требует постоянного совершенствования процедур их взаимодействия, поэтому особое значение в настоящее время приобрели административно-правовые институты, направленные на реализацию прав и свобод человека и гражданина, гарантирующие законность действий исполнительных органов, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Одним из подобных институтов становится институт административных процедур деятельности

¹Козлова Любовь Степановна, доцент кафедры административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета, канд. юрид. наук, доцент

²Садовская Татьяна Дмитриевна, доцент кафедры административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета, канд. юрид. наук, доцент

государственных и муниципальных органов исполнительной власти при осуществлении функций государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, предоставления государственных и муниципальных услуг.

Опыт многих зарубежных демократических правовых государств доказывает, что правовая регламентация административных процедур деятельности органов публичного управления является правовым средством защиты от злоупотреблений властью и нарушений прав и свобод граждан. В таких государствах действуют административные акты оказания публичных услуг и исполнения публичных функций, разработанные соответствующими министерствами или административными ведомствами на основе общих норм, установленных законами. В США — Законом о правилах административной процедуры (1946 г.), в Швейцарии — Федеральным законом об административных процедурах (1968 г.), Законом об административной процедуре (1976 г.) в Германии, Законом о правовом режиме публичной администрации и общей административной процедуре (1992 г.) в Испании и т.д. Подобные законы приняты в некоторых государствах СНГ — Киргизской республике (2000 г.), Республике Казахстан (2000). В Российской Федерации отсутствует федеральный закон об административных процедурах, содержащий перечень общих административных процедур, хотя о необходимости его принятия написано достаточно много.

Сказанное ставит перед правовой наукой и законодателями задачу по правовому обеспечению в Российской Федерации модернизации отношений между гражданами и организациями с одной стороны и исполнительной властью — с другой с помощью известных мировой практике правовых способов и средств, в том числе — административных процедур и соответствующих административных актов, их регламентирующих.

Естественно, само по себе наличие закона об административных процедурах и систем административных регламентов у государственных и муниципальных органов исполнительной власти, не создаст реальный цивилизованный механизм взаимодействия государства и гражданского общества. Такой механизм является результатом многих разноплановых факторов, и наличие правового закона, а также основанной на нем системы регламентных административных актов, может послужить лишь правовой основой его создания.

Понятие «административный регламент» отражает относительно новое явление в современной российской правовой науке. Более того, можно сказать, что мы являемся свидетелями становления не просто очередной правовой формы, а правового института, который должен значительно изменить принципы, задачи, методы, формы, содержание деятельности государственной и муниципальной исполнительной власти, государственных и муниципальных служащих, а, следовательно, и взаимоотношений их с гражданами и организациями.

В системе отношений взаимодействия чиновников с гражданами и организациями не было недостатка в нормативных правовых актах. Наоборот, количество разного рода ведомственных приказов, инструкций, положений, порядков, распоряжений, писем, наставлений, циркуляров и т.п. нередко

превышало, а в некоторых областях управления превышает и сейчас, все разумные пределы. Причем эти правовые акты, как правило, изобилуют противоречиями и малопонятными, слабо формализованными предписаниями. Определить, кто конкретно, какие действия, в какие сроки должен совершить, зачастую невозможно даже профессиональному юристу, не говоря уже о гражданах, не имеющих специального образования. Таким образом, уже давно и явно назрела потребность в смене сложившейся модели регламентации управленческой деятельности органов исполнительной власти и во внедрении в деятельность их должностных лиц предельно четких и прозрачных административных процедур.

Создание системы административных регламентов органов исполнительной власти на федеральном, региональном и отчасти местном уровне стало одним из важных результатов административной реформы в Российской Федерации (2006-2010 гг.). Разработка административных регламентов позволила систематизировать полномочия органов исполнительной власти, оптимизировать и детализировать административные процессы, восполнить нормативные правовые пробелы в законодательстве Российской Федерации.

В настоящее время административные регламенты являются основными нормативными правовыми актами, регулируемыми административные процедуры внутренней организации государственных органов исполнительной власти, исполнения государственных и муниципальных контрольных (надзорных) функций, предоставления государственных и муниципальных услуг.

Административные регламенты являются символом нового порядка управления в России: принципиально нового административно-правового регулирования взаимоотношений между государством в лице органов исполнительной власти и их должностных лиц, с одной стороны, и гражданами, гражданским обществом, бизнес-структурами — с другой. Они доступны клиентам государства (физическим и юридическим лицам) и используются ими для контроля и оспаривания решений, неправомερных действий (бездействия) органов исполнительной власти и их агентов (служащих) при несоблюдении последними их функций и услуг.

В рамках административных регламентов устанавливаются, в том числе требования к обслуживанию и комфортности граждан, а также персональная ответственность должностных лиц и реальная возможность досудебного обжалования их решений и действий (бездействия).

Таким образом, в настоящее время административный регламент является единственным документом, содержащим всю правовую информацию, предусмотренную законодательными актами, актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, необходимую как для граждан, так и для должностных лиц (контактная информация, стандарт комфортности, сроки, перечень документов, основания для отказа, внутренний контроль, ответственность и порядок обжалования решений и действий (бездействия) должностных лиц, и пр.) при их взаимодействии.

По данным Министерства экономического развития Российской Федерации, за период с 2006 по 2012 год федеральными органами исполнительной власти было утверждено в установленном порядке около 500 административных регламентов, свыше 9500 административных регламентов утверждено на региональном, более 19500 — на местном уровне.

В практике современных зарубежных государств термин «регламент» применяется к административным актам, принимаемым органами исполнительной власти (но не только), например, Франции, Италии и некоторых других государств, в порядке осуществления регламентарной власти — правового регулирования общественных отношений путем наделения их участников субъективными юридическими правами и возложения на них юридических обязанностей. Во французском праве под регламентарной властью понимается право, предоставляемое Конституцией или законом тому или иному административному органу на установление общих норм, касающихся юридического положения субъектов права, на которых данные нормы и распространяются.

В США термин «administrative regulations» применяется к правилам взаимодействия внутри ведомства и ведомства с его клиентами. В Великобритании правила работы ведомств с населением обозначаются термином «стандарты работы с гражданами» и включают определение для государственных служащих показателей работы с населением. Юридическая сила таких актов ниже силы закона. В то же время некоторые из них не являются подзаконными актами, поскольку могут издаваться по вопросам, которые законом не регулируются.

Характеристики регламентарных актов зарубежных государств имеют мало общего с регламентами в сфере государственного и муниципального администрирования в Российской Федерации. В российском законодательстве и доктрине российского административного права регламентарные акты именуются «административными регламентами». В зарубежном административном законодательстве прямого аналога административным регламентам не существует. Административные регламенты ближе по форме и содержанию к применяемым в последнее время в европейских странах актам «administrative simplification», предусматривающим процедуры административного упрощения.

Административные регламенты имеют непосредственное отношение к формированию в России «электронного правительства». В соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации к 2015 году все государственные услуги должны быть переведены в электронный вид. В связи с этим появились так называемые электронные административные процедуры и электронные административные регламенты.

Стоит отметить, что институт административных регламентов органов власти исполнительной сформировался во многом эмпирически, без должной

научной проработки¹. Особенно это относится к административным регламентам исполнительных органов местного самоуправления по предоставлению и исполнению муниципальных услуг и функций.

Отдельные научные положения, которые могут служить основой концепции института административных регламентов органов исполнительной власти, изложены разрозненно в немногочисленных источниках диссертационного характера и отдельных статьях периодических юридических изданий.

На сегодняшний день в доктрине административного права общепризнанными являются следующие теоретические положения.

Административный регламент органа исполнительной власти представляет собой административный акт, устанавливающий административные процедуры. Он содержит процессуальные (процедурные) административно-правовые нормы, определяющие условия, порядок, сроки и последовательность действий органа исполнительной власти по реализации его компетенции, полномочий, исполнению законов и вышестоящих в иерархии административных актов. В этом суть административных регламентов и их принципиальное отличие от всех других видов административных актов.

В административный регламент органа исполнительной власти не могут включаться предписания, имеющие материальный характер. Включение подобных предписаний в регламент может привести к изменению или иному искажению компетенции органа исполнительной власти. Административный регламент должен содержать правовые предписания, устанавливающие исключительно административные процедуры, посредством которых орган исполнительной власти исполняет возложенные на него функции государственного (муниципального) управления или предоставляет государственные (муниципальные) услуги, а также другие правоспособные субъекты, участвующие в деятельности органа исполнительной власти, осуществляют свои полномочия.

Административный регламент содержит правовые предписания, которые вместе с предписаниями о компетенции органа исполнительной власти регулируют одни и те же общественные отношения, возникающие в связи с исполнением функций государственного (муниципального) управления или предоставлением государственных (муниципальных) услуг. Следовательно, содержащиеся в административных регламентах предписания регулируют общественные отношения, правовая регламентация которых обусловлена нормативными правовыми актами о правовом статусе и компетенции органов исполнительной власти. Административные регламенты регулируют отношения, возникающие в процессе практической правореализационной деятельности органов исполнительной власти.

Если материальные административные акты содержат предписания, устанавливающие компетенцию органов исполнительной власти, то

¹См. Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / Под ред. Ю.Н. Старилова. Монография. М.: Nota Bene, 2010. С. 6.

административные регламенты содержат процедурные нормы, на основе которых, органы исполнительной власти и иные субъекты права, в рамках административных процедур, реализуют предоставленные им права и выполняют возложенные на них обязанности.

В административных регламентах не должно быть новых элементов: понятийного аппарата правового регулирования отношений соответствующей сферы (новых терминов, определений и т.д.), регулирования порядка введения или устранения административных процедур, регламентации вопросов компетенции и иных вопросов материального права. Ошибочной является правотворческая практика, связанная с включением в регламенты такого рода норм из законов и административных актов.

Поскольку административный регламент является официальным выражением исключительно административных процедур, такой акт не может порождать новые правовые обязанности и предоставлять новые права, кроме как в рамках правоотношений, урегулированных законом или административным актом в материальном смысле.

Административным регламентом не могут быть введены какие-либо ограничения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. При условии, что возможность таких ограничений прямо установлена законом, в административном регламенте может содержаться лишь порядок реализации узаконенных ограничений.

Основное назначение административных регламентов состоит в четком определении «технологий» выполнения органами исполнительной власти возложенных на них управленческих функций и оказания государственных услуг и тем самым ограничении произвольного административного усмотрения и установлении законных критериев действий не только органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, но и граждан и организаций. Они не касаются сущности государственных (муниципальных) функций или государственных (муниципальных) услуг, не предписывают, что следует, а чего не следует делать, а отвечают только на один вопрос: каким образом и в какой последовательности необходимо осуществлять предписанную деятельность. Административные регламенты придают административной деятельности упорядоченный демократический, открытый характер.

К сожалению, приходится констатировать, что изложенные доктринальные положения не образуют целостной концепции института административных регламентов органа исполнительной власти. Частью будущей концепции является и дискуссионный на сегодняшний день вопрос о видах административных регламентов органов исполнительной власти.

Вместе с тем, несмотря на вышеобозначенные проблемы теоретического характера, стоит признать, что на практике административные регламенты, несомненно, способствуют реализации субъективных публичных прав граждан.

Библиография:

1.Административные процедуры и контроль в свете Европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. — М., 2011.

2. Брижанин В.В. Административные регламенты органов государственного управления в аспекте административной реформы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008.
3. Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы теории / Под ред. Ю.Н. Старилова. Монография. М.: Nota Bene, 2010.
4. Женетель С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2009.
5. Иванюк О.А. Качество закона и проблемы юридической техники // Журнал российского права. 2008. № 2.
6. Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 29-34.
7. Козлова Л.С. Административные регламенты: учебное пособие. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2014.
8. Козлова Л.С., Садовская Т.Д. Административные регламенты как правовое средство предупреждения коррупции // Вестник Тюменского государственного университета. 2010. № 2.
9. Куракин А.В., Юлегина Е.И. Административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг в области осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Административное право и практика администрирования. 2013. № 6.
10. Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. М., 2010.
11. Ноздрачев А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8.
12. Силайчев М.В. Правовая теория и практика административной процедуры: автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2009. С. 15.
13. Тихомирова Ю.А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. № 2.

Кудрявцев М.А.¹

«Бизнес-омбудсман» в России: гарантия или привилегия?

Аннотация: В статье исследуется недавно созданный в России институт «бизнес-омбудсмана» (Уполномоченного по защите прав предпринимателей), рассматривается ряд политико-правовых проблем, связанных с его учреждением, и дается общая оценка данного института как одной из форм отечественных омбудсманов (уполномоченных) со специальной компетенцией.

¹Кудрявцев Максим Александрович, кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора теории конституционного права Института государства и права РАН.

Ключевые слова: гарантии прав человека, защита прав человека, омбудсман (уполномоченный по правам человека), бизнес-омбудсман (уполномоченный по защите прав предпринимателей).

Одним из важнейших декларируемых властью направлений развития российской правовой системы является создание благоприятного экономического климата и комфортной бизнес-среды. Это направление нашло выражение в либерализации уголовного законодательства в части ответственности за экономические преступления, действиях по снижению административных барьеров и других аналогичных мероприятиях, в общем ряду которых стоит и появление в России Уполномоченного по защите прав предпринимателей. Идея создания такого института была выдвинута бизнес-сообществом, но первоначально не нашла поддержки у органов власти. Так, например, на своей встрече с предпринимателями, состоявшейся в апреле 2012 г., В.В. Путин высказался против этой идеи, поскольку для защиты бизнеса уже имеется достаточно полномочий у прокуратуры. Вскоре после этого в структуре прокуратуры было создано специальное подразделение по защите прав предпринимателей¹. Однако бизнес-сообщество не отказалось от своей идеи, и на Международном экономическом форуме в Санкт-Петербурге 21 июня 2012 г. Президент РФ В.В. Путин объявил об учреждении должности Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и о назначении на нее Бориса Титова, возглавляющего Общероссийскую общественную организацию бизнесменов «Деловая Россия»². Позднее в 2013 г. был принят специальный федеральный закон, определяющий статус уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации, действующих как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ³, а затем — другой федеральный закон, «вписывающий» указанный институт в рамки российской судебной и правоохранительной системы⁴. При этом ряд положений первого из названных законов с точки зрения требований юридической техники сформулирован не вполне корректно и нуждается в совершенствовании, что показали некоторые из первых же изменений, внесенных в его текст. В этом законе также отсутствует необходимая конституционная «привязка» института уполномоченных по защите прав предпринимателей как минимум к ст.ст. 8 и 34 (свобода предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности); к ст.ст. 45, 46 и 52 (государственная защита прав и свобод, в том числе от преступлений и злоупотреблений властью) и к ч. 2 ст. 80 («гарантийная» функция Президента РФ) Конституции РФ.

¹Кузьмин В. Бизнес попросил свободы // Российская газета. 2012. 11 апреля; Полетаев В. Бизнес защитят // Российская газета. 2012. 28 мая.

²Зыкова Т., Кривошанка Ю. У бизнеса появился защитник // Российская газета. 2012. 22 июня.

³Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 13 мая (далее ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей»).

⁴Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 294-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 6 ноября.

Закон провозглашает целью создания института уполномоченных по защите прав предпринимателей обеспечение гарантий государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности¹, а также их соблюдения, причем не только органами и должностными лицами государственной власти и местного самоуправления, но и иными органами и организациями, наделенными федеральным законом отдельными государственными или публичными полномочиями (примером последних могут, в частности, служить саморегулируемые организации). Следует заметить, что термину «предприниматель» («субъект предпринимательской деятельности») придается весьма условный, обобщающий и расширительный характер, в результате чего сфера деятельности уполномоченных по защите прав предпринимателей не ограничивается защитой собственно предпринимателей, малого и среднего бизнеса, а распространяется на все многообразие коммерсантов и коммерческих организаций любого масштаба «от ларька до Газпрома». В качестве основных задач деятельности уполномоченных по защите прав предпринимателей закон прямо называет: 1) защиту прав и законных интересов российских и иностранных субъектов предпринимательской деятельности на территории РФ и российских субъектов предпринимательской деятельности на территориях иностранных государств; 2) осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности органами исполнительной власти РФ и ее субъектов и органами местного самоуправления; 3) содействие развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности; 4) взаимодействие с предпринимательским сообществом; 5) участие в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности, а также защиты прав и законных интересов субъектов такой деятельности.

Все сказанное относится в первую очередь к Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей (федеральному Уполномоченному). Говоря об этом должностном лице, следует прежде всего отметить, что по своей природе он представляет собой тип «административного омбудсмана», чиновника высокого уровня, по своему положению «прикрепленного» к исполнительной, или даже к «президентской» ветви власти. Отсюда вытекают и особенности его правового статуса, в частности, отсутствие взаимодействия с парламентом и указания на независимость этого омбудсмана — напротив, закон устанавливает его подотчетность Президенту РФ, назначающему его на должность. Из числа специфических полномочий федерального Уполномоченного необходимо прежде всего упомянуть право участвовать в выездных проверках, проводимых в отношении обратившегося к нему заявителя,

¹Напомним, что согласно ч. 3 п. 1 ст. 2 ГК РФ предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

а также право посещать содержащихся под стражей подозреваемых, обвиняемых и осужденных по так называемым «предпринимательским» составам преступлений, прямо перечисленным в соответствующей статье закона. По сравнению с другими аналогичными институтами сильно расширены его возможности в сфере взаимодействия с судебной властью, а также предусмотрен ряд полномочий в сфере нормотворчества, нормоконтроля, мониторинга законодательства и практики его применения, в частности, возможность судебного оспаривания ненормативных правовых актов, решений и действий различных официальных органов и организаций, нарушающих права и законные интересы предпринимателей (за исключением актов прокуратуры, Следственного комитета РФ и органов судебной власти).

В дополнение к федеральному Уполномоченному должность уполномоченного по защите прав предпринимателей может учреждаться на уровне субъектов РФ (региональные уполномоченные). В данном случае ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей» делает серьезный шаг в направлении формирования двухуровневого правозащитного механизма с более тесной связью между федеральным и региональным его уровнями, хотя разграничение компетенции между федеральным и региональным уполномоченными проводится в нем недостаточно четко. Основной задачей региональных уполномоченных является защита прав и законных интересов тех субъектов предпринимательской деятельности, которые зарегистрированы на территории соответствующего субъекта РФ, либо тех, чьи права и законные интересы нарушены на этой территории. Правовое положение и компетенция региональных уполномоченных определяются законами субъектов РФ, принимаемыми на основе соответствующих положений базового федерального закона.

Из анализа законов, регламентирующих правовой статус и деятельность уполномоченных по защите прав предпринимателей, можно сделать вывод, что данный институт, несомненно, располагает в целом более широким спектром правозащитных возможностей по сравнению с аналогичными институтами, ранее созданными в России на федеральном уровне: Уполномоченным по правам человека в РФ и Уполномоченным по правам ребенка. Отсутствие у Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей таких прерогатив, как подготовка специальных докладов по отдельным вопросам предпринимательской деятельности, возможность действовать по собственной инициативе в случае грубых и массовых нарушений прав и законных интересов предпринимателей, проводить самостоятельно или инициировать проверку деятельности официальных органов и организаций, нарушающих указанные права и законные интересы, а также возможность давать общие рекомендации по вопросам их соблюдения и защиты следует расценивать скорее как недоработку или необходимость вынужденного компромисса со стороны авторов текста закона. А отсутствие у этого Уполномоченного возможности инициировать парламентское расследование, по-видимому, обусловлено его «административной» природой и его «прикрепленностью» к «президентской ветви власти». При этом в ряде случаев положения базового ФЗ «Об

уполномоченных по защите прав предпринимателей» имеют крайне общий и расплывчатый характер, что также способствует фактическому расширению сферы компетенции данного института. Таким образом, появившийся в российском законодательстве институт уполномоченных по защите прав предпринимателей может рассматриваться как одна из новых (и притом весьма любопытная) форм развития базового института уполномоченных по правам человека в нашей стране, положительные стороны которой могут быть с успехом использованы при совершенствовании регламентации правового статуса уполномоченных по правам человека «общей» и специальной компетенции.

Вместе с тем следует отметить, что само появление института уполномоченных по защите прав предпринимателей в современной России может оцениваться весьма неоднозначно. Прежде всего, нельзя не сказать о том, что в последнее время в нашей стране создаются и выдвигаются предложения о создании специализированных «омбудсманов» по самым разным направлениям деятельности: от «школьных омбудсманов» (уполномоченных по защите участников образовательного процесса), Уполномоченного по защите прав студентов при Министерстве образования и науки РФ, которым является председатель Российского союза студентов А. Хромов, Уполномоченного по вопросам прав человека, демократии и гражданского общества при Министерстве иностранных дел РФ (А. Долгов) до новых инициатив об учреждении специального уполномоченного по делам инвалидов или даже «омбудсмана» для велосипедистов в Москве. Такая ситуация наводит на мысль о том, что в настоящее время создание специализированных «омбудсманов» по самым различным поводам и вопросам нередко неоправданно и излишне оптимистично рассматривается в нашей стране как заинтересованными лицами, так и публичной властью в качестве своего рода панацеи, подобно тому, как для решения какой-либо проблемы порой считается достаточным принять по этому поводу специальный закон. Подобная «мода» на «омбудсманов» и вызванное ею сосуществование многочисленных разнообразных уполномоченных расширяет круг субъектов правозащитной деятельности, функционирующих на законодательной основе и специализирующихся на определенном сегменте социальных правоотношений. В то же время отсутствие в деятельности таких уполномоченных системного начала и недостаточный уровень координации в совместной работе различных звеньев этой системы нередко приводит к «мелкотемью» в их работе, к «распылению» правозащитного потенциала данного института и выделяемых на его работу сил и средств. Очевидно, что в этой сфере необходимо наличие некоего как минимум координирующего начала на основе предусмотренного п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ института «общего» Уполномоченного по правам человека или же в рамках Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека.

С другой стороны, вызывает вопрос и сама необходимость специальной защиты предпринимателей, поскольку они объективно не являются столь же незащищенной и обездоленной социальной группой, как дети, малоимущие, инвалиды или даже граждане-потребители финансовых услуг, для защиты прав и законных интересов которых также создается специальный «финансовый

омбудсман»¹. Это становится особенно очевидным, например, когда в ряде «правоохранительных» законов уполномоченные по защите прав предпринимателей по своему статусу и правам приравниваются к уполномоченным по правам ребенка. Очевидно, что предприниматели в нашей стране являются далеко не самими обездоленными и беззащитными людьми, как это подчас, возможно, кажется им самим. Напротив, они, несомненно, располагают намного большими реальными и потенциальными возможностями по защите своих прав, свобод и законных интересов, чем простые граждане. А потому российские бизнесмены вряд ли нуждаются в специальных средствах и институтах защиты. Предпринимателя проблематично считать «слабой стороной» правоотношений, в то время как институт омбудсмана традиционно рассматривается как средство защиты именно «слабой стороны» в отношениях с государственной администрацией.

Вместе с тем, достаточно проработанный характер Федерального закона «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей» (хоть и не столько с позиций юридической техники, сколько с позиций правового статуса и практических возможностей данного правозащитного механизма) свидетельствует о явной заинтересованности определенных кругов в его принятии. Однако представляется, что даже и без этого института российское предпринимательское сообщество уже обладает достаточными средствами, институтами и механизмами выражения, представления и защиты своих интересов, в том числе и в органах государственной власти. К числу таких инструментов относятся разного рода отраслевые, функциональные и иные бизнес-ассоциации, торгово-промышленные палаты, саморегулируемые организации, предпринимательские союзы и организации: Российский союз промышленников и предпринимателей, «Деловая Россия», «ОПОРА России» и т.п. Как показывает практика, бизнес в России имеет реальные возможности эффективно лоббировать свои интересы, в том числе и в законодательных органах, о чем свидетельствует учет его интересов и требований в российском законодательстве и особенно — в декларируемой и проводимой в современной России государственной политике общей либерализации правового регулирования бизнес-среды, улучшения инвестиционного и предпринимательского климата, поддержке и стимулировании развития экономической активности и т.п. Более того, бизнес в России во многом фактически интегрирован в систему публичной власти на различных ее уровнях, примером чему может служить существование Министерства экономического развития и торговли РФ как федерального органа исполнительной власти, в процессе своей работы защищающего и лоббирующего интересы предпринимателей и бизнес-сообщества в целом. В этом контексте создание специального института «бизнес-омбудсмана» едва ли было необходимо. А

¹Начиная с 1 октября 2010 г. в России так называемый «финансовый омбудсман» или уполномоченный по защите прав граждан на финансовых рынках функционирует на общественных началах в качестве одного из институтов бизнес-сообщества, а проект федерального закона о нем рассматривается в настоящее время в Государственной Думе РФ.

потому учреждение такого института можно рассматривать как один из элементов своего рода политико-экономического «контракта» власти и бизнеса в условиях мирового и внутрироссийского экономического кризиса. Так как у публичной власти всегда остается возможность реального воздействия и давления на бизнес, учреждение института уполномоченных по защите прав предпринимателей, а точнее законодательное оформление предложенного предпринимательским сообществом и поддержанного главой государства института следует рассматривать как своего рода «имиджевый шаг». И не является ли создание специального правозащитного института для бизнесменов следствием неэффективности работы существующих правоохранительных институтов?

Главной целью деятельности уполномоченных по защите прав предпринимателей провозглашается защита бизнеса от административно-бюрократического произвола. Но представляется, что решать эту проблему следовало бы с другого конца — с усиления контроля за публичной администрацией и правоохранительными органами со стороны уже существующих и реально действующих институтов — прокуратуры и уполномоченных по правам человека, а также со стороны судебной системы, что позволило бы гораздо лучше обеспечить соблюдение прав, свобод и законных интересов не только предпринимателей, но и всех иных «клиентов» чиновников и правоохранителей, простых граждан, населения в целом, то есть защитить намного более широкий круг лиц, а не только предпринимателей. Создание же своеобразной специальной «правозащитной инстанции» для предпринимателей и бизнес-структур, и без того обладающих намного большими возможностями по защите своих прав и интересов, по сути означающее их «вывод» из-под универсальных средств правозащиты, не вполне согласуется с принципом равноправия и неоправданно ставит предпринимателей в привилегированное положение по сравнению с обычными гражданами, не располагающими столь же действенной системой правозащиты. В результате этого такой правозащитный институт становится не столько гарантией прав граждан, сколько привилегией для предпринимателей.

Явный и не вполне оправданный «перекос» в защите прав предпринимателей вступает в серьезные противоречия с конституционным принципом равноправия, поскольку тем самым они ставятся в привилегированное положение по отношению к остальному населению. Создавая неоправданные преимущества и дополнительные гарантии для одной части российских и даже иностранных граждан и организаций, отечественный законодатель оставляет «за бортом» основную массу населения страны и отодвигает в отдаленное будущее решение жизненно необходимой задачи реформирования административной и правоохранительной системы в духе принципов гуманности и справедливости.

Закрытый двусторонний «политико-экономический контракт» бизнеса и власти не принимает во внимание объективно необходимый для нормального развития общества третий, «социальный» элемент такого соглашения, а потому не вполне соответствует принципам социального государства и социальной справедливости. Свободная деятельность предпринимателей, пусть даже в

качестве «якорных» работодателей и налогоплательщиков, не всегда в состоянии обеспечить адекватную реализацию этих принципов, особенно в условиях низкой социальной ответственности бизнеса. При этом в современных условиях «политико-экономический контракт» власти и бизнеса неизбежно должен быть дополнен третьим, «социальным» элементом, учитывающим интересы не только бизнес-сообщества, но и общества в целом. В результате возникает модель «социального партнерства», осуществляемого на основе трех этих компонентов, которая учитывает и согласует между собой взаимосвязанные интересы власти, бизнеса и общества. Данная модель находит свое институциональное воплощение в форме экономических и социальных советов и иных подобных органов, создание которых широко практикуется в различных современных государствах после Второй мировой войны, и в ряде случаев они даже обретают конституционный статус¹. Аналогом подобных органов в современной России являются разного уровня трехсторонние комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, предусмотренные ст. 35 Трудового кодекса РФ. В конечном счете именно такая «триединая» модель на данный момент, по-видимому, представляется если не оптимальной, то, по крайней мере, наиболее эффективной, поскольку она позволяет обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие, вводя в общую формулу экономической политики государства серьезную социальную составляющую, а также императив «общего блага».

Не вызывает сомнения то, что в современной России есть ряд социальных категорий граждан, нуждающихся в дополнительных гарантиях обеспечения их прав. Именно на защите таких неблагополучных лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, должны быть сосредоточены деятельность официального правозащитного механизма и обеспечивающие его работу материальные и финансовые силы и средства, а не на защите сравнительно социально успешных предпринимателей, которые вполне могут позаботиться о себе сами и имеют для этого все необходимые возможности и ресурсы. Скорее всего, приоритет в данной сфере должен отдаваться не защите предпринимателя как такового, как специфического субъекта, а защите предпринимателя наравне с обычным гражданином. В противном случае специальная правовая защита, создаваемая для предпринимателей, превращается из оправданной и допустимой дополнительной гарантии прав и свобод личности в не вполне справедливую институциональную привилегию бизнес-элиты.

Библиография:

1. Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека — защитник прав граждан. М., 1998.

¹К числу подобных органов относятся, например, Экономический и социальный совет во Франции, Национальный совет экономики и труда в Италии, Совет экономического планирования в Испании, а из числа международных организаций — Международная организация труда (МОТ), а также функционирующие в рамках ЕС Экономический и социальный комитет и Трехсторонний социальный саммит. Задачи «социализации» экономического развития решает в своей деятельности также Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

2. Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). М., 1997.
3. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека. Мировой опыт. М., 1996.
4. Глушкова С.И. Права человека в России. М., 2005.
5. Кудрявцев М.А. Проблемы и перспективы развития института уполномоченных по правам человека в современной России // Российское государство в переходный период (проблемы и перспективы). М., 2012.

Права человека в сфере труда и социальной защиты

Литовкина М. И.¹

К вопросу эволюции конституционных прав человека и гражданина

Аннотация: В статье автор рассматривает отдельные аспекты эволюции конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также взаимосвязь данного процесса с обеспечением безопасности индивида в условиях глобализации. Автор приходит к выводу, что расширение объема прав приводит к необходимости оптимизации законодательства в сфере прав и свобод человека и гражданина и выделяет основные направления указанного развития.

Ключевые слова: конституционные права человека и гражданина, эволюция, законодательство, глобализация, научно-технический прогресс.

На современном этапе, по мнению В.Д. Зорькина,² «мы все живем в условиях повышенного исторического беспрецедентного риска», который может быть нейтрализован только человечеством в целом, поэтому все виды безопасности для индивида приобретают глобальный характер.³ В целом, критическими А.А. Тер-Акопов⁴ считает те негативные процессы, которые протекают в сферах, имеющих отношение к обеспечению безопасности человека: политической, экономической, медицинской (заражение инфекционными заболеваниями в стационарных учреждениях, отсутствие медикаментов по доступным ценам, невысокий уровень медицинского обслуживания, недостаточная квалификация медицинских специалистов) и т.п. Поэтому национальную безопасность в настоящее время рассматривают в виде совокупности таких составляющих, как личностная, психологическая, человеческая, демографическая, геополитическая, космическая, техносферная безопасность; а также как совокупность некоторых видов безопасности государства (военной, экономической, социальной, духовной, международной, информационной, экологической), что позволяет вести речь о комплексной или

¹Литовкина Маргарита Ивановна, Врач, юрист, индивидуальный предприниматель

²Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен: монография // В.Д. Зорькин. — М.: Норма. — 2013. С. 420-421.

³Моздаков А.Ю. Социально-философские аспекты проблемы безопасности. Автореф. дис... канд. философ. наук. Великий Новгород, 2008. С. 19.

⁴Тер-Акопов А.А. Безопасность человека: социальные и правовые основы. — М.: Норма, 2005. С.41.

глобальной безопасности.¹

На современном этапе среди причин возникновения глобальных угроз можно выделить научно-технический прогресс. Не случайно А.А. Тер-Акопов² подчеркивает, что указанное явление приносит не только благо, но и вред, если его не обеспечивать «надлежащими средствами защиты от его негативных последствий», и У. Бек³ ведет речь о существовании на современном этапе тенденции к «производству рисков», что отодвигает выгоду от научно-технического прогресса на второй план, способствуя формированию общества науки, коммуникативных и информационных средств», как «общества рисков». Противопоставлением тем угрозам, которые возможны при наращивании «техногенных средств существования», по мнению Л.И. Глухаревой⁴ и В.И. Крусса⁵ являются права человека, так как они «обладают достаточным запасом прочности», особенно в современных условиях, когда «многолюдный социум XXI века ... сформировал новую социально-искусственную реальность», в котором может появиться «обличье совсем другого антропогенного создания» вместо «биосферного человека». А.Д. Урсул и соавторы⁶ отмечают, что обеспечить защиту от глобальных угроз, безопасность объекта, означает сформировать такие условия, в которых возможно не только сохранение объекта, но и его непрерывное развитие, то есть эволюция.

В настоящее время некоторые авторы признают характер «эволюционности», свойственный социальным конституционным правам, что подразумевает расширение объема обеспечивающих их гарантий по мере прогрессирования экономического развития.⁷ Однако эволюционируют не только социальные, но и другие конституционные права, чему способствуют развитие науки и техники, достижения биотехнологий и другие факторы (мировой экономической кризис, усиление террористических угроз) в условиях глобализации, что приводит к «рождению» новых прав (например, репродуктивных) или к качественным изменениям уже существующих прав (например, в информационной области, в сфере труда).

В Европейской Социальной Хартии редакции 1996 г. среди «новых» прав в сфере труда можно отметить: право на защиту достоинства в ходе трудовой деятельности (ст. 26), право трудящихся на защиту в случае потери занятости (ст.

1Щветков М.Ю. Философские проблемы ноосферной безопасности: системно-синергетический подход: Автореферат дис... канд. философ. наук. Иваново, 2008. С.5.

2Тер-Акопов А.А. Безопасность человека: социальные и правовые основы. — М.: Норма, 2005. С. 9.

3Бек У. Общество риска: На пути к другому модерну / Пер. с нем. В. Седельника, Н. Федоровой. — М.: Прогресс Традиция, 2000. С. 7, 11, 33.

4Глухарева Л.И. Права человека в современном мире (социально-философские основы государства и правовое регулирование). — М.: Юристъ, 2003. С. 168.

5Крусс В.И. Личностные («соматические») права человека в конституционном и философско-правовом изменении: постановка проблемы // Государство и право. 2000. № 10. С. 46.

6Урсул А.Д., Урсул Т.А., Тупало В.Г., Энгель А.А. Устойчивое развитие, безопасность, ноосферогенез. Монография. 2008. С. 118.

7Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография / отв. ред. В.Е. Чиркин. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 193.

24); право на защиту от бедности и социального ostrакизма (ст. 30) и другие.¹ Группа информационных прав может быть пополнена такими категориями, как свобода доступа к информационным технологиям, свобода от использования личной и иной конфиденциальной информации в незаконных целях, право на достойное информационное обеспечение;² право на внесударственное использование информационного пространства;³ право на защиту личности от информации, причиняющей вред ее здоровью и (или) развитию.⁴

В связи с указанной тенденцией возникает вопрос о принятии решения отнести «новые» права и свободы человека и гражданина к очередному поколению. Однако это не простая задача, так как перечисленные эволюционные изменения в информационной области, например, можно рассматривать, как в структуре права на коммуникацию (третье поколение), так и в рамках четвертой генерации прав. В четвертом поколении также могут оказаться права на защиту человека от угроз, связанных с исследованиями генома человека, инновациями в области биотехнологий; соматические права (право на трансплантацию, клонирование и др.).⁵

Выделение поколений прав в целом условно, так как многие из вновь появившихся прав представляют собой результат расширения правомочий классических, конституционно декларируемых возможностей. Например, внушительен объем правомочий в структуре репродуктивных прав: это право на свободный репродуктивный выбор, на доступ к информации по планированию семьи и на конфиденциальность при получении услуг по охране репродуктивного здоровья; право на донорство и хранение половых клеток; право на специализированную медицинскую помощь с целью охраны репродуктивного здоровья; право на защиту репродуктивных прав; право на пользование достижениями научного прогресса с целью лечения бесплодия и охраны репродуктивного здоровья;⁶ право на безопасное материнство, на искусственное оплодотворение, имплантацию эмбриона; право на отсроченное право на предупреждение незапланированной беременности⁷ и другие.

Однако Е.В. Перевозчикова считает репродуктивные права разновидностью личностных прав, которые, в свою очередь, являются подвидом традиционных

¹Ходусов А.А. О старых и новых правах в Европейской Социальной Хартии (обновленной) // Новое в российском и международном праве. Выпуск XII. Коллектив авторов: Глотов С.А. Миронов О.О., Шаклеин Н.И. и др. / Под ред. Д. ю. н., проф. Глотова С.А. Центр прав человека факультета юриспруденции и ювенальной юстиции РГСУ. — М.: АКП и ППРО, 2010. С. 158.

²Ходусов А.А. О старых и новых правах в Европейской Социальной Хартии (обновленной) // Новое в российском и международном праве. Выпуск XII. Коллектив авторов: Глотов С.А. Миронов О.О., Шаклеин Н.И. и др. / Под ред. Д. ю. н., проф. Глотова С.А. Центр прав человека факультета юриспруденции и ювенальной юстиции РГСУ. — М.: АКП и ППРО, 2010. С.155-156.

³Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1 — М.: Юрист, 2005. С. 505.

⁴Иванов С.В. Правовое регулирование информационной безопасности личности в Российской Федерации // Вестник Екатеринбургского Института. 2014. № 1 (25). С. 54.

⁵ Умнова И.А., Пименов Е.А., Алешкова М.А. Право на развитие в Российской Федерации: вопросы теории и конституционно-правовое регулирование: Монография. — М.: РАП, 2012. С. 36-37.

⁶Павлова Ю.В. Репродуктивная функция организма как форма реализации конституционного права человека на жизнь: Автореф. дис. канд. юрид. наук. — Москва, 2007. С. 11.

⁷Институты конституционного права / отв. ред. д.ю.н. проф. Л.В. Андриченко, д.ю.н. проф. А.Е. Постников. — М.: ИД «Юриспруденция», 2011. С. 89.

личных прав, закрепленных в Конституции РФ, таких как:¹ права на жизнь, на личную свободу и неприкосновенность, личную тайну. В то же время, репродуктивные и соматические права можно рассматривать и в рамках социальных конституционных прав, в частности, права на охрану здоровья и медицинскую помощь, так как в подавляющем большинстве случаев их реализация возможна исключительно в лечебно-профилактических организациях, с участием профессионалов здравоохранения, при осуществлении ими медицинской деятельности. Несмотря на это, «разместить» «новые» права на «территории» традиционных прав, по-видимому, не удастся, по причине их многоаспектности.² В то же время, целесообразность выделения очередного поколения прав остается под вопросом.

Кроме того, следует отметить, что некоторые «новые» права носят «оттенок» инновационности в условиях российского сюжета, в то время как в международном праве они давно получили нормативную регламентацию. В частности, право на пользование достижениями научного прогресса, предлагаемое Ю.В. Павловой³ в структуре репродуктивных прав, закреплено в п. «b» ст. 15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах,⁴ а также в ч. 1 ст. 27 Всеобщей декларации прав человека,⁵ которые декларируют право каждого индивида участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами.

Таким образом, в целом, права человека и гражданина отражают объективную закономерность, выраженную в виде всестороннего развития индивида в процессе его влияния на природные факторы и «преобразования общественных отношений».⁶ И данный процесс, как и глобализация, бесконечен.⁷ Если принять во внимание тот факт, что динамичность прав является следствием конкретных исторических условий,⁸ то эволюция субъективного компонента права (в виде расширения объема правомочий или появления новых прав) является отражением процесса формирования «общества риска»,⁹ возникновения глобальных угроз, мощного «потока» достижений (нередко «агрессивных») научного технического прогресса,¹⁰ проникающих в жизнь индивида, что

¹ Перевозчикова Е.В. Конституционное право на жизнь и репродуктивные права человека: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Казань, 2006.

² Красс В.И. Личностные («соматические») права человека в конституционном и философско-правовом измерении: к постановке проблемы // Государство и право. 2000. № 10. С. 43.

³ Павлова Ю.В. Репродуктивная функция организма как форма реализации конституционного права человека на жизнь: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Москва, 2007. С. 11

⁴ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года.
http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml

⁵ Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr

⁶ Эбзеев Б.С. Введение в конституцию России: монография / Б.С. Эбзеев. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С.214.

⁷ Институты конституционного права / отв. ред. д.ю.н. проф. Л.В. Андриченко, д.ю.н. проф. А.Е. Постников. — М.: ИД «Юриспруденция», 2011. С.80-81, 88-91.

⁸ Глухарева Л.И. Права человека в современном мире (социально-философские основы государства и правовое регулирование). — М.: Юристъ, 2003. С. 125, 127-128.

⁹ См.: Бек У. Общество риска: На пути к другому модерну / Пер. с нем. В. Седельника, Н. Федоровой. — М.: Прогресс-Традиция, 2000. С. 7.

¹⁰ См.: Витрук Н.В. Право, демократия и личность в конституционном измерении: (история, доктрина и практика).

приводит к нестабильной ситуации, когда под сомнением оказывается безопасность общества, личности, государства. В целом не случайно возникали «поколения» прав, поскольку каждое из них свидетельствовало об очередном этапе развития общественных процессов, было направлено на преодоление неустойчивости, сопровождавшей это развитие, и, в конечном счете, на стабилизацию вновь складывающихся правоотношений. Следовательно, основная роль эволюции прав сводится к обеспечению безопасных условий жизнедеятельности личности. В связи с этим, закономерно ожидать эволюции объективного компонента права в виде оптимизации законодательства (в сфере прав и свобод человека и гражданина), которая будет представлять собой попытку общества и государства восстановить стабильность, обеспечить безопасность общества, государства, личности и осуществить переход к устойчивой ситуации, поскольку «только устойчивое развитие способствует реальной жизни прав и свобод».¹

Актуальность эволюции законодательства в сфере прав и свобод человека и гражданина, может, на первый взгляд, показаться преждевременной, поскольку, с одной стороны, по мнению Т.М. Пряхиной,² «ценностный смысл» совокупности универсальных прав человека уже содержит объем качеств, необходимых для «нормальной жизнедеятельности человека и человечества в целом». В связи с этим, учитывая точку зрения Д.А. Никитина,³ можно считать, что нормативный потенциал, который заложен в правах и свободах человека позволяет обеспечивать полноценную защиту интересов индивида (и в этом проявляется их «ключевая роль в концепции безопасности личности»). С другой стороны, появляются новые права, которые еще не получили конституционно-правового закрепления, что неизбежно будет увеличивать разрыв между фактической и реальной конституциями в сфере прав и свобод человека. Данный факт несоответствия конституционно-правового гарантирования прав и свобод индивида его реальным потребностям, по мнению Д.А. Никитина,⁴ должен напомнить законодателю о необходимости нормативного закрепления новых прав (например, права на безопасное материнство), в том числе, в Основном законе.

Таким образом, эволюцию прав следует понимать не только как расширение «ассортимента» прав, но и как процесс непрерывного развития механизмов их реализации. В то же время, если руководствоваться словарем С.И. Ожегова,⁵ то в целом «эволюция» означает развитие, а в частности, — процесс постепенного

Избранные труды (1991-2012 гг.) / Н.В. Витрук. — М.: Норма, 2012. С. 118-119.

1См.: Права человека как фактор стратегии устойчивого развития. Ответств. редактор член-корреспондент РАН, доктор юридических наук Е.А. Лукашева. — М.: Издательство НОРМА, 2000. С. 20-21.

2 См.: Пряхина Т. М. Конституционная доктрина РФ. ЮНИТИ-ДАНА, 2006. С. 305.

3 См.: Никитин Д.А. Конституционно-правовые основы безопасности личности в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2005. С. 21.

4См.: Никитин Д.А. Конституционно-правовые основы безопасности личности в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2005. С. 33.

5См.: Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. — 4-е изд., дополненное. — М.: Азбуковник, 1998. С. 96.

непрерывного количественного изменения, подготавливающий качественные сдвиги. Отсюда следует вывод, что эволюционный характер прав человека свидетельствует о прогнозируемости направления развития общества. Следовательно, нормы о правах человека, как прогноз, способствуют формированию перспективного права.¹

Библиография:

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1 — М.: Юристъ, 2005. С. 505.
2. Бек У. Общество риска: На пути к другому модерну / Пер. с нем. В. Седельника, Н. Федоровой. — М.: Прогресс-Традиция, 2000. 383 с.
3. Витрук Н.В. Право, демократия и личность в конституционном измерении: (история, доктрина и практика). Избранные труды (1991-2012 гг.) / Н.В. Витрук. М.: Норма, 2012. 688 с.
4. Глухарева Л.И. Права человека в современном мире (социально-философские основы государства и правовое регулирование). — М.: Юристъ, 2003. 304 с.
5. Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен: монография // В.Д. Зорькин. — М.: Норма. — 2013. 496 с.
6. Иванов С.В. Правовое регулирование информационной безопасности личности в Российской Федерации // Вестник Екатеринбургского Института. 2014. № 1 (25). С. 50-56.
7. Институты конституционного права / отв. ред. д.ю.н. проф. Л.В. Андриченко, д.ю.н. проф. А.Е. Постников. — М.: ИД «Юриспруденция», 2011. 496 с.
8. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография / отв. ред. В.Е. Чиркин. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 656 с.
9. Крусс В.И. Личностные («соматические») права человека в конституционном и философско-правовом изменении: постановка проблемы // Государство и право. 2000. № 10. С. 46.
10. Малько А.В. Мазуренко А.П. Правотворческая политика России: история и современность: монография. — М.: Юристинформ, 2014. — 256 с.
11. Моздаков А.Ю. Социально-философские аспекты проблемы безопасности. Автореф. дис... канд. философ. наук. Великий Новгород, 2008. 20 с.
12. Никитин Д.А. Конституционно-правовые основы безопасности личности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2005. 223 с.
13. Павлова Ю.В. Репродуктивная функция организма как форма реализации конституционного права человека на жизнь: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Москва, 2007. 31 с.
14. Перевозчикова Е.В. Конституционное право на жизнь и репродуктивные права человека: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Казань, 2006.
15. Права человека как фактор стратегии устойчивого развития. Ответств. редактор член-корреспондент РАН, доктор юридических наук Е.А. Лукашева. — М.: Издательство НОРМА, 2000.
16. Пряхина Т. М. Конституционная доктрина РФ. ЮНИТИ-ДАНА, 2006. 323 с.
17. Тер-Акопов А.А. Безопасность человека: социальные и правовые основы. —

¹См.: Глухарева Л.И. Права человека в современном мире (социально-философские основы государства и правовое регулирование). — М.: Юристъ, 2003. С.127.

М.: Норма, 2005. 272 с.

18. Умнова И.А., Пименов Е.А., Алешкова М.А. Право на развитие в Российской Федерации: вопросы теории и конституционно-правовое регулирование: Монография. — М.: РАП, 2012. 112 с.

19. Урсул А.Д., Урсул Т.А., Тупало В.Г., Энгель А.А. Устойчивое развитие, безопасность, ноосферогенез. Монография. 2008. 400 с.

20. Ходусов А.А. О старых и новых правах в Европейской Социальной Хартии (обновленной) // Новое в российском и международном праве. Выпуск XII. Коллектив авторов: Глотов С.А. Миронов О.О., Шаклеин Н.И. и др. / Под ред. Д. ю. н., проф. Глотова С.А. Центр прав человека факультета юриспруденции и ювенальной юстиции РГСУ. — М.: АКП и ППРО, 2010. С. 150-161.

21. Цветков М.Ю. Философские проблемы ноосферной безопасности: системно-синергетический подход: Автореферат дис... канд. философ. наук. Иваново, 2008. 28 с.

22. Эбзеев Б.С. Введение в конституцию России: монография / Б.С. Эбзеев. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 560 с.

Васильев В.А.¹

Представительство в сфере труда: старые подходы и современное видение

Аннотация: Автор статьи обращает внимание на необходимость совершенствования форм представительства работников в управлении экономикой организаций — работодателей и высказывает точку зрения о целесообразности принятия отдельного федерального закона, регламентирующего деятельность производственных советов.

Ключевые слова: повышение производительности труда, представительство, права и свободы граждан, участие работников в управлении производством, производственные советы.

Немногим более десяти лет назад в научной литературе прогнозировалось, что по оценкам специалистов, в ближайшее десятилетие многие рабочие места, методы труда и сами предприятия мало будут похожи на нынешние. Традиционная технология постепенно уступает место гибким производственным комплексам, робототехнике, наукоёмкому производству, основанному на компьютерной технике и современных средствах связи, био- и лазерной технологии². Этот, в общем-то, обоснованный прогноз применительно к российской действительности оказался несколько излишне оптимистичным. Сказались особенности рыночной экономики, в частности, невысокий уровень модернизации производства, а также, как отмечал В.В. Путин, стремление некоторых предпринимателей и менеджеров, ведущих себя так, будто на дворе

¹Васильев Валерий Александрович, кандидат юридических наук, доцент Челябинского филиала РАНХиГС при Президенте РФ, заслуженный юрист РФ

²Экономика труда (социально-трудовые отношения). Учебник под ред. д.э.н. проф. Н.А. Волгина, д.э.н. проф. Ю.Г. Одегова. М.: изд. «Экзамен». 2004

начало прошлого века, утвердиться на рынке за счёт экономии на работниках¹ и др.

К повышению производительности труда как показателю эффективности использования трудовых ресурсов осуществляется многоплановый подход. Наряду с реализацией инновационных форм, модернизацией трудового процесса, внедрением научно-технических средств призвано способствовать эффективности производства вовлечение в управление представителей работников.

Представительство — одна из основ современной демократии, охватывающей права и свободы граждан в государственной, общественной, социально-трудовой и иных сферах. В трудовых отношениях представительству отводится особая роль. Сегодня утверждается новый взгляд на рабочую силу как на один из основных ресурсов экономики, усиливается взаимосвязь производства и характера использования рабочей силы, каждого работника.

Определённая связь прослеживается между осуществлением представительства на различных уровнях. Его высшим уровнем является представительство народа. Также оно может быть профсоюзным, корпоративным, коллективным, индивидуальным и др. Предприятие является микромоделью государства, оно организует труд коллектива работников, решает социальные вопросы. Государство, как отмечал Чиркин В.Е., — «составная часть общества, осуществляет функции по отношению к обществу — всеобъемлющему коллективу данной страны»². Как показывает исторический опыт, осуществление государственной политики без учёта положения дел в коллективах работников не может быть успешным. С учётом представительства по профессиональному признаку в Государственной Думе Российской империи первого созыва трудно быть уверенным, что вопросы, связанные со свободой труда, в случае вынесения их на обсуждение вызвали бы живой интерес у депутатов, поскольку велико было представительство помещиков, управляющих имениями, земских городских и дворянских служащих³. В наши дни наблюдается увеличение представительства в высшей политической власти лиц, деятельность которых связана с банковскими структурами и крупным бизнесом. В период с 2000 по 2009 г. представительство указанных лиц в высшей политической власти возросло с 34% до 50%⁴.

В других странах крупный бизнес, банки не представлены так широко в парламентах, как в России. В них представлены социально успешные люди в различных областях жизнедеятельности, включая и бизнес. Но мало кто вовлекал в законодательную деятельность такой большой процент самых богатых граждан. При возникновении вопросов, затрагивающих их экономические интересы, они могут быть поставлены выше социально-трудовых и политических интересов. К тому же у избирателей недостаточно реальных рычагов осуществления народной

¹Путин В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комс. правда. 2012. 13 февраля

²Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник. М.: Юристъ. 2004. С. 75.

³См.: Васильев В.А. «Конституционные основы представительства в трудовом праве»: Монография. Челябинск. 2013. С. 63.

⁴См.: Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э. Кара-Мурза С.Г. и др. Национальная идея России. М.: Национальный эксперт. 2012. Т. IV. С. 2732-2734).

власти. Заслуживает внимания точка зрения, в соответствии с которой «никаких реальных инструментов осуществления данной власти (контрольных, надзорных, распорядительных, санкционных, бюджетизирующих, любых других) Конституция РФ народу не предлагает»¹.

В определённой степени это относится к представительству в организациях. Далеко не во всех из них наблюдается заинтересованность менеджмента в привлечении представителей коллективов работников к управлению. Создание общественных советов, использование таких формирований в управлении не всегда совпадает с интересами руководящего ядра в организациях, поскольку это повышает прозрачность организаций, может вскрыть недостаточную компетентность лидеров, неиспользованные длительное время резервы. В этой связи нельзя не обратиться к Указу Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»². В целях расширения участия работников в управлении организациями было поручено правительству до 1 декабря 2012 г. подготовить предложения по внесению в законодательство РФ изменений, предусматривающих создание в организациях производственных советов, определение их полномочий, подготовку комплекса мероприятий по развитию институтов самоуправления. Сегодня статья 22 Трудового кодекса РФ с учётом внесённых в неё изменений предоставляет работодателям право создавать производственные советы как совещательные органы, образуемые на добровольной основе из числа своих работников, как правило, имеющих значительные достижения в труде.

Прошло более двух лет после подписания названного Указа Президента РФ, но нельзя констатировать, что происходит активизация работы по созданию этих общественных формирований. По крайней мере, заметных подвижек в этом плане не наблюдается. Причин этому несколько. Одна из них, связанная с отношением менеджмента организаций к участию работников в управлении, называлась. Вторая, заключается в отсутствии необходимого опыта. В Германии, Японии и других странах опыт по созданию производственных советов накапливался в течение многих лет. В Японии, например, преобразованиям в экономике предшествовало формирование 14 принципов управления, один из которых гласил: «Сделайте так, чтобы каждый в компании участвовал в программе преобразований». Национальное движение по созданию на предприятиях «кружков качества» явилось по большому счёту причиной японского экономического чуда³. В России опыт создания производственных советов также имеется. Он нуждается в изучении, распространении того лучшего, что накоплено.

В настоящее время мы возвращаемся к увеличению продолжительности рабочего времени, которое на многих предприятиях составляет 12 часов в смену

¹См. там же С. 4077.

²Росс. газета. 2012, 9 мая.

³См.: Бондаренко Н. Производственные советы — это, пожалуй, единственный шанс для России модернизировать свою экономику. Электр. ресурс медиапорта «Хранитель», ЮВ Group. 17.082013.

и 60 часов в неделю. Кто то делает это добровольно, а кто то вынужденно. Нет оснований полагать, что увеличение рабочего времени без модернизации производства существенно сказывается на производительности труда. По этому показателю мы в 3-4раза отстаём от европейских стран. В числе лидеров мы по производственному травматизму. Всё это свидетельствует о необходимости усиления действующей демократии в коллективах работников. Речь идёт о двухсторонней защите трудовых прав, т.е. о деятельности наряду с профсоюзными организациями производственных советов.

Следует согласиться с Ю.П. Орловским, который отмечал потребность активизировать все формы участия работников в управлении производством, не ориентируясь лишь на ст. 53 ТК РФ, перечисляющую основные формы участия работников в управлении организацией и носящую довольно общий и формальный характер¹. Некоторые авторы полагают, что попытка внедрения производственных советов в систему отношений между трудом и капиталом может привести к негативным последствиям. «Некритичное перенесение опыта социальных практик из одной культурной среды в другую приводит к нежизнеспособности такого обмена, более того, его несоответствие возрастает, если такая практика осуществляется не самими субъектами производственного процесса (трудовыми коллективами; профсоюзами), а насаждается извне².

С этим трудно согласиться. То ценное, что содержится не только в отечественном, но и в мировом опыте нам не чуждо, если отвечает законным интересам коллективов работников. Необходимо разграничение компетенций между профсоюзами и производственными советами. Было бы ошибочным полагать, что у профсоюзов не может быть проблем, связанных с созданием советов. ТК РФ предусматривает в установленных ст. 37 случаях возможность избрания иных представителей (представительских органов) при ведении коллективных переговоров. Но целью создания производственных советов нужно считать повышение качества выпускаемой продукции, использование внутренних резервов производства, т.е. хозяйственную деятельность. У профсоюзов достаточно большой объём работы, связанной с регулированием условий труда. Дистанцирование субъектов производственного процесса от управления не может быть поставлено им в вину. Когда лишь один из десяти работников знаком с принятыми в последнее время правовыми актами, касающимися вопросов управления, а обучение основам экономики проводится крайне редко, либо вообще не проводится, трудно рассчитывать на их инициативность и активность в этой сфере. А там, где она проявляется, её не всегда замечают. Необходима организация обучения персонала. Это нужно и современному руководителю организации и тем, кто в ней работает. Без этого не добиться идентификации рядовых специалистов с организацией, трудно рассчитывать на активное вовлечение их в производственный процесс.

¹Цит. по: Герасимова Е. Нужны ли в России производственные советы? Материал по итогам конференции «Участие работников в управлении производством // Трудовое право 2013. № 1.

²См. [электронный ресурс]: Альтернативы. Admin 2012-12-04.

Если обратиться к редакции ст. 22 ТК РФ, то из её анализа трудно сделать вывод, что мы имеем дело с лучшим вариантом реализации Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. Основной вопрос — чьи интересы должны представлять производственные советы после их создания? Если в них должны входить работники, да ещё, как правило, имеющие достижения в труде, то им, казалось бы, и надо представлять интересы работников. Из ст. 22 ТК РФ это не усматривается. Полномочия, состав, порядок деятельности, производственного совета и его взаимодействия с работодателем устанавливаются локальным нормативным актом. В соответствии со ст. 8 Кодекса такие акты принимают работодатели. Они могут воспользоваться своим правом и создать совет, а могут и не делать этого, или расформировать ранее созданный общественный орган. Право создавать общественные советы у них никто не отнимал и до внесения изменений в ст. 22 ТК РФ. Если бы изменения были внесены в главу 8 ТК РФ «Участие работников в управлении организацией», то советы обладали бы более значительными возможностями. Сегодня процедура их формирования напоминает учреждённый более 100 лет назад в России институт промышленных старост. Ему был посвящён Устав о промышленности, включавший отделение шестое главы 4 «Об учреждении старост в промышленных предприятиях». Рабочие одного разряда избирали из своей среды старост. Управлению предприятия разрешалось отступать от принципа выборности и назначать старост. Этот институт не получил распространения в России.

Членам производственных советов должны быть предоставлены определённые гарантии. Необходимо исходить из положений Конвенции МОТ № 135 «О защите прав представителей трудящихся на предприятии и представляемых им возможностях (2 июня 1971 г.). В соответствии со ст. 1 Конвенции представители трудящихся на предприятии пользуются эффективной защитой от любого действия, которое может нанести им ущерб, включая увольнение, основанное на их статусе или на их деятельности в качестве представителей трудящихся, или на их членстве в профсоюзе, или на их участии в профсоюзной деятельности в той мере, в какой они действуют в соответствии с существующим законодательством или коллективными договорами или другими совместно согласованными условиями. В то же время, как вытекает из положения ст. 2 этого документа предоставление представителям трудящихся возможностей, позволяющих выполнять свои функции, не должно снижать эффективность работы соответствующего предприятия.

Существенную помощь в организации деятельности производственных советов может оказать принятие на федеральном уровне нормативного акта о производственном совете, с определением стоящих перед ним задач, его полномочий в решении производственных, бытовых, спортивно-оздоровительных и иных вопросов.

Конечно, такой акт может быть локальным. Но это будет иным уровнем гарантий осуществления представительства и защиты работников. Сегодня не представляется возможным говорить об эффективном управлении организациями без учёта интересов работников, их мотивов трудовой деятельности, без

наделения их реальными полномочиями по участию в управлении организациями.

Библиография:

- 1.Бондаренко Н. Производственные советы — это, пожалуй, единственный шанс для России модернизировать свою экономику. Электр. ресурс медиапорта «Хранитель», ЮВ Group. 17.082013.
- 2.Васильев В.А. Конституционные основы представительства в трудовом праве.: Монография. Челябинск. 2013
- 3.Герасимова Е. Нужны ли в России производственные советы? Материал по итогам конференции «Участие работников в управлении производством // Трудовое право 2013. № 1.
- 4.Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э. Кара-Мурза С.Г. и др. Национальная идея России. М.: Национальный эксперт. 2012. Т. IV. С. 2732-2734).
- 5.Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник. М.: Юристъ. 2004.

Колотова Н.В.¹

Социальная деятельность государства как способ преодоления социокультурного раскола общества

Аннотация: В статье фиксируется взаимосвязь приемлемого уровня защиты социальных прав и стабильной политической и экономической ситуации. Снижение этого уровня воспринимается населением крайне болезненно, ведет к эскалации конфликтов в обществе, что может быть спровоцировано не только экономическими причинами, но и политической обстановкой, изменениями в сфере осуществления личных и политических прав человека.

Ключевые слова: социально-экономические права человека, защита социальных прав, взаимосвязь экономики, политики и права

Появление социально-экономических прав в общем каталоге прав человека наряду с правами гражданскими и политическими стало вынужденным ответом на вызов, связанный с революционной деятельностью трудящихся и угрозой свержения существующего строя. Политическая подоплека признания социально-экономических прав очевидна, их закрепление в законодательстве в некоторых случаях было прямой уступкой рабочему движению и сопровождалось политическим расчетом удержать революционно настроенные массы от радикальных мер. Поэтому требования социально-экономических прав всегда были самыми «ходовыми» лозунгами революционной борьбы, используемыми для достижения политических целей. С самого начала истории развития социальных прав их необходимость и значимость во многом обуславливалась соображениями безопасности, сохранения социального мира и устранения

¹Колотова Наталья Валерьевна, кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН

возможных экономических причин для социальных катаклизмов. Уступки, на которые шло государство, признавая социальные нормы в трудовом и социальном законодательстве, во многом были следствием желания сохранить устойчивое экономическое и политическое состояние. Эти меры далеко не всегда были направлены на улучшение положения самих нуждающихся, но в конечном итоге способствовали именно этому. Политическая борьба за признание сначала трудовых, а затем и социальных прав повлияла на характер взаимоотношений человека и государства. Она предопределила становление обязанности государства гарантировать своим гражданам защиту и поддержку в случаях объективной невозможности самостоятельно обеспечивать условия для своего достойного существования, и сформировала право требования этих условий как индивидуальное право.

Исходя из этого становятся понятными исторические корни взаимосвязи приемлемого уровня защиты социальных прав и благополучной, стабильной обстановки в обществе. Снижение этого уровня всегда воспринимается населением крайне болезненно, ведет к эскалации социальных и других конфликтов. Недаром международные органы, призванные следить за соблюдением обязательств государств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (например, Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам) рассматривают понижение уровня социальных обязательств государств как крайнюю меру. Государства, допустившие такое понижение, сразу же попадают под подозрение как нарушители Пакта.

Взаимосвязь геополитической и экономической стабильности с состоянием социально-экономических прав существует всегда. Понятно, что понижение защищенности социальных прав может быть спровоцировано экономическими причинами, поскольку социальные права — это позитивные обязательства государства, особенность которых состоит в том, что достижение их надлежащей степени защиты зависит от материальной обеспеченности государства доступными ресурсами. Как сказано в ст.2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, по закрепленным в этом документе правам государства принимают меры для их обеспечения «в максимальных пределах имеющихся ресурсов». Это положение напрямую связывает стандарты осуществления прав этого вида с состоянием экономики и финансовыми возможностями государства, а также с принципами распределения этих ресурсов, принятыми на национальном уровне. Но и экономическое состояние общества, в свою очередь, зависит от многих факторов, среди которых важное место занимает геополитическая и социально-политическая ситуация. Поэтому на реализацию социальных прав влияют не только правовые характеристики, но и вся совокупность причин политического, экономического, социального характера.

Напрямую реализация социальных прав не связана со степенью демократичности режима. Эту позицию провозглашает Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам. Как заявлено Комитетом в Замечаниях общего порядка № 3, эти права «поддаются реализации в контексте

самых разных экономических и политических систем», но «на каждом государстве-участнике лежит минимальное основное обязательство обеспечить осуществление каждого из прав, хотя бы на минимальном уровне»¹. Предполагается, что если государства, в силу состояния своей экономики, не могут самостоятельно выполнить свои обязательства по Пакту, они обязаны принять международную помощь и выполнять положения Пакта об экономических, социальных и культурных правах «в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества» (ст. 2 Пакта). Лимбургские принципы осуществления этого Пакта также обращают внимание, что не существует единого пути к полной реализации социально-экономических прав: успехи и неудачи наблюдаются как при рыночной, так и при нерыночной экономике, как при централизованном, так и при децентрализованном политическом устройстве.²

Но социально-экономическая сфера, как никакая другая, очень остро реагирует на любые политические катаклизмы: на всплеск международной напряженности, на несоблюдение баланса интересов между властью и населением внутри страны. В ситуации обострения внешне и внутривнутриполитических проблем не приходится рассчитывать на решение стратегических задач экономики и надеяться на последовательное продвижение по пути формирования социального правового государства.

Кроме того, в силу общей «генетической системности» прав человека разных поколений, существует колоссальная зависимость прав различных видов друг от друга. Все права, несмотря на разновременность их возникновения и различия в социально-правовой природе, представляют собой целостную систему, состоящую из необходимых и взаимообусловленных элементов. Английский социолог Т.Х. Маршалл считал, что все права человека являются необходимыми «элементами гражданства», только их становление относится к разным временным промежуткам: гражданских прав — к XVIII в., политических — к XIX в., а социальных — к XX в. Но даже к этой периодизации «нужно подходить с определенной гибкостью, поскольку иногда эти процессы становления накладывались друг на друга (особенно в двух последних случаях)»³. Все права как «элементы гражданства», (или другими словами — правового статуса человека), представляют собой различные стороны обязательных условий нормального гражданско-политического бытия, и нарушение в одной области неизбежно влечет за собой сбой во всей системе.

Полное осуществление гражданских и политических прав невозможно при игнорировании экономических, социальных и культурных; равно как и наоборот — условием достижения прогресса в реализации социально-экономических прав является безусловное соблюдение прав гражданских и политических. Этот тезис подтверждает история советского государства, где приоритетное значение в

¹Док. HRI /GEN. /1/ Rev.7.P.22.

²Лимбургские принципы осуществления Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах, принятые 2-6 июня 1986 г. в г. Маастрихте // www1.umn.edu/humansrts/instree/RLimburguilines.html

³Маршалл Т.Х. Гражданство и социальный класс. // В кн. Капустин Б.Г. Гражданство и гражданское общество, М., 2011. С. 157.

системе прав человека отдавалось социально-экономическим правам, в то время как права личные и политические в условиях подмены понятия «частная собственность» понятием «личная собственность» и утверждением доминирующей роли партийных органов в делах государства были во многом номинальны. В целом это привело к деформациям во взаимоотношениях «личность-государство», что обернулось большими проблемами и для социальных прав. Они не были обеспечены эффективными механизмами реализации, не устанавливали четкие юридические обязанности государства перед человеком и не предполагали возможностей конституционной защиты. Специалисты характеризуют социальные права советского времени как «мягкие» («необязательные») обязательства, объем которых значительно дифференцировался в зависимости от адресатов, давая необоснованные привилегии отдельным слоям общества при полном отсутствии конкретных финансовых гарантий их исполнения.¹ Таким образом, система прав человека не терпит перекосов и попыток обеспечения прав одной категории за счет прав другой категории. По емкому выражению С.Л. Франка, «сколько бы мы не натерпелись от деспотизма социалистического государства, как бы ни томилась мы, в состоянии полного бесправия, по охране личных прав, никто отныне уже не может поверить, что государство должно быть лишь «ночным сторожем», охраняющим неприкосновенность прав граждан. Политическая свобода как высшее и последнее благо общественной жизни никого уже не соблазнит отныне»².

Эти два фактора — «генетическая системность» прав человека различных видов и исторические связи социально-экономических прав человека с состоянием политики, экономики, нравственности обуславливают особую уязвимость прав человека второго поколения от угроз и вызовов, связанных с внешними условиями их реализации. Сложные общественные изменения на международном и национальном уровнях определяют степень их осуществления и защиты. Однако же поддержание общественного порядка, а также забота государства о национальной безопасности и сегодня, и в прошлом не мыслится без эффективной системы социальной защиты, а разумная и адекватная социальная политика является одним из самых действенных средств сохранения мира в непростой политической обстановке. Она необходима не только из соображений солидарности и милосердия, но и является целесообразным и инструментальным способом поддержания общественного согласия и порядка.

К сожалению, любой шаг власти не только политический, но и экономический, ставит граждан страны перед серьезными проблемами. И эти проблемы представляют угрозу осуществления социальных прав. Правительство подготовило проект бюджета на 2015 г. и плановый период до 2017 года, который секвестрирован по ряду принципиальных позиций. Экономисты подсчитали, что урезание расходов государственного бюджета на образование составит 17,4%, на

¹Якобсон Л.И. Социальная политика: коридоры возможностей. // Общественные науки и современность. 2006. № 2. С.52-66.

²Франк С.Л. Собственность и социализм. // Русская философия собственности (XVIII-XX вв.). СПб. 1993. С.311.

здравоохранение на 33,9 % , на ЖКХ — на 10 % и т.д. Увеличение расходов запланировано по 4-м направлениям, одно из которых — социальная политика. На 10,1 %, прирост ожидается за счет трансферта из федерального бюджета в Пенсионный Фонд.

Понятно, что все эти условия существенно осложнят гражданам осуществление своих социально-экономических прав. В это же время существенно меняется налоговое законодательство в сторону увеличения налогового бремени на физических и юридических лиц. Изменился с 2015 года порядок исчисления налога на недвижимость, теперь он будет начисляться по кадастровой стоимости объектов налогообложения, что приведет к значительному повышению реальных платежей. Кроме того, в Государственную Думу внесены поправки в Налоговый Кодекс, дающие муниципалитетам право вводить региональные сборы с предпринимателей. Муниципальные сборы предполагается взимать раз в квартал, их объектом признается использование движимого и недвижимого имущества для осуществления предпринимательской деятельности, по более чем 20 видам услуг (транспортные услуги, розничная торговля, услуги быта, общественное питание). Ставки ежеквартальных платежей предполагаются весьма значительными — до 600 тысяч рублей для арендующих небольшие помещения — с возможностью их повышения местными властями в 10 раз. Эти взносы лягут дополнительным обременением на малый и средний бизнес, что приведет к повышению цен на указанные услуги.

Ужесточение налогово-бюджетной политики происходит на фоне снижения покупательной способности многих людей из-за кризиса экономики, спровоцированного, в том числе, и политическими факторами. Эти меры предлагаются в ситуации, когда темпы роста российской экономики падают на протяжении 9 кварталов подряд.

Другая новация, которая ждет своего законодательного урегулирования — повышение платежей в Фонд обязательного медицинского страхования. Сейчас работодатель отчисляет туда 5,1% только от годовой зарплаты в 624 тысячи рублей. Все, что свыше этой планки, платежом не облагалось. Со следующего года планка отменяется и платить придется с любых зарплат. Но наша медицина в результате этого не решит свои проблемы недофинансирования, поскольку официально было заявлено, что большая часть этих денег не в Фонд обязательного медицинского страхования, а в федеральный бюджет¹. А это уже прямое противоречие ст. 16 Закона «Об обязательном медицинском страховании», которая устанавливает, что «бюджеты фондов конкретных видов обязательного социального страхования не входят в состав федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Средства бюджетов фондов конкретных видов обязательного социального страхования изъятию не подлежат». Все эти факты подтверждают общую тенденцию: государство собирается компенсировать экономические просчеты за счет своих граждан и серьезно недофинансирует социальную сферу.

¹Гонтмахер Е.Ш. Три новости, все плохие //www.echo.msk.ru/blog/gontmaher/12 октября 2014 г.

Таких предложений поступает и принимается в настоящее время достаточное количество. Министерство финансов предлагает изменить порядок выплаты материнского капитала и выдавать его только адресно, нуждающимся или инициирует отмену начисления базовой части пенсии. Эти меры в конечном итоге, безусловно, приведут к понижению уровня жизни в стране, отразятся на обеспечении социально-экономических прав, так как именно эти права играют роль индикатора качества жизни каждого человека. Их состояние учитывается при ежегодном вычислении органами ООН «индекса человеческого развития» (до 2013 г. — «индекса человеческого потенциала»), необходимого для сравнения качественных характеристик социально-экономического благосостояния страны. При расчете этого показателя учитываются: ожидаемая продолжительность жизни, которая характеризуется индексами здоровья и долголетия; уровень грамотности и образования населения страны; уровень жизни, оцениваемый через валовой национальный доход на душу населения, рассчитываемый по паритету покупательной способности. Согласно отчету ООН 2012 г., официально опубликованному в 2013 г., Россия заняла 55-е место (вместо прежнего 66-го) среди 187 стран и территорий, тем самым поднявшись на 11 позиций в рейтинге. Можно с сожалением констатировать, что такая положительная динамика вряд ли сохранится. И поскольку достижение надлежащей степени защиты этих прав зависит не только от правовых факторов, но и от всей совокупности мер политического, экономического, социального, научного, медицинского, экологического характера, на быстрый прогресс в развитии социально-экономических прав надеяться не приходится.

Библиография:

1. Маршалл Т.Х. Гражданство и социальный класс. // В кн.: Капустин Б.Г. Гражданство и гражданское общество, М., 2011. С. 157.
2. Франк С.Л. Собственность и социализм. // Русская философия собственности (XVIII-XX вв.). СПб. 1993. С.311.
3. Якобсон Л.И. Социальная политика: коридоры возможностей. // Общественные науки и современность. 2006. № 2. С.52-66.

Пелешенко Ю.И.¹

Правозащитная работа профсоюзов: достижения и проблемы

Аннотация: Автор статьи анализирует правозащитную деятельность профессиональных союзов, действующее законодательство об общественном контроле и государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, вносит предложения по его совершенствованию. Приведены конкретные примеры правозащитной деятельности из практики работы членских организаций Федерации независимых профсоюзов России.

¹Пелешенко Юрий Иванович, руководитель Правового департамента Аппарата ФНПР, главный правовой инспектор труда ФНПР.

Ключевые слова: защита трудовых прав и законных интересов работников профессиональными союзами, профсоюзный контроль за соблюдением трудового законодательства, государственный надзор за соблюдением трудового законодательства, федеральная инспекция труда, индивидуальные трудовые споры, коллективные трудовые споры.

В соответствии со ст. 30 Конституции Российской Федерации, каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

Профессиональные союзы сегодня — самая мощная и многочисленная общественная организация в стране.

Правозащитная работа в членских организациях ФНПР (а это 42 общероссийских (межрегиональных) профсоюза и 80 территориальных (межрегиональных) объединений организаций профсоюзов) проводится в соответствии с трудовым законодательством и законодательством о профсоюзах.

Одной из важнейших составляющих правозащитной работы является профсоюзный контроль за соблюдением трудового законодательства. В настоящее время эти функции выполняют около 1100 правовых инспекторов труда профсоюзов и иных профсоюзных юристов, а также более 6 тысяч внештатных правовых инспекторов труда профсоюзов. К ним следует добавить свыше 450 технических инспекторов труда профсоюзов. Если сравнивать наши показатели с численностью федеральной инспекции труда, то смело можно заявить, что юридическая защищенность членов профсоюзов значительно выше, чем защищенность всех работников в целом по стране, где государственный надзор осуществляют около двух тысяч государственных инспекторов труда на более чем 60 млн. работающих.

В настоящее время федеральная инспекция труда испытывает кризис, инспекторов не хватает, к тому же их количество, как и число государственных служащих, постоянно сокращается. В результате они не могут надлежащим образом осуществлять государственный надзор за соблюдением трудового законодательства всеми работодателями. Поэтому возникают различные идеи, сейчас, например, широко обсуждается концепция так называемой «открытой инспекции труда», где государственный надзор по существу сводится к электронному документообороту между работником, инспектором и работодателем, что вряд ли принесет ощутимую пользу в деле защиты трудовых прав работников.

Предлагаем пойти по пути предоставления дополнительных полномочий профсоюзным инспекторам труда. Например, предоставить им, наравне с государственными инспекторами труда, право предъявлять работодателям и их представителям обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений трудового законодательства, а также составлять протоколы об административных правонарушениях с последующим направлением их в суды для окончательного рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Данное предложение соответствует ст. 2 Конвенции МОТ № 150 (1978 г.)

«О регулировании вопросов труда: роль, функции и организация»¹, устанавливающей, что каждый член Организации может передавать или поручать определенную сферу деятельности в области регулирования вопросов труда неправительственным организациям, в частности организациям трудящихся или представителям трудящихся.

Подобное предложение важно и с другой стороны. В 2001 году, в первоначальной редакции Трудового кодекса Российской Федерации (далее — ТК РФ), нормы его главы 57 полностью соответствовали международному праву, документам МОТ в части деятельности инспекций труда: Конвенции МОТ № 81 (1947 г.) «Об инспекции труда в промышленности и торговле»² и соответствующему Протоколу от 22.06.1995 г.³ к ней. Государственный инспектор труда имел право проверить любую организацию, когда захочет, столько раз, сколько сам посчитает нужным и т.д., на чём и основывается деятельность инспекций труда за рубежом. Однако, исполняя известный лозунг: «хватит кошмарить бизнес!», законодатели за последующий период внесли немало поправок в ТК РФ, которые значительно урезали права федеральной инспекции труда. Кроме того, на федеральную инспекцию труда в полной мере распространено действие Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁴.

В результате, например, в течение трех лет с даты регистрации малого предприятия оно вообще не подлежит проверке в плановом порядке. А кому не известно, что многие малые предприятия создаются на несколько месяцев: что-то быстренько произвели, работникам заплатили как можно меньше, или вообще не заплатили, и разбежались, обанкротились? И как в таком случае надлежащим образом защитить права наёмных работников при условии того, что и собственник (учредитель организации) в области трудовых прав никакой ответственности не несёт?

Плановые проверки в настоящее время возможны только по предварительному графику, согласованному с органами прокуратуры за полгода до наступающего года. Кроме того, государственный инспектор труда обязан предупредить работодателя о предстоящей проверке и её теме: к примеру, тогда-то я приду и проверю тот или иной вопрос, например, работают ли у вас в ночную смену определенные категории работников, кому это запрещено. Ясное дело, что в намеченную к проверке смену на рабочем месте не будет ни одной женщины или подростка.

Благо, на профсоюзы нормы упомянутого Федерального закона не распространяются — профсоюзные инспекторы и другие активисты вправе проверять состояние условий труда на рабочих местах членов своего профсоюза,

¹ СЗ РФ, 2001. № 50. Ст. 4651.

² СЗ РФ, 2001. № 50. Ст. 4650.

³ там же.

⁴ СЗ РФ, 2008. № 52 (часть I). Ст. 6249.

когда угодно.

Поэтому считаем, что 1,5 тысячи «профсоюзных штыков» оказали бы значительную помощь в деле совершенствования государственного надзора и общественного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Итак, силами правовых инспекторов труда, юристов и иных активистов членских организаций ФНПР в прошлом году проведено более 50 тысяч проверок. При этом выявлено более 170 тысяч нарушений действующего законодательства, выдано свыше 34 тысяч представлений об их устранении, 93% выявленных нарушений законодательства устранено.

На основе заключенного Соглашения Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ФНПР о взаимодействии и сотрудничестве¹, соглашений органов прокуратуры субъектов Российской Федерации с территориальными (межрегиональными) объединениями организаций профсоюзов, действующих почти во всех субъектах Российской Федерации, правовыми службами членских организаций с органами прокуратуры проведено 1300 совместных проверок. Кроме того, инициировано свыше 3600 других обращений в органы прокуратуры. По большинству случаев органами прокуратуры приняты меры реагирования, привлечено к уголовной и административной ответственности свыше 500 работодателей и их представителей, в том числе дисквалифицировано 17 должностных лиц.

Так, при поддержке и активных действиях прокурора Омской области Федерация омских профсоюзов в судебном порядке защитила интересы медиков, работающих в сельской местности, в части оплаты коммунальных услуг. Приостановление соответствующих выплат без равноценной их замены суд счел неправомерным. В результате более пяти тысяч работников получили право на утраченную льготу. В областной бюджет 2014 года на обеспечение этих льгот заложена дополнительная сумма в размере 60 млн. рублей.

Взаимодействие с федеральной инспекцией труда осуществляется на основании Соглашения о взаимном сотрудничестве Федеральной службы по труду и занятости и ФНПР в сфере обеспечения соблюдения трудовых прав работников². В прошлом году совместно с государственными инспекциями труда проведено свыше двух тысяч проверок. Кроме того, в адрес инспекций направлено дополнительно свыше 1100 материалов. В результате привлечено к административной ответственности 359 должностных лиц, в том числе 13 — дисквалифицировано.

Примером взаимодействия с государственной инспекцией труда являются судебные дела по заявлениям генерального директора ОАО «Водоканал» об отмене предписания Главного государственного инспектора труда в Республике Бурятия. Руководитель не исполнил представление правового инспектора труда Бурятской республиканской организации Общероссийского Профсоюза

¹ www.fnpr.ru/n/256/8271.html.

² www.fnpr.ru/n/256/9386.html.

работников жизнеобеспечения об устранении нарушений трудового законодательства при принятии локальных нормативных актов об оплате и условиях труда. Не получив в установленный законом срок ответа, профсоюзный инспектор обратился в государственную инспекцию труда, которая поддержала требования профсоюза и выдала предписание об обязанности устранить нарушения трудового законодательства. Несогласие работодателя с выданным предписанием привело к судебным разбирательствам. Судебными решениями установлена законность и обоснованность требований профсоюзного инспектора и Государственной инспекции труда в Республике Бурятия.

Одной из эффективных форм защиты прав членов профсоюзов является взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления. Участие профсоюзов (их объединений) в разработке, рассмотрении проектов законов и иных нормативно-правовых актов соответствует уставным целям и задачам профсоюзных организаций в отстаивании и защите социально-экономических, трудовых прав работников.

Отдельные территориальные объединения организаций профсоюзов в субъектах Российской Федерации обладают правом законодательной инициативы, в том числе по вопросам трудовых и социально-экономических отношений.

Так, Федерация профсоюзов Республики Хакасия направила в Верховный Совет Республики Хакасия два законопроекта и три поправки к проектам законов Республики Хакасия. В частности, внесена поправка в проект закона «О республиканском бюджете Республики Хакасия на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», в соответствии с которой предусмотрены средства на частичную оплату санаторно-курортного лечения работников муниципальных учреждений Республики Хакасия в размере 1 млн. рублей.

По инициативе Объединения организаций профсоюзов Чеченской Республики принято постановление от 29.12.2012 г. № 235 «Об утверждении Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки педагогическим работникам государственных и муниципальных образовательных учреждений на территории Чеченской Республики, проживающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа)», в соответствии с которым увеличено возмещение расходов на коммунальные услуги с 360 до 1000 рублей.

В законотворческой деятельности у профсоюзов также имеются не решенные проблемы. Еще 9 лет назад, в рамках празднования 100-летия профсоюзов России на состоявшихся 14 ноября 2005 г. парламентских слушаниях в Государственной Думе на тему: «Направления совершенствования законодательства о профессиональных союзах с учетом истории и опыта их деятельности»¹ Федеральному Собранию РФ было рекомендовано предусмотреть в Уголовном кодексе РФ и КоАП РФ ответственность работодателей и их представителей, нарушающих права профсоюзов, прежде всего за

¹ Направления совершенствования законодательства о профессиональных союзах с учетом истории и опыта их деятельности: Материалы парламентских слушаний. 15 ноября 2005 года. — М.: 2006. С. 93.

воспрепятствование законной деятельности профсоюзов и их органов, а также внести в ГПК РФ норму, предоставляющую профсоюзам право обращаться в суд с исками в защиту прав неопределенного круга лиц по делам, вытекающим из публичных отношений.

Девять лет прошло, но ничего не изменилось. Несмотря на многочисленные предложения вариантов законопроектов по решению указанных проблем различными субъектами законодательной инициативы соответствующие поправки в действующее законодательство так и не внесены. Нам говорят: представьте примеры нарушения прав профсоюзов. Таких примеров множество, взять хотя бы известную жалобу ВКТ-КТР в Комитет по свободе объединения МОТ (дело № 2758), рекомендации по рассмотрению которой до сих пор не находят своего решения в законодательстве¹.

В то же время законопроект депутата Государственной Думы от партии ЛДПР Селезнева Валерия Сергеевича № 441566-6 «О внесении изменений в ст. 7 Федерального закона от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»² (далее — Закон «О профсоюзах») об установлении квот для замещения инвалидами должностей в составе профсоюзных органов профильным Комитетом Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций поддержано. Возможно, уважаемым депутатам надо было начать с себя: установить квоты для замещения депутатских мандатов инвалидами, женщинами, молодежью, а также, как в недавние времена по разрядке, доярками, трактористами, слесарями и т.п., то же самое в отношении аппаратов различных партий и движений.

Эффективным способом защиты прав и интересов членов профсоюзов остается оказание им практической помощи в судебных процессах. За 2013 год в судах рассмотрено свыше 14 тыс. дел, в большинстве случаев при непосредственном участии правовых инспекторов труда, иных юристов профсоюзов. Более 90% исковых заявлений работников удовлетворено, при этом восстановлено на работе свыше 1000 членов профсоюзов.

Так, правовая инспекция труда Общероссийского Профсоюза авиационных работников приняла участие в заседании Верховного Суда Российской Федерации по иску ОАО «Аэрофлот» к Минтрансу России, в котором авиакомпания требовала признать недействующим приказ МГА № 590 1986 года о правилах назначения дополнительных отпусков летному составу с целью их сокращения. Решением Верховного Суда Российской Федерации в иске отказано, то есть право летного состава на дополнительные отпуска было сохранено.

В Орловскую областную организацию Профсоюза работников культуры с заявлением о проверке законности увольнения обратились редактор отдела и библиотекарь муниципального бюджетного учреждения культуры «Покровская центральная библиотека имени С.Н. Оловяникова», соответственно председатель и заместитель председателя первичной профсоюзной организации, не освобожденные от основной работы. В ходе проверки обращения было

¹ www.ktr.su/content/news/detail.php?ID=639.

² ППС ГАРАНТ аэро.

установлено, что приказ об их увольнении по п. 2 ч. 1 ст. 81 ТК РФ издан в нарушение требований ч. 1 ст. 374 ТК РФ без истребования работодателем предварительного согласия вышестоящего выборного органа на увольнение по инициативе работодателя руководителей (их заместителей) выборных коллегиальных органов профорганизации. Интересы работников в Покровском районном суде представлял руководитель правовой инспекции труда Федерации профсоюзов Орловской области. Решением суда от 14 марта 2013 г. приказ об увольнении был отменен, работники восстановлены на работе с выплатой заработной платы за дни вынужденного прогула.

Однако, до сих пор право профсоюзов предъявлять иски в суд в защиту прав своих членов, даже на уровне Верховного Суда Российской Федерации, воспринимается неоднозначно. Если в постановлении Пленума ВС РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»¹ (пункт 11) в качестве примера сделан вывод, что профсоюзы не имеют права обращаться в суд в защиту прав и свобод неопределенного круга лиц, то есть своих членов, то в постановлении Пленума ВС РФ от 28.01.2014 № 1 «О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних»² в пункте 5 видим диаметрально противоположный вывод: «Заявление о восстановлении нарушенных трудовых прав может быть подано в суд организациями, обращающимися за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц, к которым отнесены и профессиональные союзы».

Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ отменил отдельные нормы своего же Информационного письма от 30 декабря 2004 г. № 87 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении арбитражными судами дел, связанных с перечислением работодателями профсоюзным организациям сумм членских профсоюзных взносов из заработной платы работников»³, в частности п. 2 указанного письма («поскольку членские профсоюзные взносы из заработной платы работников подлежат после её выплаты немедленному перечислению на счёт профсоюзной организации, они не могут рассматриваться как собственное имущество работодателя»). Как это понимать — теперь профсоюзные взносы — это собственность работодателя? Но это же нонсенс.

Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 2013 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности абзацев первого — восьмого статьи 3 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с жалобами Общероссийского профессионального союза работников нефтяной, газовой отраслей промышленности и строительства и Общероссийского профессионального союза работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации»⁴ не

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

² Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 4.

³ Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2005. № 3.

⁴ СЗ РФ. 2013. № 44. Ст. 5796.

обязывало вносить какие-либо изменения в действующее законодательство о статусе профсоюзов и их организаций — по нашему мнению, достаточно было разъяснений Минюста России и Верховного Суда РФ. Однако пошли по пути внесения изменений в действующий Закон «О профсоюзах», а тем временем, при регистрации уставов территориальных объединений организаций профсоюзов в текущем году опять имеются замечания органов юстиции о несоответствии отдельных норм уставов членских организаций ФНПР нормам законов «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях», а с 1 сентября 2014 г. — еще и Гражданскому кодексу Российской Федерации в новой редакции. Но ведь это никак не нарушает права и свободы граждан, в том числе членов профсоюзов, тем более не относится к экстремистской деятельности.

У нас по статистике коллективных трудовых споров почти нет, поэтому говорить якобы не о чем. Хотя по исследованиям Центра социально-трудовых прав и Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов всё-таки трудовые конфликты в стране имеют место, и их количество измеряется десятками ежегодно.

Полагаем, что необходимо более лояльное законодательство в отношении рассмотрения и разрешения коллективных трудовых споров, включая право на забастовки, отмена принятых в последнее время по существу «драконовских» поправок в законодательство о проведении публичных мероприятий, включая последние поправки в УК РФ и КоАП РФ. Как известно, статья 31 Конституции РФ, имеющая прямое действие, не содержит ссылок на регулирование публичных мероприятий каким-либо специальным законом.

За три года ничего не предпринято и в деле создания постоянно действующих трудовых арбитражей, предусмотренных ст. 404 ТК РФ. Здесь главное — не финансирование, которое уже и так предусмотрено частью второй статьи 407 ТК РФ и входит в функции государственных органов по урегулированию коллективных трудовых споров, а необходимость разработки типового положения о постоянно действующих трудовых арбитражах для рассмотрения и разрешения коллективных трудовых споров.

Библиография:

1. Герасимова Е.С. Порядок разрешения коллективных трудовых споров и организации забастовок изменен. Достигнута ли цель? // Трудовое право. 2012. № 1. С. 51-59.
2. Лютов Н.Л. Российское трудовое законодательство и международные трудовые стандарты: соответствие и перспективы совершенствования. Научно-практическое пособие. — М.: АНО «Центр социально-трудовых прав». 2012.
3. Сошникова Т.А. Пути повышения роли профессиональных союзов в современной России. Монография. Изд-во Московского гуманитарного университета. 2014.

Сведения о правозащитной работе членских организаций ФНПР

№ № п/ п		2009	2010	2011	2012	2013
1.	Число правовых инспекторов труда и иных юристов	1905	1498,5	1270	1105	1096
2.	Проведено проверок работодателей, всего:	43591	45277	44446	49371	50063
3.	Количество направленных работодателям представлений об устранении нарушений:	38781	42088	30684	29911	34083
	количество выявленных нарушений	194117	212923	181761	204116	174289
	из них устранено	178276	191545	170837	189929	162445 (93 %)
	в том числе восстановлено на работе	1887	1518	1670	1438	1163
4.	Количество требований о привлечении к дисциплинарной ответственности (ст. 195 ТК РФ):	967	988	821	665	554
	в том числе привлечено	647	754	537	512	389
	из них уволено	112	110	69	52	35
5.	Оказана правовая помощь работникам:					
	при проведении приостановки работы (ст. 142 ТК РФ), количество работодателей/ число работников	172/ 19795	1404/ 17694	1167/ 13383	1255/ 14700	949/ 12740
	в оформлении документов в КТС	71293	41720	40007	29191	31698
	в оформлении документов в суды	34335	37993	22090	30676	27355
6.	Рассмотрено дел в судах:	18357	18598	13366	14494	14019
	в том числе иски удовлетворены полностью или частично	14264	18212	12522	14198	12740 (91%)
7.	Рассмотрено жалоб и других обращений:	112016	117181	157284	120064	112770
	из них признано обоснованными и удовлетворено	89869	99262	128412	102579	95688 (85%)
8.	Экономическая эффективность от всех форм правозащитной работы, в млн. рублей	10398	9147,1	13845	11195	12312

Международные инициативы в сфере труда для обеспечения мира, безопасности и устойчивости перед катастрофами

Аннотация: Статья посвящена разработке новой рекомендации МОТ о достойном труде для обеспечения мира, безопасности и устойчивости перед катастрофами на основе пересмотра Рекомендации МОТ № 71 1944 г. «О занятости в период перехода от войны к миру».

Ключевые слова: права человека, достойный труд, безопасность, Международная организация труда.

В Международной организации труда рассматривается предложение о принятии новой международной нормы, ориентирующей на осуществление комплекса мер по организации достойного труда в целях обеспечения мира, безопасности и устойчивости перед катастрофами. Ее разработка намечается в рамках пересмотра Рекомендации МОТ № 71 1944 года о занятости в период перехода от войны к миру. В настоящее время данная Рекомендация является единственной международной трудовой нормой, в которой определены механизмы, необходимые для того, чтобы содействовать восстановлению обществ в постконфликтный период посредством занятости.

Вопрос о принятии указанной нормы начал обсуждаться с 1998 года, а в 2014 г. принято решение о ее принятии на Международной конференции труда (МКТ) в течении двух лет — 2016 и 2017 годов.

Рекомендация № 71, принятая в 1944 году в особом контексте Второй мировой войны, придерживалась смелого прогрессивного подхода к восстановлению мирного строительства благодаря занятости. В ней указывалось на то, что в целях достижения полной занятости экономические меры, обеспечивающие возможности для занятости, должны дополняться эффективной организацией для оказания помощи предпринимателям в получении наиболее подходящих работников, для оказания помощи трудящимся в нахождении наиболее подходящей работы и обеспечения того, чтобы в любой момент работники необходимых специальностей имелись в наличии и удовлетворительным образом распределялись между различными отраслями производства и различными районами. Характер и масштабы мер по урегулированию вопросов занятости в период перехода от войны к миру вызвали необходимость в особых мероприятиях, в частности с целью облегчения устройства на работу демобилизованных военнослужащих, уволенных работников военных отраслей промышленности и всех лиц, обычная работа которых была прервана в результате войны, вражеских действий или сопротивления врагу или подчиненным врагу властям, посредством оказания им помощи в безотлагательном нахождении наиболее подходящей работы.

¹Крылов Константин Давыдович, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, Председатель Московского общества трудового права и права социального обеспечения.

Рекомендация № 71 включила общие принципы и конкретные методы для урегулирования занятости, ориентирующие на предварительный сбор информации, демобилизацию вооруженных сил, демобилизацию и реконверсию промышленности, заявки на получение работы и на рабочую силу, профессиональное ориентирование, программы обучения и переобучения, географическую мобильность, занятость трудящихся — подростков, занятость женщин, занятость трудящихся — инвалидов, регулирование занятости в некоторых отраслях экономики.

Однако в последние десятилетия условия и подходы к процессу восстановления после окончания конфликтов значительно изменились. Крупные геополитические сдвиги привели к расширению внутренних вооруженных конфликтов, часто возникающих вследствие этнических или религиозных различий. Кроме того, стихийные бедствия, в том числе в связи с изменениями климата, происходят все чаще и играют дестабилизирующую роль в самых различных странах и еще более усугубляют состояние бедности и неравенства. Международным сообществом накоплен богатый опыт решения самых различных кризисных ситуаций, в том числе за счет восстановления после стихийных бедствий с ориентиром на расширение занятости.

В условиях вызовов, связанных с современными конфликтными ситуациями, заинтересованность ООН и более широкого сообщества партнеров в области развития в том, чтобы восстанавливать общество в постконфликтный период благодаря достойному труду, получила отражение в политике ООН в отношении создания рабочих мест, обеспечения доходов и реинтеграции в постконфликтный период. Эта документально оформленная политика стала результатом нескольких лет совместных исследований и работы, проводимой под эгидой МОТ и Программой развития ООН (ПРООН), которые привлекли к этой деятельности значительное число органов ООН, а также другие специализированные учреждения ООН. В соответствии с принципами Декларации МОТ о социальной справедливости эта Политика ООН нацелена на повышение и расширение реальной отдачи, последовательности и эффективности стабильной занятости и достойного труда.

Пересмотренный акт, сформулированный с более полным учетом современного контекста разнообразных конфликтов и их взаимосвязей с ухудшением окружающей среды, стихийными бедствиями и катастрофами, вызванными человеком, и охватывающий самые существенные элементы достойного труда, содействовал бы строгому следованию указанной Политике ООН и оказывал бы важную поддержку усилиям по мирному строительству.

Новый акт стал бы нормативным результатом реагирования на потребности и реалии трехсторонних участников с учетом стратегических задач МОТ.

Учитывая свою уникальную трехстороннюю структуру и опыт, МОТ обладает безусловным сравнительным преимуществом в области содействия достойному труду в постконфликтных ситуациях, и ей отводится главенствующая роль в ходе реконструкции и развития в посткризисных ситуациях.

Для обеспечения в кратчайший срок стабильности, социально-экономической реинтеграции и устойчивого мира в постконфликтный период важнейшую роль играют занятость и создание доходов. Встречи на высшем уровне и различные учреждения подтверждают значение достойного труда и необходимость усиления его воздействия посредством конкретных мер, изложенных в Политике ООН. Разработанные и реализованные МОТ, другими партнерами в последние два десятилетия программы позволили извлечь важные уроки для повышения действенности практических мер. Обновленная и расширенная Рекомендация позволила бы усилить поддержку, оказываемую трехсторонними участниками в плане практических мер реагирования на кризис за счет более широкой готовности, снижения потенциальных последствий для стран с высоким риском и усиления устойчивости в период кризисов благодаря достойному труду.

Дополнительные преимущества намечаемой нормативной новации связываются, во-первых, с тем, что, Рекомендация № 71, включая 11 предусмотренных в ней принципов, не предлагает постепенного и слаженного подхода к управлению кризисными ситуациями, а скорее открывает возможность принятия предлагаемых решений одноразовых и изолированных проблем без приоритизации тех или иных вопросов, требующих безотлагательных действий, а также тех аспектов, которые требуют долгосрочных мер. В отличие от этого в Политике ООН выдержан иной подход. Ее основной руководящий принцип — «быть последовательной и всеобъемлющей» — предполагает недопущение «изолированных и фрагментарных мер реагирования» и высвечивает необходимость многогранных и взаимосвязанных практических мер. Политика ООН основана на трех программных «путях», каждый из которых имеет конкретную цель и решает конкретные задачи. Хотя эти направления действий различаются по интенсивности, они должны осуществляться одновременно.

Первый из этих векторов ориентирован на необходимость безотлагательного реагирования в целях удовлетворения основных потребностей и проявления заботы об отдельных особо незащищенных группах; второй вектор более ориентирован на восстановление местной экономики и третий — на создание на национальном уровне экономических и правовых рамок, содействующих построению прочного и стабильного мира.

МОТ может строить свою деятельность, опираясь на эти рекомендации ООН, и добиваться дополнительных преимуществ, предусматривая современные, трехсторонние рекомендации и обеспечивая свое участие, подчеркивая свою роль и ее трехсторонних партнеров в процессе разработки и осуществления политики и программ в сфере занятости в разрезе мирного строительства, обеспечения безопасности и противодействия катастрофам.

Ожидаемый результат пересмотра Рекомендации № 71 связан, во-вторых, с тем, что намечаемая новая норма, касающаяся «достойного труда в целях обеспечения мира, безопасности и устойчивости перед катастрофами», могла бы повысить эффективность деятельности МОТ в области мирного строительства и устойчивости перед катастрофами, а также заложила бы собой современные универсальные нормативные основы для стран, сталкивающихся с трудностями,

связанными с современными чрезвычайными ситуациями и конфликтами. Пересмотр Рекомендации № 71 вооружил бы МОТ современной нормативной справочной информацией и укрепил ее ведущую роль в деле планирования и осуществления ориентированных на расширение занятости программ мирного строительства в уязвимых ситуациях. МОТ имеет уникальную возможность продолжать исполнять свой мандат по содействию социальной справедливости и обеспечению всеобщего мира.

Пересмотренная норма могла бы оказать помощь странам, оказавшимся в ситуации конфликтов и повторяющихся природных катастроф, предоставив им необходимые рекомендации, в том числе посредством разработки планов действий, которые могли бы быть предусмотрены пересмотренным актом, а также эта норма могла бы оказать поддержку в ходе разработки и осуществления страновых программ достойного труда (СПДТ). План действий в полной мере учитывал бы роль трехсторонних участников в деле мирного строительства и восстановления после стихийных бедствий благодаря проведению адресных, социально-экономических программ и политики и оказывал бы помощь политическим руководителям по созданию четкой дорожной карты для обеспечения мира, социальной справедливости и стабильности при участии социальных партнеров.

Для подготовки к обсуждению на Международной конференции труда имеется обширная исследовательская литература и документальные данные. Политика ООН, включая ее соответствующую Директивную записку, является неотъемлемой частью этих знаний. Кроме того, в настоящее время проводятся мероприятия по учету и оценке МОТ своих направлений деятельности, включая программы и проекты технического сотрудничества в ослабленных государствах. В результате они позволят представить всеобъемлющий анализ опыта МОТ в целях оказания воздействия на процесс пересмотра Рекомендации. Подготовительный процесс будет включать трехсторонние консультации, которые могут проводиться заранее при условии утверждения таких консультаций. Помимо этого, при разработке новой Рекомендации предусматриваются консультации с ООН до и в ходе МКТ.

Российская Федерация могла бы внести свой вклад в разработку новой международной нормы, осуществив подготовку соответствующих предложений для ее содержания. Важная роль в этом принадлежит науке, в том числе научным исследованиям, связанным с реализацией прав человека в сфере труда в условиях различных вызовов современности. Поэтому обсуждение в Московском гуманитарном университете различных вопросов, касающихся прав человека, имеет не только фундаментальное научное значение, но и политико-правовую ценность для разработки новых международных норм, ориентированных на достойный труд, мир, безопасность и устойчивость перед катастрофами.

Конституционное право на отпуск и проблемы его реализации

Аннотация: В статье автор анализирует конституционное право на ежегодный оплачиваемый отпуск, рассматривает отдельные аспекты трудового законодательства, конкретизирующие конституционные положения о праве на отпуск. Особое внимание уделено учебным отпускам в связи с ратификацией Российской Федерацией Конвенции МОТ №140 «Об учебных отпусках». В статье сделан вывод, что российское законодательство не в полной мере соответствует международной Конвенции и нуждается в совершенствовании.

Ключевые слова: конституционное право на отпуск, ежегодный оплачиваемый отпуск, дополнительные отпуска, Конвенция МОТ №140, учебные отпуска, новый вид учебного отпуска — отпуск для профсоюзной учебы.

В свое время еще К.Маркс писал, что богатство общества определяется количеством свободного времени. Не случайно, поэтому, одним из первых декретов советской власти, который был принят 29 октября (11 ноября) 1917 года был Декрет о введении восьмичасового рабочего дня. Ограничение рабочего времени позволяет работнику использовать свое право на отдых по своему усмотрению.

Среди видов времени отдыха, которые установлены действующим законодательством, особое место занимает отпуск, т.е. время непрерывного отдыха в течение длительного времени, которое позволяет работнику не только отвлечься от своих трудовых обязанностей, но и пройти, например, курс санаторного лечения, отправиться в путешествие, повысить свой интеллектуальный уровень или иначе использовать свое свободное время.

Как отмечено в юридической литературе, в законодательстве и теории трудового права различают отпуска в зависимости от их функционально-целевого назначения и выделяют отпуска для отдыха и восстановления работоспособности, отпуска для реализации каких-то специальных целей: для продолжения учебы и получения образования, творческие и длительные отпуска для научной работы, отпуска по беременности и родам, по уходу за ребенком, по усыновлению и т.д.²

На конституционном уровне право на отпуск впервые было закреплено в Конституции СССР 1936 года. В соответствии со ст. 119 Основного закона страны «Граждане СССР имеют право на отдых. Право на отдых обеспечивается установлением для рабочих и служащих восьмичасового рабочего дня и сокращением рабочего дня до семи и шести часов для ряда профессий с

¹Сошникова Тамара Аркадьевна, доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой гражданского процесса и социальных отраслей права МосГУ.

²См.: Постников Н.А. Виды и основания классификации отпусков. // Научные новации трудового права и права социального обеспечения: сборник материалов участников секции трудового права и права социального обеспечения Московского юридического форума. Отв. ред. К.Д.Крылов, Э.Г.Тучкова, О.А.Шевченко., М., 2014., С.119.

тяжелыми условиями работы и до четырех часов — в цехах с особо тяжелыми условиями работы; установлением ежегодных отпусков рабочим и служащим с сохранением заработной платы; предоставлением для обслуживания трудящихся широкой сети санаториев, домов отдыха, клубов.»¹

Обновленная в 1977 году «брежневская» Конституция некоторым образом расширяла права граждан страны. Статья 41 Конституции закрепляла право граждан СССР на отдых и указывала, что это право обеспечивается установлением для рабочих и служащих рабочей недели, не превышающей 41 часа, сокращенным рабочим днем для ряда профессий и производств, сокращенной продолжительностью работы в ночное время; предоставлением ежегодных оплачиваемых отпусков, дней еженедельного отдыха, а также расширением сети культурно-просветительных и оздоровительных учреждений, развитием массового спорта, физической культуры и туризма; созданием благоприятных возможностей для отдыха по месту жительства и других условий рационального использования свободного времени. Аналогичные права на отдых и на получение ежегодных оплачиваемых отпусков были закреплены в конституциях РСФСР 1937 и 1978 годов.

Конституция Российской Федерации 1993 года в ст.37 провозглашает: «Каждый имеет право на отдых. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск».

Как видно из текста конституций, в советское время основным законом не просто гарантировал определенное право человека в сфере труда, но и указывал на главные направления обеспечения такого права. Несмотря на серьезную критику, которая звучит в настоящее время в адрес советского строя, следует подчеркнуть, что право на получение ежегодного оплачиваемого отпуска было обеспечено реально широкой сетью санаториев, пансионатов, домов отдыха. Оплата путевок производилась за счет средств Фонда социального страхования, управление которым осуществляли профсоюзы. Профсоюзный комитет каждой организации вел учет желающих приобрести путевки без лечения и санаторные путевки с лечением, преимущественным правом на получение путевок пользовались ветераны труда, передовики производства, которые получали путевки бесплатно либо за 30% их стоимости. В условиях рыночной экономики Фондом социального страхования управляет государство и расходы на приобретение путевок для лечения и отдыха работающих граждан не предусмотрены. Промышленные предприятия, которые в прежние времена имели собственные базы отдыха для своих работников, отказались от их содержания, поскольку такие учреждения относятся к непрофильным активам и уменьшают прибыль акционеров. Редкие организации сохранили свои базы отдыха благодаря настойчивости профсоюзов. Так, например, "Отраслевое тарифное соглашение по

¹См.: КОНСТИТУЦИЯ (ОСНОВНОЙ ЗАКОН) СОЮЗА СОВЕТСКИХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ РЕСПУБЛИК
Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 года // <http://tarasei.narod.ru/konst1936.htm>

организациям нефтеперерабатывающей отрасли промышленности и системы нефтепродуктообеспечения Российской Федерации на 2012 — 2014 годы" (утв. Российским профессиональным союзом работников химических отраслей промышленности, Общероссийским отраслевым объединением работодателей "Российский Союз химиков" 05.04.2012)¹ предусматривает, что работодатели не производят продажу, перепрофилирование и отчуждение санаториев-профилакториев, баз отдыха, детских дошкольных учреждений и оздоровительных лагерей, учреждений культуры и спорта и других объектов социальной сферы без учета мнения выборных органов первичных профсоюзных организаций (п. 11.7.4). Безусловно, выборные органы профсоюзов будут стараться не позволить перепрофилировать или продавать объекты для отдыха членов профсоюза.

Отраслевое соглашение по атомной энергетике, промышленности и науке на 2012 — 2014 годы (утв. Общероссийским отраслевым объединением работодателей "Союз работодателей атомной промышленности, энергетики и науки России", Российским профессиональным союзом работников атомной энергетики и промышленности, Госкорпорацией "Росатом" 10.02.2012) предусматривает, что работодатели совместно с профсоюзом организуют санаторно-курортное лечение работников и их детей в соответствии с корпоративной социальной программой организации санаторно-курортного лечения работников и их детей, детского отдыха из расчета не менее 100 путевок в год на 1 тысячу работающих во вредных и (или) опасных условиях труда и не менее 35 путевок в год на 1 тысячу работающих в нормальных условиях труда. В этих целях активно используют отраслевые санатории: "Истра", "Ерино", "Джинал", "Бештау", "Жемчужина Кавказа", "Пятигорье", "Зеленый мыс", "Колонтаево" (п. 7.2.5.).

Право на получение ежегодного отпуска более подробно регламентирует Трудовой кодекс России (ТК РФ). Это право было закреплено во всех кодексах, начиная с КЗоТ РСФСР 1918 года. Поначалу его продолжительность составляла 12 рабочих дней². С 1971 года работники стали получать отпуск продолжительностью в 15, а с 1992 года — 24 рабочих дня.

С вступлением в силу ТК РФ правовому регулированию отпусков посвящена целая глава (гл. 19, ст. 114 — 128). Законодатель выделяет в данной главе такие виды отпусков, как ежегодный оплачиваемый отпуск, ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск, отпуск без сохранения заработной платы.

Минимальная продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска теперь составляет 28 календарных дней, т.е. по сравнению с 1992 годом она фактически не изменилась. Однако россияне могут гордиться тем, что имеют ежегодные оплачиваемые отпуска такой длительности. Многие государства предоставляют работникам отпуска значительно меньшей продолжительности. Например, в США вообще отсутствует законодательство об отпусках. У американцев отпуска

¹См. СПС Консультант Плюс

²См.: Долинская Л.М. Перспективы развития законодательства об отпусках. // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. N 10. С. 37 — 40.

короче, чем в других странах мира, — всего 14 дней. Расчет продолжительности отпуска производится в Америке работодателями в зависимости от продолжительности службы работника. В среднем сотрудники имеют по 9,6 дня оплаченного ежегодного отпуска за первый год работы в фирме, 11,5 дня получают после второго года работы, 13,8 — после трех и 16,9 дня после 5 лет работы. При этом только 14 процентов американцев берут в год все 14 дней отпуска. Остальные предпочитают тратить на отдых максимум 10 дней¹.

Российские работники имеют право и на ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск, который предоставляется за вредные или опасные условия труда по результатам специальной оценки.²

Минимальная продолжительность дополнительного оплачиваемого отпуска составляет 7 календарных дней. Для некоторых категорий работников специальными нормативными правовыми актами предусмотрена значительно большая продолжительность дополнительного отпуска за работу во вредных или опасных условиях труда, которая может составлять и 24 календарных дня. Ежегодный оплачиваемый и ежегодный дополнительный отпуска предоставляются вместе в соответствии с графиком, который утверждается работодателем с учетом мнения выборного органа первичной профсоюзной организации не позднее, чем за две недели до наступления календарного года.

Следует подчеркнуть, что такого рода дополнительные отпуска устанавливаются после проведения специальной оценки условий труда, которая должна проводиться в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 N 426-ФЗ "О специальной оценке условий труда". В нем определены права и обязанности работодателя и работников, связанные с проведением такой оценки условий труда и реализацией ее результатов³

В связи с невозможностью в рамках одной публикации уделить достаточное внимание всем видам отпусков, представляется целесообразным остановиться на проблеме предоставления учебных и творческих отпусков.

Федеральным законом от 27.05.2014 N 134-ФЗ ратифицирована Конвенция МОТ N 140 об оплачиваемых учебных отпусках⁴

В соответствии со ст.2 указанной Конвенции каждый член Организации разрабатывает и осуществляет политику, направленную на содействие, методами, соответствующими национальным условиям и практике и в случае необходимости поэтапно, предоставлению оплачиваемых учебных отпусков для целей:

- а) профессиональной подготовки на любом уровне;

¹См.: Российская газета. <http://www.rg.ru/2010/07/06/konvenciya.html>

²См.: ст. 117, "Трудовой кодекс Российской Федерации" от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 28.06.2014)

{КонсультантПлюс}

³См.: "Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации" (постатейный) (6-е издание, исправленное, дополненное и переработанное) (отв. ред. Ю.П. Орловский) ("КОНТРАКТ", "ИНФРА-М", 2014)

{КонсультантПлюс}

⁴См.: Федеральный закон от 27.05.2014 N 134-ФЗ "О ратификации Конвенции об оплачиваемых учебных отпусках (Конвенции N 140)"// СЗ РФ, 2014, N 22, ст. 2768

б) общего, социального или гражданского образования;

с) профсоюзной учебы.

Необходимость профессиональной подготовки работников (профессиональное образование и профессиональное обучение) и дополнительного профессионального образования для собственных нужд определяет работодатель (ст. 196 ТК РФ).

В случаях, предусмотренных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, работодатель обязан проводить профессиональное обучение или дополнительное профессиональное образование работников, если это является условием выполнения работниками определенных видов деятельности. Например, в соответствии с п. 4 «Порядка и сроков совершенствования медицинскими работниками и фармацевтическими работниками профессиональных знаний и навыков путем обучения по дополнительным профессиональным образовательным программам в образовательных и научных организациях», утвержденным Приказом Минздрава России от 03.08.2012 N 66н¹, повышение квалификации работников проводится не реже одного раза в 5 лет в течение всей их трудовой деятельности.

Что касается общего, социального или гражданского образования, то работники имеют право получать любого уровня образование по направлению работодателя либо по собственной инициативе в образовательных организациях, имеющих государственную лицензию. Однако для того, чтобы за ними сохранялись гарантии, предусмотренные ТК РФ (ст.173 ТК РФ) работники должны проходить обучение в образовательных организациях, имеющих государственную аккредитацию.

В соответствии с указанной нормой работникам, направленным на обучение работодателем или поступившим самостоятельно на обучение по имеющим государственную аккредитацию программам бакалавриата, программам специалитета или программам магистратуры по заочной и очно-заочной формам обучения и успешно осваивающим эти программы, работодатель предоставляет дополнительные отпуска с сохранением среднего заработка.

Как видно из данной нормы, оплачиваемые учебные отпуска должны предоставляться только тем работникам, которые получают образование по заочной и очно-заочной формам обучения. Между тем закон «Об образовании» позволяет гражданам обучаться по индивидуальному плану. Поэтому обучающийся на очном отделении студент может совмещать работу с обучением не переводясь на иные формы обучения. Трудовой кодекс РФ допускает возможность заключения срочного трудового договора по соглашению сторон с лицами, получающими образование по очной форме обучения (ч. 2 ст. 59 ТК РФ). Таким образом, сочетание работы с обучением по очной форме нашло законодательное закрепление и в законодательстве об образовании, и в трудовом законодательстве. Что же касается предоставления таким студентам учебного оплачиваемого отпуска по месту работы, то российским законом такого не

¹См.: "Российская газета", N 215, 19.09.2012

предусмотрено. Как нам представляется, это не верно. В Конвенции №140 не указывается, по какой форме обучения должен обучаться работник. В ст.1 Конвенции сказано, что термин "оплачиваемый учебный отпуск" означает отпуск, предоставляемый трудящемуся для целей образования на определенный период в рабочее время с выплатой соответствующих денежных пособий. В этой связи, на наш взгляд, было бы правильным внести изменения в ст. 173 ТК РФ и исключить из ее текста слова «по заочной и очно-заочной формам обучения». В таком случае оплачиваемые учебные отпуска смогут получать все лица, направленные на обучение работодателем или поступившие самостоятельно на обучение по имеющим государственную аккредитацию программам бакалавриата, программам специалитета или программам магистратуры и успешно осваивающие эти программы.

На протяжении последних лет структуры, представляющие интересы работодателей, неоднократно предлагали изменить порядок предоставления и оплаты учебных отпусков. По их мнению, работодатель не должен оплачивать отпуска и нести убытки по причине обучения работника в своих интересах, когда его обучение не связано с профессией и работой. Многие работодатели, заключая коллективный договор с профсоюзной организацией, предусматривают гарантии работникам, которые обучаются и в вузах, и в средних профессиональных образовательных организациях, и на курсах повышения квалификации, но только в том случае, если эта учеба связана с деятельностью работодателя. Так, например, в соответствии с положениями коллективного договора Открытого акционерного общества "Российские железные дороги" на 2014 — 2016 годы" работодатель обязуется предоставлять Работникам, успешно обучающимся по направлению Компании в высших и средних профессиональных учебных заведениях без отрыва от производства, при предъявлении вызова учебного заведения, не только оплачиваемые отпуска, но и разовые транспортные требования для проезда к месту учебы и обратно в плацкартном вагоне поездов дальнего следования всех категорий в направлении туда и обратно, но не более двух раз в календарный год (п.5.12). Таким работникам при составлении графиков ежегодных оплачиваемых отпусков предоставляется преимущественное право на использование отпусков в удобное для них время (п.3.2.6).

На первый взгляд, получается, что работодатель должен действительно быть заинтересован только в таком обучении и повышении квалификации своих работников, которое в будущем принесет фирме дополнительные преференции в виде получения высококвалифицированного специалиста. Между тем, Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Конвенция N 140 Международной организации труда "Об оплачиваемых учебных отпусках" говорят о том, что необходимость постоянного процесса образования и подготовки, обусловленная научно-техническим прогрессом и изменяющейся структурой экономических и социальных отношений, требует соответствующего регулирования учебных отпусков для получения образования и подготовки с тем, чтобы они отвечали новым чаяниям, нуждам и целям социального, экономического, технического и культурного характера; оплачиваемые учебные отпуска должны рассматриваться как одно из средств удовлетворения реальных потребностей каждого

трудящегося в современном обществе.

Конституция России в соответствии с этими международными документами предоставляет каждому человеку право на образование. «Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии....Российская Федерация поддерживает различные формы образования и самообразования», — говорится в ст.43 Основного закона страны. Государственная поддержка образования и происходит за счет предоставления государственных гарантий в виде оплачиваемого отпуска или отпуска без сохранения заработной платы на период сессии, написания и защиты дипломной работы, участия во вступительных экзаменах и в других случаях, предусмотренных в ст. 173 — 177 ТК РФ.

Законом от 02.07.2013 N 185-ФЗ в ТК РФ внесена дополнительно статья 173.1. «Гарантии и компенсации работникам, совмещающим работу с получением высшего образования — подготовки кадров высшей квалификации». Данная статья регулирует порядок предоставления учебных, а скорее творческих отпусков, лицам, обучающимся в аспирантуре (адъюнктуре), по программам ординатуры и программам ассистентуры-стажировки по заочной форме обучения. Ранее порядок предоставления таких отпусков регулировался «Положением о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в Российской Федерации», утвержденным Приказом Минобрнауки России от 27.03.1998 N 814. Однако в связи с принятием нового закона «Об образовании» обучение в аспирантуре (адъюнктуре) теперь отнесено к одному из уровней высшего образования. Именно по этой причине гарантии, которые должны быть предоставлены работникам, проводящим диссертационные исследования для получения ученой степени кандидата наук, теперь предусматриваются Трудовым кодексом и включены в главу 26 ТК РФ, устанавливающую гарантии и компенсации работникам, совмещающим работу с получением образования.

Трудовой кодекс обязывает работодателя предоставлять таким работникам ежегодные дополнительные отпуска по месту работы продолжительностью 30 календарных дней с сохранением среднего заработка. При этом к ежегодному дополнительному отпуску работника добавляется время, затраченное на проезд от места работы до места обучения и обратно с сохранением среднего заработка. Указанный проезд оплачивает работодатель.

Работник также имеет право на один свободный от работы день в неделю с оплатой его в размере 50 процентов получаемой заработной платы. Работодатель вправе предоставлять работникам по их желанию на последнем году обучения дополнительно не более двух свободных от работы дней в неделю без сохранения заработной платы.

Работники, осваивающие программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), а также лица, являющиеся соискателями ученой степени кандидата наук, имеют также право на предоставление им по месту работы ежегодного дополнительного отпуска продолжительностью три месяца для завершения диссертации на соискание ученой степени кандидата наук

с сохранением среднего заработка. Они также вправе получить оплачиваемый отпуск для защиты диссертации. Правда, следует подчеркнуть, что реализовать это право работникам весьма не легко. В соответствии с Правилами предоставления отпуска лицам, допущенным к соисканию ученой степени кандидата наук или доктора наук, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 05.05.2014 N 409 соискатель уведомляет работодателя о намерении реализовать свое право на предоставление отпуска в письменной форме не позднее, чем за один год до предполагаемой даты начала отпуска (п. 3). Трудно представить, что за год до завершения работы над диссертацией работник может знать окончательную дату ее защиты. Причем срок, установленный в Постановлении Правительства, имеет предупредительный характер и ни к чему не обязывает стороны трудовых отношений. В этой связи, дабы не создавать дополнительные проблемы в порядке предоставления оплачиваемого отпуска для защиты диссертации, на наш взгляд, п.3 указанного Постановления целесообразно из текста документа исключить.

С ратификацией Конвенции МОТ N 140 у российских работников, являющихся членами профсоюза, появился еще один вид оплачиваемого учебного отпуска — для профсоюзной учебы.

Статья 11 Конвенции, закрепляя гарантии для работников, совмещающих работу с обучением указывает, что период оплачиваемого учебного отпуска приравнивается к периоду фактической работы в целях установления прав на социальные пособия и других, вытекающих из трудовых отношений прав на основе национального законодательства или правил, коллективных договоров, арбитражных решений или таких других положений, которые соответствуют национальной практике.

Трудовой кодекс РФ в ч. 14 ст.374 предусматривает право членов выборных коллегиальных органов профсоюзных организаций, не освобожденные от основной работы, на освобождение от нее для участия в качестве делегатов в работе созываемых профессиональными союзами съездов, конференций, участия в работе выборных коллегиальных органов профессиональных союзов, а в случаях, если это предусмотрено коллективным договором, также на время краткосрочной профсоюзной учебы. Условия освобождения от работы и порядок оплаты времени участия в этих мероприятиях определяются коллективным договором, соглашением.

Практика работы и взаимодействия первичных профсоюзных организаций с представителями работодателя в рамках социального партнерства свидетельствует о том, что члены профсоюзного актива получали возможность участвовать в различных мероприятиях, проводимых органами профсоюзов, а также проходить повышение квалификации на профсоюзных курсах, участвовать в обучении профсоюзных кадров и актива. Это их право закреплялось в коллективных договорах и соглашениях. Например, в коллективном договоре ОАО РЖД предусмотрено, что работодатель обязуется направлять, с учетом производственных условий, для участия в работе профсоюзных съездов, конференций, собраний, заседаний комитетов организаций профсоюза, их президиумов и на краткосрочную профсоюзную учебу членов выборных

профсоюзных органов, не освобожденных от основной работы, уполномоченных (доверенных) лиц по охране труда профсоюза, сохранять за ними на это время среднюю заработную плату и возмещать командировочные расходы (проезд, проживание, суточные (п.4.5.8).

Однако следует заметить, что после ратификации Конвенции №140 нормы российского законодательства, на наш взгляд, нуждается в совершенствовании, поскольку право членов профсоюзного актива на получение оплачиваемого отпуска для профсоюзной учебы не должно зависеть от наличия коллективного договора в организации. Кроме того, Конвенция не оговаривает сроки профсоюзной учебы, не говорит о категориях профсоюзного актива, которым должен быть предоставлен отпуск. Поэтому прогрессивная до ее ратификации норма коллективного договора о предоставлении членам выборных профсоюзных органов отпусков на краткосрочную профсоюзную учебу, в настоящее время уже не соответствует требованиям международной Конвенции. В этой связи российское трудовое законодательство должно быть приведено в соответствие с положениями ратифицированной Конвенции №140 «Об оплачиваемых учебных отпусках»

Подводя итог проведенного анализа российского законодательства об отпусках, соотнеся его с положениями Конвенции МОТ №140 «Об оплачиваемых учебных отпусках», можно сделать следующие выводы:

1.Право на отпуск относится к одному из основных, неотчуждаемых прав работника, работающего по трудовому договору. Граждане нашей страны, реализующие свою свободу труда, не заключая трудовой договор, имеют конституционное право на отдых, но право на оплачиваемый отпуск им государство не гарантирует.

2.Российское законодательство об учебных отпусках, по нашему мнению, не в полной мере соответствует Конвенции МОТ №140 «Об оплачиваемых учебных отпусках», поскольку закрепляет право работников на получение учебных отпусков только в том случае, если они получают образование по очно-заочной или заочной формам.

3.В Трудовом кодексе РФ должен найти отражение оплачиваемый отпуск для профсоюзной учебы. Порядок его предоставления не должен зависеть от наличия в организации коллективного договора. Известно, что из более 4-х миллионов зарегистрированных в ЕГРЮЛ юридических лиц, коллективные договоры имеют только 151 тысяча организаций. Члены профсоюзного актива должны иметь законное право на получение оплачиваемого отпуска для профсоюзной учебы при наличии письма профсоюзного органа, организующего такого рода обучение.

Библиография:

1.Долинская Л.М. Перспективы развития законодательства об отпусках. // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. N 10. С. 37 — 40.

2.Постников Н.А. Виды и основания классификации отпусков. // Научные новации трудового права и права социального обеспечения.: сборник материалов участников секции трудового права и права социального обеспечения Московского юридического форума. Отв. ред.К.Д.Крылов, Э.Г.Тучкова, О.А.Шевченко.,М.,2014.,С.117 — 123.

О праве работника на предоставление дополнительного отпуска за работу во вредных и (или) опасных условиях в РФ

Аннотация: В статье рассматриваются теоретические и практические проблемы реализации права работника на дополнительный оплачиваемый отпуск за работу во вредных и опасных условиях труда по законодательству РФ.

Ключевые слова: право на дополнительный оплачиваемый отпуск, гарантия, реализация этого права, денежная компенсация, акты социального партнерства.

В ст.116 ТК РФ законодатель устанавливает виды ежегодных дополнительных оплачиваемых отпусков, которые предоставляются работникам: занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, имеющим особый характер работы, с ненормированным рабочим днем, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также в других случаях, предусмотренных ТК РФ и иными федеральными законами.

Дополнительный отпуск за работу во вредных условиях в этом перечне законодателем поставлен на первое место, не в связи с его длительностью, есть и большие отпуска, а потому что работа во вредных и опасных условиях труда наносит серьезный ущерб здоровью работника и этот отпуск предоставляется с целью восстановить здоровье работника.

В теории трудового права этот вид дополнительных отпусков относят к функциональным отпускам, поскольку они предоставляются в связи с трудовой функцией работника или условий ее реализации².

В современной редакции ст.117 ТК РФ законодателем формулируется новый подход к решению вопроса об основании предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за работу во вредных условиях труда³. Он предоставляется работникам, если условия труда на рабочих местах, которые по результатам специальной оценки⁴ условий труда отнесены к вредным условиям труда 2, 3 или 4 степени либо к опасным условиям труда. Если по результатам ранее проведенной аттестации рабочих мест, (до 1 января 2014 г.), работнику был установлен дополнительный отпуск за работу в таких условиях, то это право у него сохраняется до проведения спецоценки.

Гарантией реализацией этого права устанавливается минимальная продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска, которая составляет 7 календарных дней. Эту длительность уменьшить нельзя, но можно за счет работодателя увеличить.

¹Желтов Олег Борисович, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского процесса и социальных отраслей права АНО ВПО "Московский гуманитарный университет".

²См.: Желтов О.Б. Трудовое право: учебник/О.Б. Желтов — 2-е изд., перераб. — М.: Флинта, 2012. — 440 с.

³См.: Мисникович Л.Н. Дополнительный отпуск работникам за вредные и опасные условия труда: как учесть расходы при исчислении налога на прибыль? // Оплата труда: бухгалтерский учет и налогообложение. 2014. N 7. С. 36 — 43.

⁴Федеральный закон от 28.12.2013 N 426-ФЗ (ред. от 23.06.2014) "О специальной оценке условий труда"/ Российская газета. 2013. N 295 (Далее ФЗ о специальной оценке) // Российская газета. 2013. N 295.

Иная продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска конкретного работника устанавливается трудовым договором на основании отраслевого (межотраслевого) соглашения и коллективного договора с учетом результатов специальной оценки условий труда.

Еще одна новация касается денежной компенсации такого отпуска. До вступления в силу ФЗ о специальной оценке законодатель запрещал заменять дополнительные отпуска денежной компенсацией, а теперь возможно, если это предусмотрено в отраслевом (межотраслевом) соглашении и в коллективном договоре.

Но работник и работодатель должны оформить это путем заключения отдельного соглашения в простой письменной форме к трудовому договору и только в отношении части ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска, которая превышает минимальную продолжительность данного отпуска. Она может быть заменена отдельно устанавливаемой денежной компенсацией в порядке, в размерах и на условиях, которые установлены отраслевым (межотраслевым) соглашением и коллективными договорами¹.

То есть, распространен такой же порядок, как и к основным ежегодным оплачиваемым отпускам (ст.126 ТК РФ). Но целевым назначением такого отпуска является возмещение вреда здоровью работника, который был нанесен работой во вредных и опасных условиях труда. Ценность такого предложения с учетом возможной замены денежной компенсацией сомнительна.

Одна из целей современной реформы охраны труда заключается в создании таких условий, при которых работодателю выгоднее ликвидировать вредные и опасные условия труда, чем оплачивать работу в таких условиях. Представляется, что механизм денежной компенсации дополнительных отпусков за вредность не способствует достижению такой цели, а также принципу социальной справедливости², тем более с учетом низкой заработной платы в России.

Работникам, которые отработали на работах с вредными условиями труда не менее 11 месяцев, отпуск предоставляется в полном объеме³.

Если ежегодный основной оплачиваемый отпуск предоставляется работнику авансом, ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск предоставляется работнику пропорционально отработанному им в соответствующих условиях времени.

При исчислении общей продолжительности ежегодного оплачиваемого отпуска дополнительные оплачиваемые отпуска суммируются с ежегодным основным оплачиваемым отпуском (ст. 120 ТК РФ)⁴.

Кроме целевого назначения дополнительного отпуска за работу во вредных условиях труда, установлен достаточно сложный механизм его предоставления через акты социального партнерства: соглашение и (или) коллективный договор.

¹См.: Шаповал Е.А. Невредная инструкция по отпускам "за вредность" // Главная книга. 2014. N 19. С. 66 — 68.

²См.: Желтов О.Б. Взаимодействие морали и норм российского трудового законодательства. Взаимодействие права и морали/ Сборник матер. междунар. конфер. -М. : Изд-во МосГУ.2014.

³См.: Игнатьева А.Р. Дополнительные отпуска за вредность по-новому // Зарплата. 2014. N 4. С. 112 — 118.

⁴См.: Рогозина О. Продолжительность "вредного" отпуска // Информационный бюллетень "Экспресс-бухгалтерия". 2014. N 17-18. С. 29 — 31.

Получается «слоеный пирог» разных правовых актов, от трудового договора, где должны быть отражены условия работы, коллективного договора, отраслевого соглашения и до Генерального соглашения в котором устанавливаются принципы правового регулирования социально-трудовых отношений на определенный период¹.

Как это реализуется можно проследить на примере действующих тарифных отраслевых соглашений. Все соглашения можно разделить на две группы. В первую входят те, в которых упомянуты вышеуказанные нормы ТК РФ и указывается механизм денежной компенсации. Например, в Отраслевом соглашении по угольной промышленности РФ, заключенного на период с 1 апреля 2013 г. по 31 марта 2016 г. прописано, что в денежной форме компенсируются дополнительные дни отпуска, но не менее размера среднего дневного заработка, исчисленного в соответствии со ст. 139 ТК РФ за каждый день отпуска, подлежащий замене денежной компенсацией. На данном примере видно, что соглашение устанавливает пороговую гарантию, предоставляя возможность ее в коллективном договоре оставить или увеличить.

Во вторую группу входят те, в которых указанный механизм не предусмотрен, а значит, что действуют общие правила, которые предусмотрены ТК РФ, т.е. нет механизма денежной компенсации при превышении минимального размера отпуска. Например, Отраслевое соглашение по организациям рыбного хозяйства на 2013 — 2015 годы указывает, что такой механизм должен быть предусмотрен в коллективном договоре, такой же подход применяется в некоторых других отраслевых соглашениях².

Представляется целесообразным предусмотреть дифференцированный срок дополнительных отпусков для разных классов вредности в актах социального партнерства. Например, по 2 классу вредности — должно быть предоставлено минимум 7 календарных дней, по классу 3 — минимум 8 календарных дней, по классу 4 — минимум 9, а опасным — минимум 10 календарных дней. В настоящее время работник, работающий по 2 классу вредности отдыхает по ТК РФ одинаково с работающим в опасных условиях труда.

С учетом вышесказанного представляется, что предложенные замечания и изменения будут способствовать упрощению, более четкому правовому регулированию отношений по предоставлению дополнительного отпуска за работу во вредных и (или) опасных условиях труда во имя социальной справедливости.

Библиография:

1. Желтов О.Б. Трудовое право: учебник/О.Б. Желтов — 2-е изд., перераб. — М.: Флинта, 2012. — 440 с.

¹ В настоящее время действует «Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2014 — 2016 годы» [//www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

² См.: Отраслевое тарифное соглашение в электроэнергетике Российской Федерации на 2013 — 2015 г.; Отраслевое соглашение по угольной промышленности Российской Федерации на период с 1 апреля 2013 года по 31 марта 2016 года" и др. [//www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

2. Желтов О.Б. Взаимодействие морали и норм российского трудового законодательства/Взаимодействие права и морали/ Сборник матер. междунар. конфер. -М. : Изд-во МосГУ.2014.
3. Игнатъева А.Р. Дополнительные отпуска за вредность по-новому // Зарплата. 2014. N 4. С. 112 — 118.
4. Мисникович Л.Н. Дополнительный отпуск работникам за вредные и опасные условия труда: как учесть расходы при исчислении налога на прибыль? // Оплата труда: бухгалтерский учет и налогообложение. 2014. N 7. С. 36 — 43.
5. Рогозина О. Продолжительность "вредного" отпуска // Информационный бюллетень "Экспресс-бухгалтерия". 2014. N 17-18. С. 29 — 31.
6. Шаповал Е.А. Невредная инструкция по отпускам "за вредность" // Главная книга. 2014. N 19. С. 66 — 68.
7. Статья подготовлена с использованием материалов Консультант+.

Седрединова М.Р.¹

Роль отраслевого соглашения в реализации права на справедливые условия труда в электроэнергетике

Аннотация: Статья посвящена анализу отраслевого соглашения в электроэнергетике, его роли в реализации права работников на справедливые условия труда путем закрепления дополнительных обязательств работодателей и повышения их ответственности за его исполнение. Показаны реальность и исполнимость заключенных в нем обязательств несмотря на возникшую сложную экономическую обстановку.

Ключевые слова: право на справедливые условия труда, социальное партнерство, отраслевое соглашение, социально-трудовые отношения

Экономические и политические реалии современного мира оказывают влияние на реализацию прав человека в разных сферах жизнедеятельности людей в различных государствах. Введенные странами Запада секторальные санкции против России, отток инвестиций из экономики, динамика роста валют и понижение курса рубля, а соответственно усиление инфляционных показателей — это проблемы, которые возникли ныне перед российским обществом, затронули ряд отраслей экономики и их работников, в том числе, работников электроэнергетики.

Объем обязательств энергокомпаний в части предоставления работникам социальных преференций был предусмотрен отраслевым тарифным соглашением в электроэнергетике Российской Федерации на 2013-2015 гг. до произошедших указанных событий в стране и мире. К тому же в 2013 году государственными органами было принято решение по сдерживанию и "обнулению" тарифов.

В этих условиях сохранение пакета социально-партнерских соглашений (федерального и региональных) в такой обстановке, по сути, стало

¹Седрединова Мина Ростамовна, аспирантка кафедры трудового права и права социального обеспечения Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА).

рассматриваться в качестве дополнительного вызова для электроэнергетического сектора. В то же время, действующее в отрасли основное социально-партнерское соглашение — Отраслевое тарифное соглашение (далее — ОТС) — представляет собой рациональный отраслевой стандарт, регулирующий социально-трудовые отношения и устанавливающий общие условия оплаты труда, основные гарантии, компенсации и льготы работникам. Его значение для сотрудничества работодателей и работников отрасли в регулировании социально-трудовых отношений обусловлено широким комплексом вопросов, содержащихся в нем. В нем содержится 10 разделов, регламентирующих общие положения, рабочее время и время отдыха, оплату труда, содействие занятости и развитие кадрового потенциала, дополнительные льготы, гарантии и компенсации работникам, охрану труда, права, обязанности, взаимные гарантии и основы сотрудничества сторон социального партнерства, порядок осуществления контроля за выполнением соглашения, порядок определения расходов (средств) работодателей на оплату труда работников и иных расходов (средств) работодателей, обусловленных трудовыми отношениями.

В связи с вступлением в силу с 1 января 2014 г. законодательства о специальной оценке условий труда 29 августа 2014 г. было заключено Соглашение № 1 о внесении изменений и дополнений в ОТС в электроэнергетике РФ на 2013 — 2015 гг.¹ В соответствии с ним работникам, условия труда которых по результатам специальной оценки условий труда отнесены к вредным или опасным, с их письменного согласия сокращенная продолжительность рабочего времени может быть увеличена, но не более чем до 40 часов в неделю. Также таким работникам предоставляется ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск не менее 7 календарных дней.

Весьма важными являются обязательства по оплате труда. Ключевым понятием данного раздела является минимальная месячная тарифная ставка рабочих первого разряда промышленно-производственного персонала, работающих в организациях, полностью отработавших норму рабочего времени и выполнивших свои трудовые обязанности (далее — ММТС). Исходя из этого параметра формируется конечная заработная плата работника (и производственного, и непромышленного сектора). Несмотря на то, что ММТС — отраслевой параметр, устанавливаемый на федеральном уровне, его изменение в сторону увеличения на локальном уровне возможно в целях улучшения положения работника.

По данному тарифному соглашению работодатели электроэнергетики индексируют тарифную ставку рабочих первого разряда промышленно-производственного персонала 1 раз в полгода, но порядок, период индексации в каждой организации может устанавливаться свой (ежеквартальный, ежемесячный)². Учитывая, что уровень инфляции на данный момент уже

¹См.: Объединение работодателей электроэнергетики. < http://www.rael.elektra.ru/union/OTS/2013-2015/OTS2013-2015_add_change.pdf> (последнее посещение — 27 октября 2014 г.).

²См.: Вишневская Н.Т., Куликов О.В. Формирование заработной платы в России: роль отраслевых тарифных соглашений. Препринт WP3/2008/04. Серия WP3 Проблемы рынка труда. ГУ ВШЭ. Изд. №859.- М., 2008.

превышает показатели за тот же период прошлого года, а реальные заработные платы сократились, то в свете современных негативных событий, закрепленные в соглашении договоренности социальных партнеров особенно актуальны.

Одним из важных целевых направлений ОТС является содействие занятости и развитие кадрового потенциала, что отражено в специальном разделе соглашения. Изменение его названия (в предыдущем соглашении раздел именовался — «Занятость») и содержания ориентирует на осуществление мер по «омоложению» энергокомпаний и содействие постоянному профессиональному росту работников. С этой целью в соглашении введено уточнение относительно форм поддержки молодых работников в организациях электроэнергетики, к которым относятся помимо организации системы наставничества, создание условий для самообразования, содействие участию молодых специалистов в научно-практических и творческих конкурсах, содействие в улучшении жилищных условий работника. Что касается системы наставничества, то порядок ее осуществления устанавливается непосредственно в организациях. Так, Положение о наставничестве ОАО «Ленэнерго» содержит вопросы организации наставничества, права и обязанности, материальное и моральное поощрение наставника, стажера¹.

В Соглашение включены критерии массового увольнения работников: доля увольняемых от среднесписочной численности работников свыше 7%, но не менее 25 человек за 30 дней, свыше 11,5%, но не менее 50 человек за 60 дней, свыше 20%, но не менее 100 человек за 90 дней. Коллективные договоры некоторых энергокомпаний превышают указанные показатели массового увольнения работников.

Соглашение содержит ряд компенсационных выплат работнику при расторжении трудовых договоров в связи с выводом из эксплуатации производственных мощностей (увольняемым работникам — не менее 4-кратного среднего месячного заработка; работникам предпенсионного возраста и увольняемым работникам, имеющим двух и более иждивенцев — в размере не менее 5-кратного среднего месячного заработка).

По вопросам охраны труда соглашение ориентирует на проведение конкретных мероприятий по сохранению жизни и здоровья, организации безопасных условий труда. В целях формирования отраслевых Обзоров травматизма работодатель обязан представлять в Объединение РаЭл оперативные сообщения о несчастных случаях с работниками. Это позволяет своевременно получать необходимую информацию, консолидировать ее в рамках отрасли для изучения и дальнейшего принятия мер во избежание таких ситуаций. В соответствии с дополнительным соглашением № 1 от 29 августа 2014 г. работодатели должны обеспечить проведение специальной оценки условий труда совместно с организацией, проводящей специальную оценку условий труда, внесенной в соответствующий Реестр организаций, разработку перечня мероприятий по улучшению условий труда.

¹ См.: Положение о наставничестве ОАО «Ленэнерго» от 16.09.2012 г. <http://lenenergo.ru/about/personal_hr/Socialnaya_otvetstvennost/>(последнее посещение — 25 октября 2014 г.).

В соглашении содержатся обязательства по предоставлению работникам дополнительных льгот, гарантий и компенсаций. В нем предусмотрена выплата единовременного пособия в случаях: гибели работника на производстве на каждого его иждивенца в размере годового заработка погибшего; установления инвалидности.

Хныкин Г.В.¹

Право на охрану труда и правоприменительная практика

Аннотация: Право на охрану труда гарантировано и детально регламентировано российским законодательством. Но имеются серьезные трудности правоприменения. В статье рассмотрены такие проблемы, связанные с реализацией данного права человека труда, как невыполнение работодателями нормативных требований охраны труда, узкодисциплинарность правоохранительного законодательства, пассивное участие работников и их представителей в охранительных мероприятиях, пренебрежение к правовым нормам, посвященным обеспечению безопасных условий труда

Ключевые слова: охрана труда, условия труда, требования охраны труда, аттестация рабочих мест, специальная оценка условий труда

Право на охрану труда является базовым правом каждого человека труда. Оно является несомненным элементом публичного права, поскольку гарантировано Конституцией РФ (ст. 37), регламентировано ТК РФ (раздел 10), конкретизировано региональным, отраслевым, муниципальным и локальным нормотворчеством. Но отдельные вопросы охраны труда могут быть решены и с помощью дозволистского метода, характерного для частного права. Так, в соглашениях каждого уровня социального партнерства имеются специальные разделы, посвященные мероприятиям по улучшению условий и охраны труда. Данное правомочие является предметом и индивидуальных договоренностей, поскольку ч. 2 ст. 57 ТК РФ предусматривает, что обязательным условием содержания трудового договора являются сведения о состоянии рабочего места, в том числе наличие вредных и (или) опасных факторов и средств защиты. Функциональная направленность рассматриваемого права очевидна — жизнь и здоровье самого работника, его коллег, членов их семей и других людей, с которыми контактирует работник.

Как видим, политико-правовая составляющая современной концепции охраны труда, на первый взгляд, обнадеживает.

Вместе с тем, при реализации данного права российскими работниками возникает множество проблем, совокупность и разнообразие которых позволяет утверждать, что трудовая деятельность в нашей стране нередко становится

¹ Хныкин Геннадий Валентинович, доктор юридических наук, профессор кафедры трудового права МГУ имени М.В.Ломоносова

вредным, а то и опасным занятием. Рассмотрим некоторые, наиболее распространенные.

1. Говоря об охране труда, представляется показательной терминология закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации»¹. В ст. 5 утверждается, что государство проводит политику полной и продуктивной занятости. Перспективно цели закона выбраны правильно, но достижения «положительных запланированных результатов»² (напр., создание 25 миллионов высокопроизводительных рабочих мест к 2020 (2025) году³), пока в обозримом настоящем и ближайшем будущем не наблюдается⁴.

То же самое повторяется и с охраной труда. Если применить инструментальную теорию правового регулирования, использующую рабочую схему «цель — правовое средство (т.е. совершение необходимых юридических действий) — правовой результат»⁵, то способы применения правовых средств окажутся «самым слабым звеном» в процессе познания рассматриваемого явления. Приоритет сохранения жизни и здоровья работников (цель) назван первым направлением государственной политики в области охраны труда (ст. 210 ТК РФ), но ситуацию с состоянием производственного травматизма (результат) традиционно называют тревожной⁶, поскольку второе звено — правовой инструментарий нередко игнорируется работодателями. По данным Государственной инспекции труда, невыполнения правил охраны здоровья на производстве возглавляют тройку наиболее частых видов правонарушений. Это самые насыщенные по количеству и разнообразию выявленные нарушения⁷. В организациях, как правило, отсутствуют правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции, инструкции по охране труда, перечни должностей работников, занятых на работах с вредными и опасными условиями труда и другие локальные нормативные акты охранительного свойства. Значит, работники не получают «полную достоверную информацию об условиях труда и требованиях охраны труда на рабочем месте», т.е. абз.7 ч.1 ст.21 ТК РФ остается нереализованным. Незнание своих прав, а особенно трудовых обязанностей приводит к тяжким последствиям, как для самого работника, так и для других людей, которые взаимодействуют с ним. Поэтому, учитывая социальный характер рассматриваемого явления можно утверждать, что, во-первых, в государстве отсутствует полная, продуктивная, а порой и бесплатная охрана труда работников, а во-вторых, несоблюдение элементарных правил охраны труда из проблем отдельных организаций может стать общественной бедой.

1СЗ РФ. 1996. №17. Ст.1915.

2Никитинский В.И. Эффективность норм трудового права. М., 1971. С.99.

3РБК. 2013. 25 апреля.

4Уровень безработицы в апреле 2014 года составил 5,3% // Гарант.РУ.

5См.: Пугинский Б.И. Инструментальная теория правового регулирования // Вестник Московского университета. Сер.11. Право. 2011. № 3. С.27.

6 Мониторинг производственного травматизма в Российской Федерации // trudkontrol.ru по состоянию на 24.01.2013г.

7См.: Пластинина Н. Нарушения, выявленные Государственной инспекцией труда: анализ и профилактика // Трудовое право. 2013. № 5.

Следует напомнить, что царский Закон от 3 июня 1886г., посвященный Правилам о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимоотношениях фабрикантов и рабочих¹, предусматривал, что правила внутреннего распорядка, определяющие, в частности, «обязанности рабочих по соблюдению порядка и благочиния на фабрике» должны выставляться во всех мастерских, а расчетные книжки должны иметь информацию из локальных правил относительно прав, обязанностей и ответственности рабочих.

2. Право на охрану труда непосредственно реализуется только наемными работниками, у которых трудовые отношения оформлены трудовым договором.

Опосредованно данное право распространяется на государственных гражданских служащих, членов сельскохозяйственных кооперативов и других категорий занятых граждан, для регулирования труда (службы) которых введено специальное законодательство. Дело в том, что правила охраны труда отсутствуют в законах о государственной гражданской и муниципальной службе, о сельскохозяйственной кооперации. Возможности использования ТК РФ, в том числе охранительного законодательства, здесь ограничены особенностями, предусмотренными данными правовыми актами (ч. 7 ст.11 ТК РФ). Даже проведение специальной оценки условий труда государственных и муниципальных служащих регулируется не федеральным законом о ней от 28.12.2013г. № 426-ФЗ², а правовыми актами о государственной гражданской и муниципальной службе (п. 4 ст. 3).

Вовсе не могут воспользоваться правом на охрану труда 38 млн. трудоспособных граждан, поскольку они, по словам вице-премьера правительства РФ О. Ю. Голодец, «непонятно где, непонятно чем и непонятно как заняты»³. Эти данные относительно работодателей подтверждает и директор департамента экономической безопасности Торгово-промышленной палаты Н.И. Гетман, отмечающий, что из 4,5 млн. зарегистрированных отечественных предпринимательских структур добросовестно работают только 1,5 млн. Остальные формируют теневой сектор экономики, составляющий от 15 до 20% ВВП РФ⁴. Иными словами, большинство работодателей и потенциальных наемных работников не доверяют трудовому законодательству и вместо трудовых договоров предпочитают заключать гражданско-правовые сделки или ограничиваться устными договоренностями.

Таким образом, наблюдаем сразу две проблемы, связанные с нереализацией двух конституционных гарантий, во-первых, права на труд, а во-вторых, права на охрану труда. Первую, согласно изменений в ТК РФ от 28.12.2013г №421-ФЗ, предлагается решать с помощью метаморфозы гражданско-правовых договоров в

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. СПб., 1882 — 1913. Т. 6. № 3769. Е.Б. Хохлов отмечает, что данный акт «стремится системно охватить весь комплекс отношений с участием работников и работодателей». См.: Хохлов Е.Б. История труда и трудовое право: в 3 т. Том 1. История труда в контексте хозяйственных, политических и ментальных систем /под ред. И.Ю.Козлихина. Спб. 2013. С.945.

²РГ. 2013. 30 декабря.

³Выступление на 14-й апрельской международной конференции по экономическому и социальному развитию, проходившей 3 апреля 2013 г. в Москве // режим доступности: wikinews.org.

⁴Экономика и жизнь. 2009. 27 марта.

трудоустройство (ст. 19-1 ТК РФ), которая, на наш взгляд, будет носить длительный характер и потребует значительных усилий судов.

Вторая проблема, характеризующаяся узкодисциплинарностью института охраны труда, может быть решена посредством расширения его границ. Охрана труда, как представляется, должна стать интегрированной формой любых отношений, в основе которых используется несамостоятельный труд (служба).

Примеры того, как это сделать, имеются. Так, ч. 2 ст. 211 ТК РФ придала государственным нормативным требованиям охраны труда обязательный характер. Теперь стандарты безопасности труда, регламентирующие порядок обучения по охране труда, системы управления охраной труда выведены из сферы действия закона «О техническом регулировании» от 27.12.2002г. № 184-ФЗ¹ и отнесены в соответствии с федеральным законом от 24.07.2009г. № 206-ФЗ² к сфере регулирования трудового права. Таким образом, государственные стандарты, направленные на сохранение жизни, здоровья и работоспособности работников, обязательны для исполнения всеми работодателями независимо от организационно-правовой формы и при осуществлении любых видов деятельности.

3. Охрана труда, по мысли нашего законодателя, является сферой действия одной стороны трудовых отношений — работодателя. Работники выступают всего лишь в качестве пассивных наблюдателей, а их представители — профсоюзы осуществляют, по меткому выражению М.В. и А.М. Лушниковых, «общественный контроль в ослабленной форме»³. Подтверждением этого является анализ ст. 370 ТК РФ, посвященной контрольным функциям профессиональных союзов за соблюдением трудового законодательства, позволяющий сделать однозначный вывод: представителям работников отведена декларативная роль. Иными словами, реализация права на охрану труда возможна лишь посредством активных действий работодателя.

И все же есть отдельные группы представительных органов, пользующиеся особым доверием законодателя. Это отраслевые объединения профсоюзов и работодателей, а также Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений (РТК), которые являются полноценными участниками процедур разработки проектов правовых актов, содержащих требования охраны труда. Первые в соответствии с постановлением Правительства РФ от 27.12.2010г. № 1160-ФЗ⁴ дают заключения по этим проектам, а РТК на своих заседаниях их рассматривает. Только после этого соответствующие акты издаются Минтруда России.

Представляется, что эту формулу следует распространить и на локальный уровень. Тогда охрана труда могла бы выступить в роли «мягкой силы» в отношениях социального партнерства, которое в настоящее время явно «буксует». Следует вспомнить, что в советскую эпоху охрана труда была

1СЗ РФ. 2002. №52 (ч.1). Ст. 5140.

2СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3732.

3Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права: учебник: в 2 т. Т.2. М., 2009. С. 911.

4СЗ РФ. 2011. № 2. Ст. 342.

традиционной частью производственной демократии. Даже при наличии обязательных для той поры коллективных договоров ежегодно заключались локальные соглашения по охране труда. Поэтому видится несомненная полезность расширения полномочий профсоюзов в рассматриваемом направлении экономической деятельности. Причем, понятно, не на совещательной основе, как запланировано современным законодателем, а на паритетной, т.е. с предоставлением органам общественности почти таких же полномочий, какие имеют государственные инспекции труда. То есть предписания общественных инспекторов труда и (или) комиссий (комитетов) по охране труда, подтвержденные государственным инспектором, должны стать обязательными для исполнения, а не для рассмотрения, как это предусматривает ч. 6 ст. 370 ТК РФ.

4.Одной из серьезных проблем российского правоприменения является всеобщее пренебрежение к правовым нормам, посвященным правилам охраны труда.

Причем, «рыба гниет с головы» и неисполнительность, прежде всего, наблюдается «у верхов».

Ориентиры нормотворческой деятельности исполнительных органов в исследуемой области в современный период были определены постановлением Правительства РФ от 23.08.1995г. № 843¹ и двумя федеральными программами по улучшению условий и охраны труда на 1995 — 1997гг. и на 1998 — 2000гг. Однако, основные «первоочередные» и «целевые» мероприятия не были выполнены по причине не выделения запланированных объемов бюджетного финансирования.

Затем последовала Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента РФ от 9 октября 2007г. N 1351². В числе основных задач которой названо сокращение уровня смертности и травматизма от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний за счет перехода в сфере охраны труда к системе управления профессиональными рисками, а также за счет экономической мотивации для улучшения работодателем условий труда (п. 3).

Сразу отметим, что правовых стимулов экономической активности, которые побуждали бы работодателей выделять средства на охрану труда не в минимальном размере (0,2% суммы затрат на производство продукции), установленном ТК (ст. 226 ТК РФ), а в достаточном объеме с учетом государственных нормативных требований — до сих пор нет.

Что касается идеи об управлении производственными рисками, то она была озвучена еще 30.06.2006г. при внесении изменений и дополнений в ст. 209 ТК РФ. Предполагалось формирование банка данных об условиях труда на рабочих местах, создание которого вначале планировалось с помощью традиционной аттестации рабочих мест. Для этого Минздравсоцразвития России своим

1СЗ РФ. 1995. № 36. Ст.3550.

2СЗ РФ. 2007. № 42. Ст.5009.

приказом от 26 апреля 2011 года № 342н утвердило новый «Порядок проведения аттестации рабочих мест по условиям труда».

По данным Росстата удельный вес работников, занятых во вредных условиях труда, в период с 2007 по 2012 гг. вырос с 24,9% до 31,8%, т. е. практически каждый третий российский работник подвержен вредному влиянию производственных факторов¹. Особенно тяжелая ситуация складывается в промышленности, строительстве и связи. Ясно, что проверять надо было, прежде всего, эти «вредные» отрасли и условия труда. Но стали «чистить» всех. Результат оказался плачевным.

Разработчики аттестационных мероприятий рассчитывали, что с учетом 5-летнего срока действия результатов аттестации необходимо ежегодно проводить обследования 20% рабочих мест. Однако, по данным Роструда, с 1 сентября 2008г. по 1 января 2012г. (т.е. за 3,3 года) в государственные инспекции труда сведения о результатах проведенной аттестации представили только 0,7% от общего числа хозяйствующих субъектов в стране. Кстати, в Москве доля хозяйствующих субъектов, представивших в этот период сведения об аттестации рабочих мест по условиям труда, одна из самых низких в России — всего 0,2%. Приведенные данные свидетельствуют, что большинство российских работодателей проигнорировали законодательные требования об аттестации рабочих мест.

Второй этап демографической концепции (2011-2015 гг.) предполагает создание системы управления профессиональными рисками посредством осуществления двух основных мероприятий:

- экспертизы условий труда;
- оценки состояния здоровья работников по результатам периодических медицинских осмотров.

Посмотрим, как обстоят дела с этими основными превентивными средствами предупреждения производственного травматизма и смертности.

Для реализации первого мероприятия в конце 2013г. был принят ФЗ «О специальной оценке условий труда», реализация которого, как отмечено в финансово-экономическом обосновании проекта закона не потребует дополнительных финансовых затрат из федерального бюджета РФ и бюджетов всех уровней. Платить придется работодателям. По экспертным оценкам их затраты на оплату услуг консультантов при подготовке к сертификации организации работ по охране труда и оплату услуг сертификационного органа составят в среднем не менее 250 рублей на одного работника, а совокупные затраты могут достичь 17 млрд. рублей. Иными словами, государственное бюджетное финансирование охраны труда во вредных производствах прекращается и становится уделом работодателей.

Указанная оценка призвана полностью заменить аттестацию рабочих мест по условиям труда.

¹См.: выступление первого зам. министра Минтруда РФ С. Вельямкина на VII Международной конференции по вопросам охраны труда 10.12.2013г. // Rosmintrud.ru.

Кроме того, названный закон вносит существенные коррективы в трудовое законодательство, которые, на наш взгляд, находятся в явном противоречии с его целями, сформулированными ч.1ст.1 ТК РФ: создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников. В частности, разрешено увеличивать максимальную продолжительность рабочего времени на работах с вредными и (или) опасными условиями труда с 36 до 40 часов в неделю, правда, с согласия работника и при условии выплаты денежной компенсации. При этом сохраняется минимальная продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска (7 календарных дней). Дни дополнительного отпуска сверх этого можно заменять с согласия работника денежной компенсацией. Сохраняется и размер повышенной оплаты труда (не ниже 4%).

Предусмотрена возможность увеличения для указанных работников максимальной продолжительности ежедневной смены: при 36-часовой рабочей неделе — с 8 до 12 часов; при 30-часовой и менее — с 6 до 8 часов. Однако это допускается лишь в пределах сокращенной рабочей недели и при условии письменного согласия работника.

Кроме того, на предприятиях с вредными или опасными условиями труда разрешается применять специальный режим работы в виде суммированного учета рабочего времени (учетный период — 3 месяца). То есть по факту это будет, как правило, ежедневная работа по 12 часов в течение квартала, поскольку суммированный учет применяется в непрерывно действующих производствах, вахтовом методе.

Существенные изменения затронут и пенсионное обеспечение лиц, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда. Право на досрочную трудовую пенсию сохраняется за ними при условии уплаты работодателями страховых взносов в ПФР по дополнительным тарифам.

Что касается медицинских осмотров, то прослеживается тенденция расширения категорий работников, подлежащих обследованию. С 1 января 2012 г. введен в действие новый Перечень работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования) работников, предусматривающий таковые один раз в год в образовательных организациях всех типов и видов. Прошло почти три года, но паспорта здоровья, которые должны получить все педагоги страны, пока являются редкостью. Вместе с тем, заражение в школах учеников учителями не столь экзотическое явление.

Другой пример халатного отношения власти связан с отсутствием надлежащего контроля в сфере профилактики профессионально-обусловленных заболеваний. За два года, с 2010 по 2012 г.г., прокурорами подано в суды свыше 40 тыс. исков с требованиями о признании выданных водительских удостоверений недействительными. Основная причина — «левые» медосмотры для получения документов при работе с источниками повышенной опасности. При этом число дорожных смертей чрезвычайно велико: только в 2012 г. погибло на наших дорогах 28 тыс. россиян.

Таким образом, можно констатировать, что право на охрану труда и практика его применения в ситуациях, рассмотренных выше — две параллельные действительности, реально существующие, но не взаимодействующие.

Библиография:

1. Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права: учебник: в 2 т. Т.2. М., 2009.
2. Никитинский В.И. Эффективность норм трудового права. М., 1971.
3. Пластинина Н. Нарушения, выявленные Государственной инспекцией труда: анализ и профилактика // Трудовое право. 2013. № 5.
4. Пугинский Б.И. Инструментальная теория правового регулирования // Вестник Московского университета. Сер.11. Право. 2011. № 3.
5. Хохлов Е.Б. История труда и трудовое право: в 3 т. Том 1. История труда в контексте хозяйственных, политических и ментальных систем / под ред. И.Ю.Козлихина. Спб. 2013.

Иванов А. Б.¹

Правовые аспекты повышения эффективности деятельности объединений работодателей

Аннотация: В статье автор предлагает пути повышения роли объединений работодателей по участию в системе социального партнерства, с этой целью вносит предложения о совершенствовании трудового, налогового и иного законодательства.

Ключевые слова: объединения работодателей, социальное партнерство, проект Федерального закона, социально-ответственные работодатели.

Конвенцией МОТ 1948 года о свободе объединений и защите права на организацию предусмотрено, что работники и работодатели без какого бы то ни было различия имеют право создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, а также право вступать в такие организации на единственном условии подчинения уставам этих последних; государственные власти воздерживаются от всякого вмешательства, способного ограничить это право или воспрепятствовать его законному осуществлению.

Отказ государства от вмешательства в деятельность объединений работников и работодателей не означает, что государство не должно принимать участие в социальном партнерстве и стимулировать объединения работодателей и работников, выполняющих важную функцию поддержания стабильности социально-трудовых отношений, соблюдения баланса интересов трудящихся, бизнеса и государства.

¹Иванов Александр Борисович — кандидат юридических наук, заместитель генерального директора Общероссийского отраслевого объединения работодателей «Союз работодателей атомной промышленности, энергетики и науки России».

Вопрос повышения эффективности деятельности объединений работодателей является в настоящее время чрезвычайно актуальным, о чем свидетельствуют, в частности, итоги межрегиональной трехсторонней конференции «Эффективное социальное партнерство как инструмент регулирования социально-трудовых отношений на федеральном, отраслевом и региональном уровнях», организованной общероссийскими отраслевыми объединениями работодателей и общероссийскими отраслевыми профсоюзами 13 мая 2014 г. в г. Владивосток, а также I Всероссийской научно-практической конференции «Перспективы развития отраслевых объединений работодателей, их роль в развитии системы социального партнерства Российской Федерации», которая состоялась 29 мая 2014г. в Общественной Палате Российской Федерации. Участниками названных конференций отмечалось, что слабым звеном в общегосударственной системе социального партнерства является возможность самоустранения ряда организаций и предприятий от участия в деятельности отраслевых объединений работодателей, которые могут и должны стать тем демпфером между Правительством РФ, министерствами и предприятиями, трудовыми коллективами работников и их представителями в лице профсоюзов, который обеспечит реализацию сложных, порой непопулярных правительственных решений в экономической сфере, а также будет активно содействовать решению государственных задач по повышению эффективности социально-трудовых отношений, обеспечению дальнейшего роста производительности труда, созданию высокоэффективных производительных рабочих мест, росту благосостояния работников.

Вопрос «О мерах по стимулированию субъектов предпринимательского сообщества к созданию объединений работодателей» был включен в Единый план первоочередных мероприятий Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений на II полугодие 2014 года по реализации Генерального соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2014 — 2016 годы.

Озабоченность в связи с сокращением числа отраслевых соглашений, что не в последнюю очередь связано с отсутствием на соответствующем уровне социального партнерства объединения работодателей, высказывают и профсоюзы, лишённые в связи с отсутствием социального партнера возможности реализовать свое право на ведение коллективных переговоров и заключение соглашений. Как следует из письма председателя ФНПР М.В. Шмакова от 11.03.2014 Президенту Российской Федерации в общероссийских объединениях работодателей не состоят и отказываются в них вступать крупные вертикально интегрированные компании, большинство из них с преобладающим государственным участием. И этот отказ можно понять.

В настоящее время вступление в объединение работодателей влечет для работодателя повышение финансовой нагрузки на бизнес, поскольку работодателю необходимо выполнять условия соглашений, заключенных данным объединением, предоставлять работникам льготы, не предусмотренные законодательством (ст. 48 ТК РФ). При этом, каких — либо льгот и преимуществ

для работодателя, принимающего на себя повышенные социальные обязательства государство не предлагает.

В конце 2013 года на различных экспертных площадках — в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, в РСПП, проходило обсуждение проекта Федерального закона № 458158-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (принят Госдумой ФС РФ в I чтении 27.04.2012), которым в целях повышения заинтересованности работодателей в создании объединений, вхождении в их состав вносятся предложения по расширению прав, сферы действий объединений работодателей.

Проект Федерального закона № 458158-5 требует существенной доработки как в части расширения прав объединений работодателей для реализации своей защитной функции, так и в части введения реальных стимулов для работодателей объединяться.

В частности, проектом Федерального закона № 458158-5 предлагается исключить из Федерального закона от 27 ноября 2002 года № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей» норму, устанавливающую право объединений работодателей формировать согласованную позицию членов объединения, а также согласовывать с другими объединениями работодателей позицию объединения по вопросам регулирования социально-трудовых отношений и связанных с ними экономических отношений. Представляется целесообразным оставить пункты 1 и 2 части 1 статьи 13 Федерального закона «Об объединениях работодателей» без изменения.

Представляется целесообразным внести в Федеральный закон от 27 ноября 2002 года № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей» следующие изменения, направленные на уточнение понятийного аппарата:

1) часть 3 статьи 4 изложить в следующей редакции:

«Общероссийское отраслевое объединение работодателей — объединение, созданное на добровольной основе работодателями отрасли экономики, которые в совокупности осуществляют свою деятельность на территориях не менее двух третей субъектов Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, где осуществляется деятельность организаций отрасли и (или) с которыми в трудовых отношениях состоит не менее двух третей численности работников отрасли экономики. Общее количество членов общероссийского отраслевого объединения работодателей не может быть менее 30 работодателей — юридических лиц.

Для целей настоящего Федерального закона отрасль экономики — совокупность работодателей, осуществляющих преимущественно одинаковый или сходный вид деятельности.

Перечень отраслей экономики в целях настоящего Федерального закона определяется Правительством Российской Федерации за исключением тех отраслей, которые определены в иных федеральных законах.

В отрасли экономики может быть зарегистрировано только одно общероссийское отраслевое объединение работодателей.»;

2) Часть 6 статьи 4 изложить в следующей редакции: «6. Региональное отраслевое объединение работодателей — объединение, в которое входят

территориальные отраслевые объединения работодателей и (или) работодатели отрасли (вида деятельности), осуществляющие свою деятельность на территории одного субъекта Российской Федерации, и являющееся членом общероссийского отраслевого объединения работодателей (при наличии)»;

3) Часть 7 статьи 4 изложить в следующей редакции «8. Территориальное отраслевое объединение работодателей — объединение, в которое входят действующие на территории одного муниципального образования работодатели отрасли (вида деятельности), являющееся членом регионального (при его отсутствии — общероссийского) отраслевого объединения работодателей (при наличии);».

Проект Федерального закона № 458158-5 предполагает наделение неотраслевых объединений работодателей полномочиями по заключению отраслевых соглашений. Аналогичная норма включена в часть 2 статьи 33 Трудового кодекса РФ Федеральным законом от 03.12.2012 N 234-ФЗ. Представляется, что данная новелла (второе предложение части 2 статьи 33 ТК РФ) Федерального закона от 03.12.2012 N 234-ФЗ должна быть симметрично дополнена предоставлением права отраслевым объединениям представлять работодателей на региональных и территориальных уровнях (при отсутствии региональных отраслевых и территориальных отраслевых объединений).

Часть вторую статьи 33 Трудового кодекса РФ целесообразно дополнить предложением третьим и четвертым в следующей редакции: «Общероссийское отраслевое объединение работодателей в случае отсутствия на соответствующем уровне регионального отраслевого, территориального отраслевого объединения работодателей и наличия в своем составе членов, в совокупности отвечающих критериям соответствующих региональных отраслевых и территориальных отраслевых объединений работодателей, установленных федеральным законом, может осуществлять функции регионального отраслевого и территориального отраслевого объединения работодателей. Общероссийское отраслевое объединение работодателей в случае отсутствия на территориальном уровне территориального объединения работодателей и наличия в своем составе членов, в совокупности отвечающих критериям соответствующего территориального объединения работодателей, установленных федеральным законом, может осуществлять функции территориального объединения работодателей.»;

С целью недопущения подмены деятельности общероссийских отраслевых объединений работодателей и исключения различного регулирования отраслевых особенностей в зависимости от субъекта (территории), а также для учета региональных особенностей при установлении гарантий на региональном уровне социального партнерства предлагается дополнить ст. 4 Федерального закона «Об объединениях работодателей» нормой об обязательном участии территориальных отраслевых объединениях работодателей в региональных отраслевых объединениях работодателей, а региональных отраслевых объединениях работодателей в общероссийских отраслевых объединениях работодателей.

Учитывая, что одной из целей законопроекта является дальнейшее развитие социального партнерства, объединений работодателей необходимо предусмотреть меры стимулирования социально-ответственных работодателей и

повышения эффективности их объединений, как организаций обеспечивающих стабильность социально-трудовой сферы. Примером такого стимула является предложение о дополнении ч. 1 ст. 264 Налогового кодекса РФ положением об отнесении вступительных и ежегодных взносов в объединение в состав расходов на оплату труда. Целесообразно относить к прочим расходам, связанным с производством и (или) реализацией, вступительные и членские взносы организаций, входящих в состав общероссийских (общероссийских отраслевых) объединений работодателей, в размере не более 0,5 процентных пункта фонда оплаты труда работников.

Нормы, стимулирующие работодателей на объединение предлагается включить в Федеральный закон от 1 мая 1999 года № 92-ФЗ "О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений", Трудовой кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ и другие законодательные акты.

Федеральный закон от 27 ноября 2002 года № 156-ФЗ предлагается дополнить нормами, устанавливающими статус «социально ответственных работодателей».

Статус социально ответственного работодателя может устанавливаться при соблюдении работодателем следующих критериев:

1) действие коллективного договора, заключенного в период присвоения статуса социально ответственного работодателя, прошедшего уведомительную регистрацию в соответствующем органе по труду субъекта Российской Федерации;

2) отсутствие задолженности по оплате труда работников организации;

3) отсутствие неурегулированных коллективных трудовых споров за предшествующий год;

4) отсутствие несчастных случаев на производстве со смертельным исходом в течение двух лет;

5) распространение действия регионального трехстороннего соглашения, регионального соглашения о минимальной заработной плате в субъекте Российской Федерации в отношении работодателя;

6) распространение действия отраслевого соглашения, заключенного на федеральном уровне социального партнерства, в отношении работодателя;

7) членство в составе соответствующего общероссийского отраслевого объединения работодателей;

8) наличие первичной профсоюзной организации и их органов, иных представителей, избираемых работниками в случаях, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации.

Решение о присвоении статуса социально ответственного работодателя принимается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, по представлению соответствующего общероссийского отраслевого объединения работодателей и общероссийского отраслевого объединения профсоюзов на срок не более двух лет.

Правом разрабатывать и принимать минимальные стандарты социально-трудовых отношений, в том числе стандарт социальной ответственности

работодателей, возможно наделить Российскую трехстороннюю комиссию по регулированию социально-трудовых отношений, внося соответствующие дополнения в Федеральный закон от 1 мая 1999 года N 92-ФЗ "О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений".

Социально ответственным работодателям следует предоставлять налоговые и иные преференции, льготные условия осуществления хозяйственной деятельности в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации.

Социально ответственному работодателю должны предоставляться при прочих равных условиях приоритетный доступ к участию в тендерах по государственным контрактам и государственным закупкам.

Чрезвычайно важными для стимулирования интереса работодателей к объединению могут стать изменения в налоговое законодательство. В частности, следует внести в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации следующие изменения:

1) дополнить пункт первый статьи 264 подпунктом 29¹ следующего содержания:

«29¹) вступительные и членские взносы организаций, входящих в состав общероссийских (отраслевых) объединений работодателей, в размере не более 0,5 процентных пункта фонда оплаты труда работников, если уплата таких взносов является условием членства налогоплательщиков — плательщиков таких взносов в общероссийских (отраслевых) объединениях работодателей;»;

2) статью 284 дополнить пунктом 5² следующего содержания:

«5.2. Прибыль, полученная организацией, имеющей статус социально ответственного работодателя, облагается налогом по налоговой ставке со снижением на один процент в год при подтверждении статуса, но не более 5 процентных пунктов.

При утрате статуса социально ответственного работодателя налоговая ставка на прибыль уплачивается в установленном настоящим Кодексом размере.»;

3) часть 1 статьи 255 дополнить после слов «трудовыми договорами (контрактами)» словами «отраслевыми соглашениями».

Полезным было бы включить в Федеральный закон от 24 июля 2009 года № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» норму, согласно которой для социально ответственных работодателей, отвечающих критериям, указанным в Федеральном законе от 27 ноября 2002 года № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей», тарифы страховых взносов снижаются на 1 процентный пункт за календарный год, в котором подтвержден статус социально ответственного работодателя, но не более 10 процентных пунктов. При утрате статуса социально ответственного работодателя исчисление тарифов страховых взносов осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом».

Кроме того, следовало бы дополнить Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» положением о том, что не является нарушением правил, установленных настоящей статьей, реализация членом

объединения работодателей — организатором торгов права на включение в качестве условия при проведении тендеров и конкурсов обязательного критерия: наличие статуса социально ответственного работодателя у участника тендера, конкурса в период проведения торгов в отрасли, в которой осуществляет свою деятельность организатор торгов».

Статус социально ответственного работодателя мог бы учитываться в качестве дополнительного условия, необходимого для получения паспорта готовности организаций, непосредственно связанных с обеспечением жизнедеятельности населения: энергообеспечение, отопление и теплоснабжение, водоснабжение, газоснабжение, авиационный, железнодорожный и водный транспорт, к работе в осенне-зимний период.

Ведение реестра социально ответственных работодателей отрасли, предоставление информации в суд, налоговые органы, тарифорегулирующие органы субъектов Российской Федерации, ответственность за ведение отраслевого реестра возлагается на соответствующее общероссийское отраслевое объединение работодателей.

Представляется целесообразным расширять права объединений работодателей, в частности, предоставив им следующие права:

- от своего имени оспаривать в установленном законодательством Российской Федерации порядке любые акты, решения и (или) действия (бездействие) органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, нарушающие права и законные интересы членов объединения либо создающие угрозу такого нарушения;

- представлять интересы и защищать права членов объединения (по их поручению) в сфере трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений, а также по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.27 — 5.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в суде, государственной инспекции труда в субъекте Российской Федерации;

- получать информацию о рассмотрении судом дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 5.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, участвовать в суде в качестве эксперта, специалиста;

- направлять своих представителей в состав общественных советов федеральных органов исполнительной власти, государственных компаний, государственных корпораций, а также иных организаций с государственным участием, где созданы общественные советы.

Требует совершенствование и законодательство о надзоре за соблюдением трудового законодательства. Так предлагается установить, что в отношении работодателей имеющих статус социально ответственного работодателя, могут проводиться только внеплановые проверки.

Государственные инспекторы труда должны быть обязаны уведомить о проведении внеплановой проверки (за исключением случаев, предусмотренных в части девятой статьи 360 Трудового кодекса РФ) объединение работодателей,

членом которого является работодатель, в отношении которого проводится проверка.

Объединение работодателей вправе направлять своего представителя для участия во внеплановых и плановых проверках работодателей.

Статью 365 Трудового кодекса РФ было бы полезно дополнить частью второй следующего содержания: «Федеральная инспекция труда обязана предоставлять объединениям работодателей по запросам материалы проведенных проверок для обобщения и учета работодателями с целью недопущения нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права».

Представляется целесообразным дальнейшее совершенствование механизма присоединения к социально-партнерским соглашениям и введения в законодательство процедуры приостановления действия отраслевого соглашения в отношении работодателей, которые не имеют возможность выполнить то или иное положение соглашения.

Предлагается изложить часть 9 статьи 48 Трудового кодекса РФ в редакции: «В случае отказа работодателя присоединиться к соглашению руководитель федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, приглашает представителей этого работодателя и представителей выборного органа первичной профсоюзной организации, объединяющей работников данного работодателя, а также представителей отраслевой комиссии, осуществляющей контроль за исполнением соглашения, для проведения консультаций. Представители работодателя, представители работников и представители отраслевой комиссии обязаны принимать участие в указанных консультациях. Принятое по итогам консультаций решение о распространении либо нераспространении соглашения в отношении конкретной организации имеет обязательную силу. Порядок проведения таких консультаций определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда.».

Предлагается дополнить статью 49 частью 2 следующего содержания: «В случае невозможности реализации отдельных социально-трудовых обязательств или гарантий, установленных соглашением представители сторон социального партнерства организации, на которую распространяется действие данного соглашения, вправе направить представителям сторон, заключивших соглашение, обоснованные предложения о временном приостановлении действия таких обязательств или гарантий, либо об ограничении сферы их действия в отношении этой организации. Представители сторон, получившие такое предложение в письменной форме, обязаны в течение семи календарных дней со дня получения указанного предложения, рассмотреть предложение и в случае признания его обоснованным — заключить соответствующее дополнительное соглашение, учитывающее интересы инициаторов предложения.».

Следует согласиться с мнением Т.А. Сошниковой, что потенциал института отраслевых объединений работодателей государственными органами

используется не в полной мере, а именно они могли бы стать ключевым звеном, содействующим эффективной трансляции экономической идеологии государства в производственные коллективы¹

Представляется, что изменения в законодательство, направленные на создание экономических стимулов для вступления работодателей в объединения, позволит преодолеть позицию работодателей, не желающих участвовать в системе социального партнерства, обусловленную необходимостью принятия на себя дополнительных обязательств без должных компенсаций или преференций со стороны государства.

Колесова Н.С.²

Взаимосвязь экологической безопасности и защиты права на здоровье

Аннотация: Проводится анализ взаимосвязи сложной экологической ситуации и состояния здоровья населения; излагаются экологически неблагоприятные факторы, представляющие угрозу здоровью и самому существованию человека и предопределяющие необходимость защиты права на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Ключевые слова: право на охрану здоровья; экологическая безопасность и управление экологическими рисками.

Решающее значение для здоровья человека имеет экологически безопасная окружающая природная среда. Обеспечение экологической безопасности государством состоит в охране жизни и здоровья человека, в защите общества, его материальных и духовных ценностей, как и окружающей природной среды. Забота об экологии — это актуальная задача любого социально ответственного государства. В странах ЕС, к примеру, в рамках политики по борьбе с такой актуальной экологической угрозой, как изменения климата, к 2030 г. планируется сократить выбросы парниковых газов на 40 %, наряду с одновременным внедрением производства энергии из возобновляемых источников.³ Очевидно, что наша страна не должна быть в плане обеспечения экологической безопасности исключением — без «здоровой» экологии не может быть здоровых граждан. Не случайно ФЗ от 21 ноября 2011 г. № 323 «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» декларирует, что право на охрану здоровья обеспечивается не только созданием безопасных и благоприятных условий труда, быта, отдыха, оказанием доступной и качественной медицинской помощи, но и охраной окружающей среды (ч. 2 ст. 18).

В условиях дефицита бюджетных средств Российской Федерации необходимо определить приоритеты экологической политики, позволяющей, с

¹См.: Сошникова Т.А. Пути повышения роли профессиональных союзов в современной России: монография / М.: Изд-во Моск. Гуманита. Ун-та, 2014. — С. 127.

²Колесова Наталья Сергеевна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государства и права РАН.

³Демоскоп-Weekly (электронная версия бюллетеня «Население и общество»). 2014. № 613-614.

одной стороны, реализовать мероприятия по улучшению качества окружающей среды на конкретных территориях, а с другой — с учётом внешнего воздействия экологических рисков сориентировать органы здравоохранения и социального развития на поддержку здоровья всего населения.

По сути дела, экологическая безопасность — это состояние защищённости не только жизненно важных прав и интересов личности, но и общества и государства в целом от возможных негативных последствий процессов хозяйственной и иной деятельности человека, от разнообразных угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую природную среду. Как результат действия подобных неблагоприятных вызовов, динамика численности популяций всех видов млекопитающих, птиц, пресмыкающихся, земноводных и рыб в последние десятилетия демонстрирует достаточно тревожные тенденции. Согласно докладу «Живая планета» Всемирного фонда дикой природы (WWF), численность позвоночных животных на нашей планете в период с 1970 г. снизилась более чем вдвое (на 52 %). Основной однозначный вывод, к которому приходят авторы указанного доклада, сводится к следующему тезису: современные поколения с огромной скоростью тратят природный капитал будущих поколений.¹ Не удивительно, что весьма значительная доля россиян наряду с нехваткой средств и низким уровнем жизни видит основную причину ухудшения здоровья во влиянии плохой экологии. Так, по данным социологического опроса ВЦИОМ, проведённого 19-20 апреля 2014 г. в 130 населённых пунктах России, 30 % опрошенных респондентов (по сравнению с 32 % в 2013 г.) уверены, что ключевым фактором ухудшения их самочувствия является неблагоприятная экологическая обстановка.²

Поэтому анализ угроз для безопасного и комфортного существования человека, среди которых ключевую роль играет неблагоприятное состояние окружающей природной среды, занимает важное место в спектре актуальных проблем, связанных со здравоохранением. Иными словами, критически важным для сохранения России как благополучного государства является охрана жизни, здоровья и условий жизнедеятельности человека в условиях экологической безопасности.

Сейчас уже не вызывает сомнений, что в тех случаях, когда экологические факторы оказывают критическое воздействие на здоровье человека, они способны вызвать ряд экологически обусловленных заболеваний, ведут к сокращению средней продолжительности жизни людей, подверженных влиянию экологически неблагоприятных факторов. С полным основанием можно констатировать, что именно ожидаемая средняя продолжительность жизни является основным критерием не только качества жизни населения, но и экологической безопасности. Несмотря на наличие ряда важных государственных программ, направленных на совершенствование отечественного здравоохранения, положение со здоровьем населения нельзя назвать

¹См. подробнее: Константинов А. Вымирающая планета// Русский репортёр. 2014. 9 окт.

²Демоскоп-Weekly. 2014. № 601-602.

благополучным. Не будет большим преувеличением утверждать, что работой российской системы защиты здоровья недовольны большинство российских граждан. В ходе одного из последних опросов «Левада-Центра», который был проведён в августе 2014 г. в 134 населённых пунктах 46 регионов страны, 64 % опрошенных лиц было не удовлетворено системой здравоохранения, в то время как 31 % респондентов скорее всё устраивало. Вместе с тем, результаты социологических исследований свидетельствуют о некоторой позитивной динамике общественного мнения, ибо в 2013 г. система здравоохранения не устраивала 77 % россиян, и лишь 20 % заявляли, что удовлетворены её состоянием,¹ а по оценкам на 2012 г., подавляющее большинство (около 90%) полагали, что отечественная система охраны здоровья требует изменений.²

По общему правилу эффективность национальной системы здравоохранения той или иной страны оценивается путём сопоставления таких показателей, как средняя продолжительность жизни, доля расходов на здравоохранение в экономике, затраты на здравоохранение на душу населения. В рейтинге оценки здоровья населения (Bloomberg, 2014) наиболее эффективной была признана система здравоохранения Сингапура. Российская Федерация заняла последнее, 51-е место, уступив Бразилии (50-е место), Азербайджану (49), Алжиру (48), Колумбии (47), Ирану (46). Средняя продолжительность жизни в России составляет 70,2 года (в Сингапуре 82,1 года), доля расходов на здравоохранение в национальной экономике — 6,3 %, расходы на здравоохранение на душу населения — 887 долларов по сравнению с 2426 долларов в Сингапуре.³

К неблагоприятным условиям жизни людей абсолютно логично относить ухудшение экологической обстановки вследствие различных техногенных аварий и катастроф, что, в свою очередь, является одной из основных причин роста многих заболеваний (щитовидной железы, костно-мышечной патологии, лучевой болезни и пр.), равно как инвалидности и смертности.

Например, в Беларуси отмечается значительный рост числа больных с впервые установленным диагнозом «злокачественное новообразование», как и общего числа стоящих на учёте больных с этим диагнозом. Очевидно, что это связано с неблагоприятной экологической обстановкой в стране, сложившейся как результат Чернобыльской катастрофы, имевшей место почти три десятилетия назад (26 апреля 1986 г.). Как свидетельствует опыт, полностью избавиться от последствий этой беспрецедентной техногенной катастрофы пока не удалось. Как известно, в результате аварии на ЧАЭС серьёзный вред был нанесён корнеобитаемому слою почвы и воде, высокую дозу облучения получили 20 млн. человек, десятки тысяч погибли от лучевой болезни. Поскольку часть территории страны оказалась заражённой и непригодной для жилья и возделывания почвы, некоторые земли были выведены из сельскохозяйственного оборота.

¹Пресс-выпуск Левада-Центра. 2014. 17 сент.

²Демоскоп-Weekly. 2012. № 497-498

³Коммерсант. 2014. 18 сент.

В РФ органам государственного управления на всех уровнях приходится управлять сложными и противоречивыми ситуациями, связанными с экологическими детерминантами здоровья людей. Очевидно, что при формировании государственного управления и законодательно-правовой базы в области экологической безопасности необходимо, прежде всего, исходить из того, что антропогенное воздействие на окружающую природную среду необходимо существенно уменьшать, что, безусловно, будет способствовать не только сохранению биосферы, но и повышению уровня экологической безопасности настоящих и будущих поколений. В противном случае говорить о какой-либо позитивной динамике в численности населения и достижении приемлемого уровня его здоровья не приходится.

Для определения границ зоны экологического комфорта существуют чёткие санитарно-гигиенические требования в виде гигиены человека и окружающей среды. Государственные меры санитарно-гигиенического характера, направленные одновременно на сохранение и укрепление физического и психического здоровья человека и защиту окружающей среды, трудно переоценить.

К действиям, обеспечивающим эффективность государственного регулирования в области экологической безопасности, следует относить следующие. Во-первых, это экологическая экспертиза всей хозяйственной и иной деятельности, способной создать экологическую опасность, должна быть обязательной и сопровождаться разрешительным порядком осуществления такого рода проектов. Во-вторых, должен иметь эффективную реализацию принцип «загрязнитель платит», что на деле означает обязательность полной компенсации нанесённого ущерба со стороны виновника возникновения экологически опасной ситуации. Органы государственной власти должны не только обеспечивать свободный доступ граждан к полной и достоверной экологической информации на основе формирования необходимых баз данных, и коммуникаций, но и своевременно предупреждать население об экологической опасности.

Следовательно, государства должны, прежде всего, направлять усилия не столько на устранение уже возникших, чрезвычайных экологических ситуаций, сколько на их предупреждение, особенно в случае серьёзного и необратимого ущерба окружающей природной среде. По сути дела, это не что иное, как приоритет осуществления именно профилактических мер по обеспечению экологической безопасности. Очевидно, что в этих целях системы образования и искусства, культуры и морали, науки и техники должны быть сориентированы на цели предотвращения экологических угроз существованию человека и общества. Особо следует подчеркнуть необходимость адекватного научного обеспечения любой деятельности, связанной с созданием экологически благоприятной окружающей среды. Задачи науки состоят в том, чтобы, с одной стороны, разработать надёжные индикаторы и целевые параметры, обеспечивающие оценку экологической опасности и прогресса на пути к устойчивому развитию, а с другой — способствовать законодательному процессу. Иными словами,

созданию основ соответствующей нормативно-правовой базы, обеспечивающей деятельность, направленную на усиление безопасности в сфере экологии.

Примечательно, что по данным социологического анализа, на вопрос «в чём конкретно проявляется ухудшение окружающей среды в вашем населённом пункте и его окрестностях?» большинство опрошенных указывают именно на такой фактор, как «ухудшение здоровья людей».¹ Нередко респонденты оценивают экологическую обстановку в месте своего проживания как «скорее плохую, чем хорошую», отмечая загазованность воздуха, загрязнение водоёмов, повышенный уровень радиации и шума, отсутствие зелёных насаждений и антисанитарное состояние территорий. Не меньшую тревогу вызывают такие неблагоприятные факторы, как исчезновение лесов, кислотные дожди, загрязнённая питьевая вода, вредные химические вещества в продуктах питания и проч.

С учётом сказанного можно сделать следующий вывод. Поскольку существенный фактор риска для здоровья человека — состояние природной окружающей среды, ибо оно во многом определяет качество и продолжительность его жизни, важно понимать, что опасные для здоровья ситуации возникают при появлении экологически обусловленных болезней, новых и так называемых «возвращающихся» инфекций, росте неврозов и психических заболеваний. Следовательно, благоприятную окружающую среду, безусловно, следует относить к «благам», пользование которыми позволяет «обеспечивать хорошее состояние здоровья», согласно терминологии Европейской социальной хартии (п. 11 ч. I в редакции 1961 г.).

В современном мире растёт понимание того, что построение общества, в котором все его члены могут рассчитывать на долгую здоровую жизнь, является важнейшей задачей. Поскольку необходимость улучшения состояния здоровья населения РФ очевидна, в фокусе внимания российского государства должен быть «человек с его пожеланиями быть здоровым и не болеть», а в центре внимания здравоохранения — «пациент с его факторами риска и больной с его надеждами на выздоровление».² Более того, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) считает, что концепция учёта интересов здоровья населения является важной предпосылкой для управления экологическими рисками. Тем самым она обеспечивает и мощную основу для первичной профилактики, так как в ней учитываются не только непосредственные экологические факторы риска типа загрязнения воздуха, но и глубинные экологические детерминанты здоровья, такие как городская транспортная политика, которые необходимо учитывать при разработке соответствующих стратегий по охране здоровья населения.³

Библиография:

1. Константинов А. Вымирающая планета// Русский репортёр. 2014. 9 окт.

¹См., например: Левада-Центр, 11 сентября 2012 г. //http://www.levada.ru

²Основные положения стратегии охраны здоровья населения РФ на период 2013-2020 г.г. и последующие годы (под редакцией Комарова Ю.М.). М. 2013 С. 270.

³Здоровье и окружающая среда: принципы коммуникации риска. ВОЗ. 2013. С. 9.

Повышение эффективности судебной защиты прав человека

Аннотация: В современном обществе остро стоит вопрос о предоставлении гарантий защиты прав человека. Данная проблема прослеживается в связи с усилением социальной напряженности в обществе. В настоящей статье автор предлагает возможные по его мнению пути повышения эффективности защиты прав и основных свобод человека.

Ключевые слова: права человека, право на защиту, эффективная судебная защита прав человека, классификация мер повышения эффективности судебной защиты.

Как справедливо и точно указал в своей статье Президент РФ Владимир Владимирович Путин: «Мир меняется. Идущие в нем процессы глобальной трансформации таят в себе риски самого разного, зачастую непредсказуемого характера. В условиях мировых экономических и прочих потрясений всегда есть соблазн решить свои проблемы за чужой счет, путем силового давления. Не случайно уже сегодня раздаются голоса, что, мол, скоро «объективно» встанет вопрос о том, что национальный суверенитет не должен распространяться на ресурсы глобального значения»²

В период реформирования российского общества особую значимость приобретают проблемы прав человека, ибо они определяют сферу свободы личности, ее автономию и самоопределение, упорядочивают и координируют общественные связи и отношения; очерчивают границы деятельности государства по поводу вторжения в сферу личной свободы человека, ставя при этом преграды всевластию и произволу государственных институтов; определяют параметры взаимоотношений человека и государства, ответственность последнего за свою деятельность перед личностью и обществом; обеспечивают стабильность, устойчивое развитие общества, его нормальную жизнедеятельность на основе накопленного историческим опытом правовых форм взаимодействия людей. Иными словами, права и свободы человека и гражданина выступают основным критерием оценки качества государственности, степени его демократичности, приверженности правовым началам, нравственности, общечеловеческим ценностям.

Одним из основных прав человека является право на защиту. Часть 2 статьи 45 Конституции РФ³ признает право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. По смыслу статьи гражданин может использовать для защиты своих прав и свобод все виды обжалования, обращаться в суд, к общественности, использовать средства массовой информации, создать комитет в свою защиту, провести пикетирование. Человек, реализуя свое право

¹Рыбаков Дмитрий Анатольевич: старший преподаватель кафедры коммерческого права АНО Московский Гуманитарный Университет

²В.В. Путин, Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России, [www. http://putin2012.ru/](http://putin2012.ru/).

³«Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием) \\\ "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014 г., N 31, ст. 4398.

на защиту, может воспользоваться всеми предоставленными Конституцией РФ правами (статьям 31, 33, 35, 36, 46, 47 — 54 Конституции РФ).

Современный этап конституционного развития России характеризуется постоянным совершенствованием системы обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Начало этому процессу положила Конституция Российской Федерации 1993 г.

Конституционный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина состоит из различных элементов. В качестве основных можно назвать: объекты защиты, которыми выступают права и свободы человека и гражданина; субъекты защиты, к которым Конституция РФ относит государственные органы (ст. ст. 2, 7, 18, 24, 38, 45, ч. 1 ст. 46, ст. 47, ч. 2 ст. 50); объединения и организации (ч. 1 ст. 30, ст. 13, ч. 3 ст. 37, ч. 3 ст. 46, ч. 1 ст. 48); человека (ст. 29, ч. 2 ст. 45, ст. ст. 31, 44, 46, 52); основания защиты, которыми являются: конституционные нормы — это юридическое основание; фактическое основание — это те конкретные нарушения или ограничения прав и свобод, которые возникают в результате неправомερных действий; формы защиты, отличающиеся в настоящее время широким разнообразием. Конституционные положения закрепляют государственную защиту (ст. 2, ч. 1 ст. 45, ч. 2 ст. 61), судебную защиту (ст. 46); защиту прав и свобод органами местного самоуправления (ст. 130); защиту прав и свобод правозащитными организациями, общественными объединениями и профессиональными союзами (ч. 1 ст. 30, ч. 2 ст. 45, ч. 1 ст. 48); самозащиту прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 45).

Одним из наиболее действенных средств конституционной защиты прав и свобод личности признается судебная система. В соответствии со ст. 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»¹ она включает следующие федеральные суды: Конституционный суд РФ; Верховный суд РФ; верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов РФ и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

Деятельность судебной системы направлена на защиту любых нарушений прав и свобод со стороны, как государственных органов, так и частных лиц. Защита конституционных прав и свобод — основополагающая задача Верховного Суда Российской Федерации. Он вправе рассматривать уголовные и гражданские дела в целях защиты прав и свобод человека и гражданина. Верховный Суд России активно защищает избирательные права граждан. Основная нагрузка по защите прав и свобод граждан лежит на районных судах, в которых рассматривается большинство дел, связанных с нарушением прав и свобод граждан.

¹Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // «Российская газета», 06.01.1997.

Свойство эффективности должно выступать неотъемлемым сущностным элементом права человека и гражданина на судебную защиту, включаемым в содержание данного права, а также гарантией реализации субъективного конституционного права человека и гражданина на судебную защиту.

Мнение о том, что данное свойство является одним из базовых, разделяется как в науке, так и на практике.

Как отметил председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин, «повышение эффективности правосудия — одно из кардинальных условий развития страны и снятия общественного напряжения»¹. Ю. Чайка, замещая пост министра юстиции РФ, также подчеркнул, что «обеспечение эффективной защиты прав и свобод человека является одним из приоритетных направлений как внутренней, так и внешней политики Российской Федерации. В этом — стратегическая позиция руководства России, основанная на Конституции РФ»².

Известный венгерский исследователь А. Шайо считает, что, «к числу прав человека и гражданина принадлежит не только право на судебную защиту, но и право на её эффективность»³. Английские авторы Н. Моул и К. Харби подчёркивают, что неотъемлемыми чертами правосудия являются доверие к нему и его эффективность⁴. Итальянский учёный, судья Европейского суда в отставке М. де Сальвиа, анализируя практику толкования Европейской конвенции, также указывает на то, что государство должно обеспечить эффективное пользование правами, гарантированными ст. 6 Конвенции⁵.

Отдельные исследователи, в частности, Г. Подзорова, рассматривают эффективность не в качестве свойства, а в качестве принципа рассматриваемого конституционного права: «... эффективность права относится к числу важнейших принципов обеспечения прав и свобод человека»⁶.

Следует отметить, что Конституция РФ и федеральные законы напрямую не закрепляют требования об эффективности средств правовой защиты в целом и судебной защиты в частности, однако это вытекает из конституционных характеристик правосудия.

Европейский суд рассматривает эффективность как неотъемлемую часть права на справедливое судебное разбирательство. Об этом свидетельствует его толкование ст. 13 Европейской конвенции, согласно которой «каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе». Европейский суд при толковании данной нормы пришёл к выводу о том, что право на судебную защиту, гарантированное ст. 6

¹Зорькин В. Д. Качество правосудия — это вопрос конституционный. // Журнал "Право и безопасность". 2005. № 1(14).

²Чайка Ю.Я. Права человека — приоритет Конституции Российской Федерации. // Российская юстиция. 2008. № 12. С. 5.

³Конституционные права в России: дела и решения / под ред. А. Шайо. — М.: Институт права и публичной политики, 2010. С. 326.

⁴Моул Н., Харби К., Алексеева Л. Б. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Статья 6: право на справедливое судебное разбирательство. Прецеденты и комментарии. — М: Российская академия правосудия, 2001. С. 35.

⁵Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящиеся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. — СПб.: Юридический пресс-центр, 2004. С. 386 (§ 382).

⁶Подзорова Г. Право на защиту взыск в процессах / Бизнес-адвокат. 2010. № 2.

Конвенции, является частным случаем эффективных средств правовой защиты, о которых речь идёт в ст. 13 Конвенции, и, соответственно, требование об эффективности правовой защиты в полной мере применимо к праву на судебную защиту: «... п. 1 ст. 6 Конвенции представляет собой *lex specialis* по отношению к ст. 13, гарантии которой поглощены ст. 6»¹; «ст. 13 Конвенции, как и ст. 6, принуждает Договаривающиеся Государства организовать свои суды таким образом, чтобы позволить им отвечать требованиям этой нормы»², то есть нормы, требующей эффективности.

Таким образом, эффективность должна являться одним из качеств права человека и гражданина на судебную защиту, её отсутствие будет отрицать сущность данного права.

Европейский суд в качестве наиболее важных аспектов эффективности выделяет следующие: наличие у лица возможности лично возбудить процедуру обжалования³; не только юридическая, но и практическая эффективность защиты⁴; полномочия и гарантии, которыми обладает орган защиты; независимость эффективности средства правовой защиты от однозначной предопределённости благоприятного исхода для заявителя⁵. При этом Европейский суд подчеркнул, что даже если ни одно из средств защиты не отвечает требованию эффективности, они могут быть признаны эффективными в их совокупности, то есть их совместное действие может принести необходимый эффект, хотя в отдельности они такого эффекта не приносят.

На наш взгляд, следует отметить, что эффективность в самом широком смысле означает действенность, приводящую к нужным результатам, дающую наибольший эффект⁶. В отношении права человека и гражданина на судебную защиту это означает, как представляется, а) вынесение законного и обоснованного судебного решения б) в кратчайший срок, а также в) максимально быстрое его исполнение.

Именно с такой позиции необходимо классифицировать и проанализировать различные предлагаемые меры повышения эффективности права человека и гражданина на судебную защиту. Критерием классификации является содержание (направленность) мер. По этому основанию можно выделить следующие меры:

- правовые (например, институциональные, то есть связанные с повышением институциональной самостоятельности и независимости судебной системы и судейского корпуса; связанные с совершенствованием процессуального законодательства);

- организационные (направленные на совершенствование судебных процедур, сокращение их временной продолжительности (ускорения), работы судей вне судебного заседания, кадровые меры, связанные, например, с подготовкой и переподготовкой кадров судебной системы и др.).

Исходя из этого в группу правовых мер можно включить, например, следующие:

¹Василеску против Румынии. Постановление Европейского суда от 22.05.1998 г.

²Чонка против Бельгии. Постановление Европейского суда от 05.02.2002 г.

³Решение Европейского суда от 10.07.1991 г. № 13190/87. Цит. по: Деменева А. Европейский суд: панацея от всех бед? / Практика применения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. — Екатеринбург, 2002. С. 7.

⁴Ротару против Румынии. Постановление Европейского суда от 04.05.2000 г.

⁵Чонка против Бельгии. Постановление Европейского суда от 05.02.2002 г. § 75.

⁶Розенталь Д. Э., Теленкова М. А. Словарь трудностей русского языка. — М.: Рольф, 2001. — С. 818.

Совершенствование процессуального законодательства.

Данная мера охватывает собой совокупность тех предложений, которые касаются совершенствования эффективности не только процессуального законодательства в целом, но и отдельных процессуальных действий, процедур. За подобные меры выступают, например, С. Зеленин, И. А. Михайлова¹, М. Ш. Пацация², М. К. Треушников³, В. Ф. Яковлев⁴, В. В. Ярков⁵ и др.

К числу таких мер названные авторы, в частности, относят: ограничение возможности применения закона по аналогии, так как субсидиарное применение норм иных отраслей права может привести к судебным ошибкам и произволу; специализация судов и судей по конкретным категориям дел; снятие ограничений в пределах (объеме) пересмотра дела вышестоящими судебными инстанциями и наделение их правом пересматривать дело в полном объеме.

На наш взгляд, совершенствование (а, точнее, развитие) процессуального законодательства неизбежно в силу непрекращающейся динамики развития общественных отношений, однако введение каждой такой меры необходимо тщательно изучить с позиции не противоречия конституционным ценностям.

Изменение территориального принципа организации судебной системы.

Заместитель председателя Совета при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия С. Е. Вицин предлагает организовывать её не по административно-территориальному принципу, а в соответствии с количеством населения. Так, он предлагает сформировать судебные участки, охватывающие 15-30 тыс. чел., затем судебные районы, включающие 200.000 чел., затем судебные округа (500 тыс. — 1 млн. чел.) и, наконец, Верховный Суд РФ.

Подобный опыт имеется во Франции, Германии, Италии, других западных странах и зарекомендовал себя с положительной стороны, в том числе, с точки зрения его эффективности. Учитывая, что, например, в 2009 г. в РФ было 15,6 тыс. судей на 148 млн. чел. населения РФ, то на одного судью приходилось 9,5 тыс. чел. (Для сравнения — во Франции этот показатель составляет 6 тыс., Германии — 4 тыс., а Англии — 3 тыс.)⁶. Поэтому данное предложение, на наш взгляд, заслуживает внимания.

Развитие альтернативных методов разрешения споров.

Данная проблема поставлена уже на уровне европейского сообщества. В рекомендации Комитета министров Совета Европы от 5 сентября 2009 г. № R (2009) 9 «Об альтернативах судебному разбирательству споров между органами исполнительной власти и частными лицами» констатируется, что судебные процедуры не всегда являются наиболее подходящим средством разрешения споров, и что альтернативные методы их разрешения в некоторых случаях более эффективны, так

¹Михайлова И. А. Конституционное регулирование судебной защиты прав граждан и организаций. // Проблема конституционного развития России на современном этапе: материалы научно-теоретической конференции / под ред. С. А. Комарова. — Рязань, 2009. С. 113.

²Российский судья. 2010. № 4. С. 4-5.

³Российский судья. 2010. № 4. С. 7.

⁴Российский судья. 2010. №4. С. 2.

⁵Российский судья. 2010. № 4. С. 5.

⁶Терёхин В. А. Самостоятельность судебной власти и независимость судей как гарантия прав граждан. // Государство и право. 2010. № 8. С. 50.

как они характеризуются более гибкими и простыми процедурами, более быстрым и дешёвым решением, мировым соглашением, решением спора экспертами, решением споров на основании справедливых принципов, а не только в соответствии со строгими правилами¹. В связи с этим Комитет министров многие годы призывает государства-члены чаще использовать такие альтернативные методы споров о правах человека, как посредничество и примирение².

На наш взгляд, такая мера в определённой степени является непоследовательной, поскольку для повышения эффективности конституционного права человека и гражданина на судебную защиту предлагается снижать количество обращений в суды путём передачи дела (спора) несудебному органу (вышестоящему органу исполнительной власти, независимому медиатору, третейскому суду, примирительной комиссии и др.) либо путём введения обязательной процедуры соблюдения досудебного порядка урегулирования спора.

Тем не менее, следует признать, что снижение служебной нагрузки на судей положительно сказывается на качестве отправления правосудия, прежде всего, его своевременности, поэтому альтернативные способы разрешения споров должны существовать. Следует отметить, что многие организационные меры могут быть предприняты лишь посредством принятия соответствующих им правовых мер. Однако данное обстоятельство не должно сводить все организационные меры в область сугубо правовых.

Рассмотренные аспекты эффективности судебной защиты позволяют сделать следующие выводы:

1. Свойство эффективности является неотъемлемым сущностным элементом объективного конституционного права человека и гражданина на судебную защиту и одновременно гарантией данного субъективного права.

2. Понятие и содержание эффективности в силу плюрализма идей и многообразия типов правопонимания уясняется неоднозначно относительно состава субъектов, обеспечивающих эффективность (личность, органы судебной власти, государство). Однако эффективность в самом широком смысле означает действенность, приводящую к нужным результатам, дающую наибольший эффект. Поэтому применительно к исследуемому праву предлагаются следующие критерии эффективности: вынесение законного и обоснованного судебного решения, разумный срок разбирательства дела и обязательного исполнения судебного решения по нему.

В соответствии со сформулированными критериями предлагается следующая классификация мер по повышению эффективности реализации рассматриваемого права:

1. Правовые (например, институциональные, то есть связанные с повышением институциональной самостоятельности и независимости судебной системы и судейского корпуса; связанные с совершенствованием процессуального законодательства).

2. Организационные (направленные на совершенствование судебных процедур, сокращение их временной продолжительности (ускорения), работы судей вне судебного заседания, кадровые меры, связанные, например, с подготовкой и

¹Рекомендация Rec (2009) 9 от 05.09.2009 г.

²Рекомендации R (81) 7, R (86) 12.

переподготовкой кадров судебной системы и др.).

Библиография:

1. Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящиеся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. — СПб.: Юридический пресс-центр, 2004. С. 386 (§ 382).
2. Зорькин В. Д. Качество правосудия — это вопрос конституционный. // Журнал "Право и безопасность". 2005. № 1(14).
3. Конституционные права в России: дела и решения / под ред. А. Шайо. — М.: Институт права и публичной политики, 2010. С. 326.
4. Подзорова Г. Право на защиту взнет в процессах / Бизнес-адвокат. 2010. № 2.
5. Терёхин В. А. Самостоятельность судебной власти и независимость судей как гарантия прав граждан. // Государство и право. 2010. № 8. С. 50.
6. Чайка Ю.Я. Права человека — приоритет Конституции Российской Федерации. // Российская юстиция. 2008. № 12. С. 5.

Чупрова Е.В.¹

О некоторых проблемах реализации права военнослужащих на обеспечение в порядке обязательного пенсионного страхования

Аннотация: В статье рассматривается проблема несогласованности законодательства о пенсионном обеспечении военнослужащих с иными законодательными актами в сфере обязательного пенсионного страхования. Отмечается необходимость установления гибкого подхода к установлению минимальных требований при назначении страховых пенсий и усиления страховых начал при осуществлении выплаты указанных пенсий лицам из числа военнослужащих.

Ключевые слова: обязательное пенсионное страхование, военнослужащие, страховой стаж, государственное пенсионное обеспечение, размер страховой пенсии.

Приближается дата вступления в силу очередных изменений в действующее российское пенсионное законодательство, призванных защитить пенсионные права граждан Российской Федерации на основе обязательного пенсионного страхования с учетом социальной значимости трудовой и (или) иной общественно-полезной деятельности граждан в правовом государстве с социально ориентированной рыночной экономикой, в результате которой создается материальная основа для пенсионного обеспечения, особого значения страхового пенсионного обеспечения для поддержания материальной обеспеченности и удовлетворения основных жизненных потребностей пенсионеров, субсидиарной ответственности государства за пенсионное обеспечение, а также иных конституционно значимых принципов пенсионного

¹Чупрова Елена Викторовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

обеспечения¹. Следует отметить, что многие положения новых законов² отвечают заявленным в преамбуле целям и являются в определенной степени необходимым этапом развития пенсионного обеспечения граждан.

Вместе с тем, становятся очевидными отдельные проблемы, с которыми неизбежно столкнутся граждане при реализации своего конституционного права на пенсионное обеспечение, в том числе кадровые военнослужащие. Присоединяемся к мнению ученых о том, что многие из этих проблем обусловлены недостаточной согласованностью законодательства о пенсионном обеспечении военнослужащих с иными законодательными актами в сфере пенсионного обеспечения граждан³.

Мы неоднократно обращали внимание на непоследовательный подход законодателя к установлению минимальной продолжительности страхового стажа для назначения трудовой (с 1 января 2015 г. страховой) пенсии по старости⁴. В целом поддерживая тенденцию в пенсионном законодательстве к увеличению минимального требуемого страхового стажа для назначения пенсии по старости, считаем нецелесообразным лишение трудовых (страховых) пенсий по старости всех лиц, имеющих стаж менее 15 лет. По нашему мнению, следует вернуться к пенсиям при неполном трудовом стаже, как это было установлено в ст.15 Закона РФ от 20.11.1990 № 340-1 "О государственных пенсиях в Российской Федерации"⁵ с 1 марта 1991 г. Назначение трудовой (страховой) пенсии по старости при неполном страховом стаже от 5 до 15 лет, пусть даже в размере, значительно отличающемся в меньшую сторону от размера пенсии при наличии полного требуемого страхового стажа, обеспечит права застрахованных и защитит их конституционное право на пенсию.

Повышение минимальных требований к продолжительности страхового стажа с 1 января 2015 г. может негативно отразиться и на реализации прав лиц, проходивших военную и приравненную к ней службу⁶, и имеющих право на одновременное получение государственной и трудовой (страховой) пенсий. Указанной категории граждан при наличии стажа военной службы 20 лет и более и имеющим право на пенсию за выслугу лет, при наличии условий для

¹Ст.1 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ "О страховых пенсиях"// "Собрание законодательства РФ", 30.12.2013, N 52 (часть I), ст. 6965, "Собрание законодательства РФ", 13.01.2014, № 2 (часть II) (поправка).

²Имеются в виду Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ "О страховых пенсиях" и Федеральный закон от 28.12.2013 № 424-ФЗ "О накопительной пенсии"// "Собрание законодательства РФ", 30.12.2013, № 52 (часть I), ст. 6965, "Собрание законодательства РФ", 13.01.2014, № 2 (часть II) (поправка); "Собрание законодательства РФ", 30.12.2013, № 52 (часть I), ст. 6989.

³Антипьева Н.В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам пенсионного обеспечения лиц, проходивших военную службу // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 8. С. 50 — 55.

⁴См. напр.: Чупрова Е.В. «Предотвращение ограничения конституционного права граждан на пенсионное обеспечение в процессе совершенствования законодательства Российской Федерации»//Научно-практический журнал Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Вестник Академии», №1 (39), 2014, стр.16-17; Чупрова Е.В. «О некоторых проблемах реализации конституционного права граждан на пенсионное обеспечение в законодательстве Российской Федерации»//Журнал «Адвокат», №2, 2014г.

⁵Документ утратил силу с 1 января 2002 г.

⁶Речь идет о кадровых военнослужащих, перечисленных в ст.1 Закона РФ от 12.02.1993 № 4468-1 "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей"// "Ведомости СНД РФ и ВС РФ", 04.03.1993, N 9, ст. 328.

назначения трудовой пенсии по старости, с 1 января 2007 г. было установлено право на одновременное получение пенсии за выслугу лет и трудовой пенсии по старости¹. Следует отметить, что до указанной даты у них было лишь право выбора из этих двух пенсий. Конституционный Суд Российской Федерации по этому поводу отметил, что исключение для военных пенсионеров, работающих по трудовому договору, возможности получить без отказа от военной пенсии страховое обеспечение с учетом объема накопленных страховых взносов лишает смысла пенсионное страхование, которое в подобных условиях превращается лишь в институт изъятия денежных средств, что не согласуется с целями и предназначением такого страхования и приводит к ущемлению их социальных прав, которое не имеет объективного и разумного оправдания и несовместимо с требованиями статей 19 (части 1 и 2), 39 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации². Решение о праве кадровых военнослужащих на получение одновременно пенсий за выслугу лет или по инвалидности и трудовой (страховой) пенсии по старости принималось при минимальных требованиях к продолжительности страхового стажа для назначения трудовой пенсии по старости 5 лет и его увеличение с 1 января 2015 года до 15 лет неизбежно повлечет существенное снижение гарантированности прав застрахованных в системе обязательного пенсионного страхования из числа лиц, проходивших военную службу. Подобное мнение высказывается и другими учеными³.

Следует заметить, это не единственное противоречие в законодательных актах, которое неизбежно влечет нарушение пенсионных прав граждан из числа лиц, проходивших военную службу, и имеющих страховой стаж в системе обязательного пенсионного страхования. Так, в вышеупомянутом определении Конституционного Суда РФ от 11.05.2006 № 187-О, в целях обеспечения реализации социальных прав работающих по трудовому договору военных пенсионеров федеральному законодателю было предписано разработать правовой механизм, гарантирующий им, помимо выплаты пенсии по государственному пенсионному обеспечению, возможность получать страховую часть трудовой пенсии с учетом страховых взносов, отраженных на их индивидуальных лицевых счетах в Пенсионном фонде Российской Федерации. Механизм был разработан, и Федеральный закон от 22.07.2008 № 156-ФЗ, закрепив за лицами, проходившими военную службу, право на получение, наряду с пенсией за выслугу лет или по инвалидности, трудовой пенсии по старости, исключил из неё базовую часть. На момент принятия закона отсутствие в структуре получаемой вышеуказанными

¹Федеральный закон от 22.07.2008 N 156-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам пенсионного обеспечения" // "Собрание законодательства РФ", 28.07.2008, № 30 (ч. 1), ст. 3612.

²Определение Конституционного Суда РФ от 11.05.2006 N 187-О "По жалобе гражданина Наумчика Вячеслава Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями пунктов 2 и 3 статьи 3 Федерального закона "О государственном пенсионном обеспечении" в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 07.08.2006, № 32, ст. 3585.

³См. напр.: Азарова Е.Г., Андриченко Л.В., Бочарникова М.А., Голованова Н.А., Захаров М.Л., Коршунова Т.Ю., Ломакина Л.А., Плюгина И.В., Серегина Л.В., Чиканова Л.А. Аналитический обзор на тему: "Соответствие российского законодательства требованиям международной организации труда" / отв. ред. Л.А. Чиканова // СПС КонсультантПлюс. 2014.

лицами трудовой пенсии по старости базовой части не ущемляла их пенсионных прав, поскольку указанная часть финансировалась не за счет страховых платежей на обязательное пенсионное страхование, а за счет иных финансовых источников. Ситуация изменилась с 1 января 2010 г., когда базовая часть трудовой пенсии по старости утратила свою определенную обособленность и вошла составной частью в страховую часть трудовой пенсии по старости в виде фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии по старости¹. Таким образом, изменился порядок финансирования данной части пенсии: источником финансирования стали средства обязательного пенсионного страхования и получателям трудовой пенсии по старости из числа военнослужащих необходимо было законодательно установить страховую часть трудовой пенсии по старости без изъятий. Однако действующая редакция ч.4 ст.7 Закона РФ от 12.02.1993 № 4468-1 и п.6 ст.3 Федерального закона от 15.12.2001 № 166-ФЗ² закрепляют право кадровых военнослужащих при наличии условий для назначения им трудовой пенсии по старости на одновременное получение пенсии за выслугу лет или пенсии по инвалидности, предусмотренных Законом о пенсионном обеспечении военнослужащих, и страховой части трудовой пенсии по старости, за исключением фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии по старости (выделено мной — Е.Ч.). С 1 января 2015 г. фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии в структуре страховой пенсии заменен фиксированной выплатой к страховой пенсии. В соответствии с п.1 ст.16 Федерального закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ "О страховых пенсиях", лицам, являющимся получателями пенсии за выслугу лет либо пенсии по инвалидности в соответствии с Законом о пенсионном обеспечении военнослужащих, фиксированная выплата к страховой пенсии начисляться не будет. По нашему мнению, искусственное уменьшение страховой части трудовой пенсии по старости (с 1 января 2015 г. — страховой пенсии по старости) нарушает закрепленный в ст. 4 Федерального закона от 16.07.1999 № 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования"³ принцип государственной гарантии соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных страховых рисков и исполнение обязательств по обязательному социальному страхованию независимо от финансового положения страховщика. Полный возврат уплаченных за застрахованное лицо взносов на обязательное пенсионное страхование возвратит доверие граждан к развивающейся пенсионной системе. Поступательное развитие российской пенсионной системы невозможно без устранения противоречий между законами, регулирующими отношения по обязательному пенсионному страхованию, и законами, устанавливающими государственное пенсионное обеспечение.

¹Подпункт 10 ст.28 Федеральный закон от 24.07.2009 № 213-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования"// "Собрание законодательства РФ", 27.07.2009, № 30, ст. 3739.

²"Собрание законодательства РФ", 17.12.2001, № 51, ст. 4831.

³"Собрание законодательства РФ", 19.07.1999, № 29, ст. 3686.

Библиография:

1. Азарова Е.Г., Андриченко Л.В., Бочарникова М.А., Голованова Н.А., Захаров М.Л., Коршунова Т.Ю., Ломакина Л.А., Плюгина И.В., Серегина Л.В., Чиканова Л.А. Аналитический обзор на тему: "Соответствие российского законодательства требованиям международной организации труда" / отв. ред. Л.А. Чиканова // СПС КонсультантПлюс. 2014.
2. Антипьева Н.В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам пенсионного обеспечения лиц, проходивших военную службу // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 8. С. 50 — 55.
3. Чупрова Е.В. «Предотвращение ограничения конституционного права граждан на пенсионное обеспечение в процессе совершенствования законодательства Российской Федерации» // Научно-практический журнал Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Вестник Академии», №1 (39), 2014, стр.16-17.
4. Чупрова Е.В. «О некоторых проблемах реализации конституционного права граждан на пенсионное обеспечение в законодательстве Российской Федерации» // Журнал «Адвокат», №2, 2014г.

Корсаненкова А.Ф.¹

**Институт досрочных трудовых пенсий по старости:
новые подходы в правовом регулировании**

Аннотация: В настоящей статье автор, анализируя основные направления реформирования института досрочных пенсий по старости, приходит к выводу об изменении традиционных подходов в правовом регулировании пенсионных отношений, выражающемся в выходе его за пределы публично — правового регулирования, и как следствие этого — неизбежном изменении правовой природы отрасли права социального обеспечения

Ключевые слова: институт досрочных трудовых пенсий по старости, реформирование досрочного пенсионного обеспечения, модификация социальной функции государства, патерналистское социальное государство, неопатерналистское социальное государство.

Институт досрочных трудовых пенсий в Российской Федерации развит очень широко. В России каждый третий пенсионер получает досрочную трудовую пенсию по старости. Такой большой охват населения досрочными трудовыми пенсиями по старости — наследие советского прошлого. Льготное пенсионное обеспечение берет свое начало еще с 1932 г., когда для отдельных категорий населения было установлено пенсионное обеспечение по старости с понижением «стандартного» пенсионного возраста.

Досрочной трудовой пенсией по старости считается пенсия, которая назначается ранее достижения «стандартного» пенсионного возраста (55 лет для

¹Корсаненкова Алла Федоровна, ст. преподаватель кафедры трудового, социального и семейного права факультета юриспруденции и ювенальной юстиции РГСУ

женщин и 60 лет для мужчин) и выплачивается до его достижения (см. ст. 27, 28 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»¹).

Многие эксперты считают, что распространение досрочных трудовых пенсий по старости является чрезмерным, это приводит к большим обременениям всей страховой пенсионной системы России.

Как справедливо отмечает М.Л. Захаров, «реформирование досрочного пенсионного обеспечения назрело давно. Пути и способы его реформирования известны и определены специалистами: надо незамедлительно прекратить расширять пенсионное обеспечение при пониженном пенсионном возрасте (вместо подмены этим создания приемлемых условий труда), разработать по примеру других стран перечень соответствующих производств и работ, где объективно не могли в прошлом, не могут быть ныне и в ближайшей перспективе устранены вредные и опасные для здоровья человека условия труда; ввести дополнительные страховые взносы для организаций, в которых выполняются соответствующие работы, и выплачивать досрочные пенсии за счет таких взносов (до достижения стандартного пенсионного возраста)»².

Перечисленные направления совершенствования института досрочных трудовых пенсий, по сути, являются основными направлениями его реформирования, содержащимися в Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации (далее — Стратегия), утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р³.

В ней обозначены следующие основные проблемы системы досрочного пенсионного обеспечения:

1) действующая в настоящее время система установления досрочных пенсий, созданная в период существования Союза ССР, не соответствует современным экономическим условиям, а ее устройство не отвечает принципу социальной справедливости;

2) финансирование выплат досрочных пенсий осуществляется за счет общих доходов бюджета Пенсионного фонда РФ, в то время как источником финансирования должны быть дополнительные страховые взносы работодателей. Отсутствие самостоятельного источника финансирования досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда, а также занятостью на отдельных видах работ привело к тому, что эти пенсии выплачиваются за счет средств, уплачиваемых работодателями в виде общеустановленных страховых взносов. Это снижает возможности для повышения пенсий остальным категориям получателей, в результате чего издержки, которые обязаны нести работодатели в целях обеспечения прав своих работников на досрочную пенсию, несут, по сути, все пенсионеры.

¹Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ / СЗ РФ. 2001. №52 (1 ч.). Ст. 4920.

²Захаров М.Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве): монография. М., 2013. С. 144.

³Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации» от 25 декабря 2012 г. № 2524-р / СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8029.

3) досрочные пенсии компенсируют работникам неблагоприятные условия труда, ответственность за которые должны нести работодатели, а также позволяют работодателям решать проблему привлечения кадров на рабочие места с вредными и опасными условиями труда;

4) работодатели не заинтересованы в улучшении условий и повышении безопасности труда, а также в развитии системы профилактики несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

5) право на получение досрочных пенсий предоставляется независимо от фактических условий труда, показателей здоровья и сохранения трудоспособности работников;

Реформирование досрочного пенсионного обеспечения является сложной и комплексной задачей, в рамках выполнения которой необходимо принять меры по улучшению условий труда и созданию стимулов для работодателей, обеспечивающих модернизацию рабочих мест. Кроме того, нужны меры по сокращению уровня смертности и травматизма от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также по созданию условий для экономической мотивации работодателей, улучшающих условия труда.

Одновременно с реформированием досрочных пенсий необходимо усовершенствовать систему обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Основными принципами преобразования системы досрочных пенсий являются:

- сохранение системы социальных гарантий работникам, занятым на производствах с особыми условиями труда;
- поддержание доверия граждан к закону и действиям государства;
- недопустимость произвольных изменений в законодательстве Российской Федерации;
- установление переходного периода в целях адаптации граждан к новым условиям пенсионного обеспечения.

Стратегией предусмотрена поэтапная трансформация института досрочных пенсий.

Прежде всего, предлагается установление дополнительного тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, а также поэтапное для страхователей увеличение страховой нагрузки:

- в отношении выплат лицам, работающим на работах, предусмотренных пп. 1 п. 1 ст. 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ» (Список № 1) на 2014 год — 6 %, на 2015 год — 9 %;

- в отношении выплат лицам, работающим на работах, предусмотренных пп. 2 — 18 п. 1 статьи 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ» (Список № 2 и «малые списки»), на 2014 год — 4 %, на 2015 год — 6 %.

В последующие годы размер дополнительного тарифа будет определяться с учетом обеспечения за счет страховых взносов финансирования выплаты назначенных застрахованным лицам пенсий в течение всего досрочного периода.

По результатам специальной оценки условий труда (введена ФЗ «Об оценке условий труда» от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ¹) устанавливается система гибкого регулирования дополнительных тарифов пенсионного страхования на работах с вредными условиями труда (ст. 58.3 ФЗ от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ»).

При этом предлагается выделить три категории застрахованных лиц, в отношении которых необходимо использовать следующие подходы к реформированию досрочных пенсий:

1) для лиц, которые на 1 января 2015 г. будут иметь «полный» специальный стаж для назначения досрочной трудовой пенсии, сохраняется право на назначение и выплату досрочных трудовых пенсий в рамках обязательного пенсионного страхования;

2) для лиц, которые на 1 января 2015 г. будут иметь «неполный» специальный стаж (не сформировавшие право на досрочную трудовую пенсию), будет сохранено право на включение в специальный стаж периодов работы в особых условиях труда в случае уплаты работодателем в их пользу страховых взносов по дополнительному тарифу. Они также сохраняют право на назначение досрочных трудовых пенсий.

Предлагается на основе положений, зафиксированных в коллективных либо трудовых договорах или в локальных нормативных актах, создание работодателем системы дополнительных социальных гарантий: добровольное пенсионное страхование (негосударственное пенсионное обеспечение), установление выплат компенсационного характера к заработной плате либо предоставление иных видов социальных гарантий и компенсаций. При реализации этого подхода работодатели будут освобождаться от уплаты страховых взносов по дополнительному тарифу, а у работников будут формироваться соответствующие права на социальные гарантии в корпоративных системах.

Таким образом, негосударственные досрочные пенсионные системы будут добровольными для тех работников, которые на 1 января 2015 г. заработают хоть один день специального стажа. Чтобы вступить в такую систему, работник должен подписать с работодателем соответствующее дополнение к трудовому договору и соглашение, закрепляющее основные параметры досрочного пенсионного обеспечения.

В этом случае перед работодателем стоит выбор: продолжить отчисления в ПФР или создать корпоративную пенсионную систему совместно с негосударственным пенсионным фондом и перечислять дополнительные взносы в него.

При этом очень важно, чтобы для таких работников было предусмотрено суммирование стажа в системе государственного и негосударственного пенсионного обеспечения.

¹ФЗ «Об оценке условий труда» от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ // Российская газета, № 295 от 30 декабря 2013 г.

В отношении лиц, которые на 1 января 2015 г. не будут иметь специального стажа — соответствующие работодатели в рамках социального партнерства могут предоставлять определенные социальные гарантии — право на корпоративную пенсию (досрочную и (или) дополнительную) или иные гарантии и компенсации, включая выплаты компенсационного характера к заработной плате, дополнительное страхование на случай риска возможной утраты заработка вследствие досрочной потери профессиональной трудоспособности в связи с длительной занятостью работников на рабочих местах с опасными и вредными производственными факторами. При этом по итогам анализа и проработки этого вопроса в состав страховщиков могут быть включены страховые организации.

Таким образом, для данной категории лиц возможны лишь два варианта: либо корпоративная пенсия либо страхование риска досрочной утраты трудоспособности в связи с профзаболеванием через ФСС. В последнем случае выплата будет назначаться лишь при выявлении профессионального заболевания и оставления работы в неблагоприятных условиях¹.

Реформирование института досрочных пенсий, по сути, еще одно доказательство и наглядный пример начавшегося перехода современной России от государственной патерналистской модели социального обеспечения к новому неопатерналистскому социальному государству, осуществляющему социальную функцию на базе принципиально иных начал. По словам современных специалистов теории государства и права, «сегодня происходит смена основного критерия: вместо меры свободы, обеспеченной через патронаж органов публичной власти, — скорость и степень «включения» гражданина в трудовую деятельность». Именно этот критерий определяет степень «социальности» современного социального государства². Данный подход к пенсионному обеспечению знаменует совершенно новый этап развития социального государства, следующий за патерналистским социальным государством и отвечающий реалиям нового времени. Его роль на современном этапе характеризуется видоизменяющейся ролью органов публичной власти в реализации социальной функции. Идея новой исторической формы социального государства включает как обязанности государства по социальной защите, так и обязанности гражданина активно и продуктивно трудиться. Идея модификации социальной функции не является исключительной прерогативой современной России, это общемировая тенденция, обусловленная объективно, которая в последнее время присуща всем современным государствам и объясняется сокращением бюджетных расходов на социальные нужды. В этих условиях концепция субсидиарной ответственности за достойный уровень жизни граждан органов публичной власти и негосударственных структур (корпораций, семьи, граждан) является принципиально новым подходом, который еще подлежит научному осмыслению³.

¹ Речук Н. Ранний отдых — за счет работодателя / Пенсионное обеспечение. 2013. № 12 (205).

² Родионова О.В. Социальная функция современного государства. М., 2010. С. 5.

³ Родионова О.В. Социальная функция современного государства. М., 2010. С. 6-8.

Безусловно, модификация социальной функции государства не может не повлечь модификацию природу отрасли права социального обеспечения, «изменение ее облика», которая изначально сформировалась именно как публичная отрасль права. В этой связи следует согласиться с теми представителями науки права социального обеспечения, которые считают, что право социального обеспечения как отрасль права все больше приобретает публично-частную природу, что является закономерным результатом определенных социально-экономических изменений в российском обществе¹.

Таким образом, сочетание обязательного и добровольного пенсионного страхования, включение в действующее пенсионное законодательство норм, регулирующих отношения с участием негосударственных пенсионных фондов, возрастание роли договорных методов в регулировании пенсионных отношений, расширение круга субъектов пенсионных отношений за счет включения в него работодателей — все это свидетельствует об изменении традиционных подходов в правовом регулировании пенсионных отношений, входящих в предмет отрасли права социального обеспечения.

Библиография:

1. Захаров М.Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве): монография. М., 2013. С. 144.
2. Лушников А.М., Лушникова М.В., Тарусина Н.Н. Договоры в сфере семьи, труда и социального обеспечения: учебное пособие. М., 2014. С. 340.
3. Родионова О.В. Социальная функция современного государства: монография. М., 2010. С. 5.
4. Речук Н. Ранний отдых — за счет работодателя / Пенсионное обеспечение. 2013. № 12 (205).

Шмаков А.А.²

Международное сотрудничество в реализации права на охрану труда в условиях Евразийской интеграции

Аннотация: В статье анализируется Соглашение о порядке расследования несчастных случаев на производстве, происшедших с гражданами одного государства — члена Евразийского экономического сообщества при осуществлении трудовой деятельности на территории другого государства, также являющегося членом Евразийского экономического сообщества. Его реализация должна способствовать государствам и социальным партнерам совместному преодолению несчастных случаев на производстве и негативных факторов, препятствующих осуществлению права работников на охрану труда.

Ключевые слова: охрана труда, несчастный случай, международное сотрудничество, Евроазиатская интеграция.

¹Лушников А.М., Лушникова М.В., Тарусина Н.Н. Договоры в сфере семьи, труда и социального обеспечения: учебное пособие. М., 2014. С. 340.

²Шмаков Андрей Александрович, помощник депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

В соответствии с ч.3 ст.37 Конституции России, каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены.

Трудовой кодекс РФ конкретизирует это конституционное положение и закрепляет право работника рабочее место, соответствующее государственным нормативным требованиям охраны труда и условиям, предусмотренным коллективным договором; полную достоверную информацию об условиях труда и требованиях охраны труда на рабочем месте, включая реализацию прав, предоставленных законодательством о специальной оценке условий труда; возмещение вреда, причиненного ему в связи с исполнением трудовых обязанностей (ст. 21 ТК РФ).

В условиях глобализации, когда происходит регулярное перемещение не только товара, но и работников из одного государства в другое, важнейшее значение имеют международные соглашения, в результате которых права работников становятся в наибольшей степени защищенными.

Кроме того в нынешних условиях острейшего международного кризиса и беспрецедентного давления на Россию со стороны западных стран необходимо предпринимать дальнейшие меры по развитию сотрудничества с нашими ближайшими соседями — странами евроазиатского региона.

Одной из таких мер стало подписание правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Киргизской Республики, Республики Таджикистан и Российской Федерации 31 мая 2013 года в городе Минске Соглашения о порядке расследования несчастных случаев на производстве, происшедших с гражданами одного государства — члена Евразийского экономического сообщества при осуществлении трудовой деятельности на территории другого государства — члена Евразийского экономического сообщества (далее — Соглашение). В ноябре 2014 г. Российская Федерация ратифицировала данное Соглашение¹.

Необходимость ратификации Соглашения следовала из пп. «б» п. 1 статьи 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», поскольку предметом регулирования Соглашения являются основные права и свободы человека и гражданина.

В соответствии со статьей 13, Соглашение заключается на неопределенный срок и, исходя из статьи 11, вступает в силу на 30-й день с даты получения депозитарием, которым является Интеграционный Комитет Евразийского экономического сообщества (далее — ЕврАзЭС), последнего письменного уведомления о выполнении Сторонами необходимых внутригосударственных процедур. После вступления в силу Соглашение открыто для присоединения других государств — членов ЕврАзЭС (статья 12).

¹См.: Федеральный закон от 04.11.2014 г. № 321-ФЗ «О ратификации Соглашения о порядке расследования несчастных случаев на производстве, происшедших с гражданами одного государства — члена Евразийского экономического сообщества при осуществлении трудовой деятельности на территории другого государства — члена Евразийского экономического сообщества» // СЗ РФ, 2014, N 45, ст. 6131

Особенностью структуры данного соглашения, является то, что оно состоит из преамбулы, 13 статей и приложения в виде формы Н-1Е акта о несчастном случае на производстве, которые представляют собой единую систему правовых норм, что соответствует Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года и Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации». Указанная форма ориентирует государства, работодателей и профсоюзные организации различных стран на использование единого акта при несчастном случае на производстве.

Соглашение направлено на укрепление сотрудничества между государствами — членами ЕврАзЭС в области безопасности и охраны труда, а также защиты прав граждан, пострадавших в результате несчастных случаев на производстве. Оно основывается на принципах Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года и разработано в рамках реализации Концепции согласованной социальной политики государств — членов Евразийского экономического сообщества в части сотрудничества в сфере охраны труда.

Целью Соглашения, исходя из статьи 1, является установление порядка расследования несчастных случаев на производстве, происшедших с гражданами одного из государств — членов ЕврАзЭС, осуществляющими трудовую деятельность на территории другого государства — члена ЕврАзЭС в соответствии с законодательством государства трудоустройства, которое регулирует возмещение ущерба здоровью работника, пострадавшего от несчастного случая на производстве, либо в связи со смертью работника в результате несчастного случая (статья 5).

В соответствии со статьей 6, документы, выданные в связи с расследованием несчастного случая, или их заверенные копии принимаются Сторонами без легализации, что существенно упрощает процесс расследования.

С учетом увеличивающихся объемов трудовой миграции между государствами — членами ЕврАзЭС, Соглашение призвано закрепить порядок расследования несчастных случаев с гражданами, не только осуществляющими трудовую деятельность в период служебной командировки, но и трудоустроенными самостоятельно, а также на основании организованного набора рабочей силы.

Проведенные экспертизы, необходимые при ратификации, показали, что форма Соглашения и его текст соответствуют общепризнанным принципам и нормам международного права, Конституции Российской Федерации, федеральным и конституционным законам. Положения Соглашения не противоречат иным международным договорам Российской Федерации, не затрагивая вытекающих из них прав и обязательств. Соглашение также не содержит внутренних противоречий и коррупциогенных факторов.

Реализация Соглашения должна способствовать международному сотрудничеству в продвижении государств и социальных партнеров к эффективной организации достойного труда, совместному преодолению несчастных случаев на производстве и негативных факторов, препятствующих

осуществлению права работников на безопасность, гигиену и производственную среду.

Пантелеева М.Л.¹

Обеспечение права на труд и свободы труда иностранных граждан в Российской Федерации

Аннотация: В статье автор анализирует основополагающие нормы, гарантирующие право на труд и свободу труда всем работникам независимо от того, в каком государстве они осуществляют свою трудовую деятельность, а также отдельные региональные межгосударственные соглашения, которые также направлены на закрепление равенства прав мигрантов и работников принимающего государства. В результате внесены предложения по совершенствованию российского законодательства о труде мигрантов.

Ключевые слова: Конституции, иностранные граждане, мигранты, общепризнанные принципы и нормы международного права

В части третьей статьи 62 Конституции Российской Федерации закреплён традиционный для нашего законодательства принцип национального режима. Под национальным режимом понимается предоставление иностранным гражданам такого же правового режима, какой предоставляется отечественным гражданам. В силу этого принципа иностранные граждане поставлены в равное с точки зрения права положение с российскими гражданами. Они пользуются теми же правами и должны нести те же обязанности, что и российские граждане, за некоторыми изъятиями, которые должны быть прямо предусмотрены в федеральном законе или международном договоре. При определении правового положения иностранцев Конституция России исходит из принципа всех рас и национальностей (часть 2 статья 19).

Положение иностранцев, пребывающих на территории России, определяется, прежде всего, федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Использование иностранными гражданами прав и свобод в нашей стране не должно наносить ущерб интересам российских граждан. В Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью национальной правовой системы. Общепризнанные принципы и нормы международного права в сфере труда — это разработанные соответствующими компетентными международными органами минимальные стандарты, направленные на защиту трудовых прав граждан, независимо от их конкретной принадлежности к тому

¹Пантелеева Маргарита Львовна, ведущий консультант Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации.

или иному государству, то есть носящие всеобщий характер. Некоторые из тех актов, которые закрепляют эти стандарты, являются декларативными и подразумевают следование им при разработке внутригосударственного законодательства и на практике в социально ориентированных государствах. Некоторые предполагают процедуру присоединения к ним (ратификацию) для того, чтобы эти стандарты стали обязательными для применения внутри страны.

Общепризнанные принципы и нормы международного права в сфере труда, имеющие широкое распространение, это, прежде всего — Всеобщая декларация прав человека ООН 1948 год. Данная Декларация признает за каждым человеком право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы, на равную оплату за равный труд без какой-либо дискриминации, на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное существование, право создавать профессиональные союзы и защищать свои интересы, а также право на отдых и досуг, включая право на разумное ограничение рабочего дня и на оплачиваемый периодический отпуск.

Международный пакт ООН об экономических, социальных и культурных правах 1966 года признает право каждого человека на получение возможности заработать себе на жизнь своим трудом, который он свободно выбирает или свободно на него соглашается; справедливые и благоприятные условия труда, включая вознаграждение, обеспечивающее всем трудящимся справедливую зарплату и равную оплату за труд равной ценности без какого-то ни было различия, безопасные условия труда, одинаковая возможность продвижения по работе на основании трудового стажа и квалификации, особую охрану труда и интересов женщин-матерей, детей.

В Декларации Международной организации труда (МОТ) об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 года сформулированы принципы в сфере труда, а именно свобода объединения и право на ведение коллективных переговоров, упразднение всех форм принудительного труда, запрещение детского труда.

Большое значение для регулирования труда мигрантов имеют акты регионального характера такие, как : Европейская социальная хартия 1961 года, пересмотренная 1966 году; Европейская конвенция о защите прав и основных свобод 1950 года; Хартия основных прав работников 1989 года (Евросоюз); Хартия основных прав граждан Евросоюза 2000 года; Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств 1994 года; Конвенция о правах и основных свободах человека 1995 года

В перечисленных актах конкретизируются с учетом региональных особенностей основополагающие принципы и нормы, закрепленные в актах ООН и МОТ.

Если говорить о соотношении российского законодательства и выработанных международными организациями общепризнанных принципов и норм в сфере труда, то согласно Конституции РФ в Российской Федерации (статья 17) признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина. Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от

рождения. Они могут быть ограничены только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Следует отметить, что правоприменительная практика исходит из того, что не только общепризнанные принципы и нормы в сфере труда, закрепленные в международных актах и ратифицированные Россией, но и те, которые признаны и применяются в большинстве развитых стран применяются у нас.

Некоторые вышеперечисленные международные акты содержат также специальные положения, касающиеся правового положения трудящихся мигрантов. Ввиду того, что в международных актах речь идет о внешней межстрановой миграции, то и лицо, обозначенное в них, совершает пространственное перемещение, связанное с поиском работы и оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого оно не является.

Например, в Европейской социальной хартии отмечается, что граждане любого государства-участника Хартии имеют право на любую приносящую доход работу на территории другого государства-участника указанной Хартии на началах равенства с гражданами последнего, если только ограничения не вызваны существенными экономическими и социальными причинами.

Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств 1994 года содержит положения, регулирующие продолжительность рабочего времени (не более 40 часов в неделю и сокращенная для некоторых работников), продолжительность еженедельного непрерывного отдыха во всех случаях не менее 42 часов, предоставление и оплату отпусков, размер минимальной заработной платы. Изложенные в ней положения признаются в качестве минимальных для всех государств-участников Хартии и применяются также в отношении граждан одного государства, находящихся на территории другого, во всех случаях, когда законодательство последнего не содержит норм, более выгодных для гражданина. Хартия содержит раздел по вопросам миграции, положения которого обязывают государства соблюдать принцип свободы миграции трудящихся и разрабатывать международные документы, гарантирующие максимальное равноправие мигрантов в социально-трудовой области с гражданами государств, принимающих мигрантов.

Кроме вышеперечисленного существуют международные акты, регулирующие трудовые вопросы в сфере миграции. Среди них можно отметить следующие акты:

Международная конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. В ней отражены следующие положения: трудящиеся-мигранты и члены их семей могут свободно покидать любое государство, включая государство своего происхождения, по окончании своего пребывания в государстве работы по найму трудящиеся-мигранты имеют право переводить заработанные средства и сбережения согласно применимому законодательству соответствующего государства, вывозить свое имущество.

Конвенция МОТ о работниках-мигрантах № 97 (пересмотренная в 1949 г.) и Рекомендация № 86 (пересмотренная в 1949 г.).

Конвенция устанавливает обязанность государства предоставлять законно пребывающим на его территории работникам условия не менее благоприятные, чем те, которыми пользуются его собственные граждане в отношении таких вопросов, как заработная плата, рабочее время, сверхурочная работа, социальное обеспечение.

Конвенция включает в себя приложения, которые устанавливают условия для системы вербовки, субъекты, имеющие право заниматься вербовкой (приоритет в полномочиях и надзоре за вербовкой мигрантов должен быть у компетентных органов власти), обязательства принимающей стороны по предварительному информированию работника об условиях работы в стране иммиграции.

В Рекомендации к указанной Конвенции предлагаются меры, которые включают: снабжение работников-мигрантов по прибытии в страну назначения удовлетворительным жилищем, продовольствием и одеждой (автор полагает в соответствии с теми климатическими условиями, которые наличествуют в данном государстве); профессиональное обучение, право работников-мигрантов пересылать любую долю своего заработка или сбережений; доступ в учебные заведения мигрантам и членам их семей; обеспечение мигрантам права на особые льготы в начальный период обоснования в стране иммиграции, обеспечение медицинским обслуживанием. Также Рекомендация содержит приложение «Типовой договор о временной и постоянной миграции работников, включая миграцию беженцев и перемещенных лиц».

Конвенция МОТ о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам мигрантам равенства возможностей и обращения № 143 1975 г. и Рекомендация МОТ о работниках-мигрантах № 151 1975г.

Указанная Конвенция обязывает государства, для которых она имеет силу, принимать все необходимые меры для пресечения тайного передвижения ищущих работу мигрантов и незаконного найма мигрантов, против организаторов незаконной миграции.

Рекомендация МОТ № 151 устанавливает, что работники-мигранты и члены их семей, на законных основаниях находящиеся на территории государства, должны пользоваться равенством возможностей и обращения с гражданами данной страны в отношении: доступа к службам профессиональной ориентации и трудоустройства; продвижения по работе в соответствии с их личными качествами, опытом, способностями и усердием; гарантии и предоставления другой работы, предоставления временной работы в случае безработицы или период переподготовки; вознаграждения за труд равной ценности; условий труда, включая продолжительность рабочего времени, периоды отдыха, ежегодные оплачиваемые отпуска, меры безопасности труда и гигиены, а также в отношении мер социального обеспечения и возможностей социально-бытового обслуживания; членства в профсоюзах.

Работник-мигрант, покидающий страну, предоставившую работу, должен иметь право, независимо от законности пребывания его в этой стране, на: любое неполученное вознаграждение за выполненную работу, включая выходное пособие; пособие, на которое он может иметь право в связи с производственными

травмами и профессиональными заболеваниями; компенсацию за неиспользованный ежегодный отпуск.

Содружество независимых государств также вырабатывает акты, направленные на регулирование трудовых отношений этих государств. Так, Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов 1994 года и Протокол о внесении изменений и дополнений в него 2005 года регулируют основные направления сотрудничества государств СНГ в области трудовой деятельности и социальной защиты лиц и членов их семей, которые постоянно проживают на территории одного государства и осуществляют свою трудовую деятельность на территории другого государства.

Надо отметить, что большая часть данного Соглашения состоит из коллизионных норм, определяющих законодательство какого государства должно быть применено в тех или иных ситуациях, возникающих в процессе трудовых отношений с трудящимися-мигрантами. Из материальных норм можно перечислить такие, как : признание каждой из сторон без легализации дипломов, свидетельств об образовании, соответствующих документов о присвоении звания, разряда, квалификации и другие необходимые для осуществления трудовой деятельности документы.

Трудовая деятельность работника оформляется трудовым договором, заключенным с работодателем на государственном языке страны трудоустройства, договор, в котором содержатся основные реквизиты работодателя и работника, требования, предъявляемые к профессии (работе), а также сведения о характере выполняемой работы, условиях труда, об оплате труда, продолжительности рабочего дня и отдыха, условиях проживания, о сроке действия договора и его расторжения и о покрытии транспортных расходов. Договор вручается работнику до его выезда на работу.

Трудовой стаж, включая стаж на льготных основаниях, по специальности взаимно признается сторонами Соглашения. При ликвидации или реорганизации предприятий, сокращении численности или штата работников, на работника-мигранта распространяются льготы и компенсации согласно законодательству страны трудоустройства.

Вышеперечисленное можно определить как минимальные трудовые стандарты, закрепленные международными и региональными актами.

Российская Федерация также заключила двусторонние договоры, отражающие регулирование труда иностранцев, например Соглашение между Правительством Российской Федерации и Федеративной Республики Германия о занятости работников российских предприятий в рамках выполнения договоров подряда и Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Федеративной Республики Германия о занятости лиц, работающих по найму, с целью повышения их профессиональных и языковых знаний (о занятости гостевых работников); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Китайской Народной Республики о временной трудовой деятельности граждан Российской Федерации в Китайской Народной Республике и граждан Китайской Народной Республики в Российской Федерации 2000 г.;

Соглашение между Правительством России и Правительством Литовской Республики о временной трудовой деятельности граждан 1999 г., и иные соглашения между Правительством России и правительствами республик Молдова, Украина, Армения, Киргизия, Таджикистан, Узбекистан также направлены на регулирование трудовых отношений работников представленных стран.

Автору хотелось остановиться на соглашении между Правительством России и Правительством Белоруссии, а также между Правительством России и Правительством Литвы ввиду отличительных положений, включенных в них.

Соглашение России и Белоруссии имеет положение, устанавливающее, что действующий на основе национального законодательства порядок регулирования и использования иностранной рабочей силы в отношении граждан Республики Беларусь в Российской Федерации и граждан Российской Федерации в Республике Беларусь не применяется, иначе говоря статус иностранного гражданина и, следовательно, законодательство об иностранных гражданах к вышеуказанным лицам не относится. Таким образом происходит интеграция легализованных работников в эти государства.

Обращает на себя внимание и соглашение Россия — Литва, которое распространяется на граждан Российской Федерации и граждан Литовской Республики, постоянно проживающих соответственно на территории России и Литовской Республики, которые на законном основании осуществляют временную трудовую деятельность на территории государства другой стороны: в рамках выполнения договоров подряда, заключенных между юридическими лицами государства постоянного проживания (работодателями) и юридическими и физическими лицами государства временной трудовой деятельности; на основе трудовых договоров, заключенных с работодателями государства временной трудовой деятельности.

Условия труда работника законодательством государства временной трудовой деятельности не могут быть менее благоприятными, чем условия, предусмотренные для граждан этого государства. Статья 8 данного Соглашения устанавливает, что условия труда работников по договору подряда регулируются трудовым договором с работодателем государства постоянного проживания и соответствующими положениями договора подряда. Так образовывается новый вид договора, соединяющий в себе положения-нормы гражданского и трудового законодательства.

Соглашение России и Китая распространяется на занятых в соответствии с договорами на выполнение работ или оказание услуг, заключенными между юридическими или физическими лицами принимающего государства и юридическими лицами государства постоянного проживания, с которыми работники находятся в трудовых отношениях (работники на выполнение работ или оказание услуг), а также на работников, занятых в соответствии с трудовыми договорами, заключенными с работодателями — юридическими лицами принимающего государства (работники по трудовому договору). Оплата и другие условия труда работников по договорам на выполнение работ или оказание услуг регулируется трудовым договором с юридическим лицом государства

постоянного проживания. Такие работники имеют право на отдых и отпуск в соответствии с законодательством государства постоянного проживания.

Оплата и другие условия труда работников по трудовому договору регулируются трудовым законодательством принимающего государства.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и защита прав граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации 2004 года распространяется на граждан указанных стран, осуществляющих временную трудовую деятельность на территории государства другой стороны соглашения в соответствии: с договорами на выполнение работ или на оказание услуг, заключенными между юридическими или физическими лицами принимающего государства и юридическими лицами государства постоянного проживания, с которыми работник находится в трудовых отношениях (эти работники имеют право на время отдыха в соответствии с законодательством страны постоянного проживания, оплата и другие условия труда регулируются трудовым договором работника с юридическим лицом государства постоянного проживания и договором на выполнение работ); с гражданско-правовыми договорами на выполнение работ и оказание услуг, заключенными ими с заказчиками работ или услуг принимающего государства (время отдыха и другие условия труда соответствуют гражданскому законодательству принимающего государства); с трудовыми договорами, заключенными ими с работодателями принимающего государства (условия трудового договора должны соответствовать трудовому законодательству принимающего государства, по договоренности с работодателем они могут освобождаться от трудовой деятельности в дни официальных праздников государства их постоянного проживания, что отдельно указывается в трудовом договоре. Оплата труда таких работников не должна быть ниже, а условия труда менее благоприятными, чем для граждан принимающего государства, имеющих такую же должность, специальность, квалификацию и выполняющих аналогичную работу).

Работникам гарантируются права и свободы, установленные законодательством принимающего государства для иностранных граждан.

В связи с вышеизложенным отмечается следующее, согласно части 1 статьи 112 Трудового кодекса Российской Федерации установлен перечень нерабочих праздничных дней на территории Российской Федерации. Часть 5 указанной статьи предоставляет право Правительству Российской Федерации переносить выходные на другие дни, при этом нормативный правовой акт Правительства РФ подлежит официальному опубликованию не позднее чем за месяц до наступления соответствующего календарного года.

Так как работники-мигранты в силу своего вероисповедания имеют отличные праздничные дни от нерабочих праздничных дней, установленных на территории принимающего государства, то предлагается внести в Трудовой кодекс России следующее положение, закрепляющее право за работодателем в пределах своей организации устанавливать при заключении трудового договора с

работником-мигрантом иные нерабочие праздничные дни с учетом официальных праздников государства постоянного проживания работника-мигранта.

Таким образом, в оформлении процедуры приглашения на работу и заключения с иностранным гражданином договора и работодатель и заказчик рассматриваются как стороны возможных взаимоотношений по труду. Процесс исследования указанных актов приводит к выводу о том, что регулирование трудовых отношений работников-мигрантов осуществляется на основе как гражданского, так и трудового законодательства в целях защиты прав и свобод работника-мигранта.

Библиография:

1. Кузьминов Я. И все-таки зачем России мигранты?// Журнал «Миграция XXI век».

Краснов А.Б.¹

Обеспечение прав человека на свободу передвижения и достойный уровень жизни

Аннотация: В данной статье рассматриваются некоторые вопросы экономического обеспечения государством соблюдения естественных и неотъемлемых прав человека, процесс организации взаимодействия субъектов публичного и частного права в рамках института концессий. Пристальное внимание уделено формату концессионного взаимодействия в сфере автодорожного строительства как значимой составляющей режима обеспечения права человека на свободу передвижения. Также показаны возможные правовые коллизии в данной сфере.

Ключевые слова: Права человека, право на свободу передвижения и достойный уровень жизни, концессия, частный инвестор, автотранспортная инфраструктура, платные автомобильные дороги, принцип альтернативного бесплатного проезда.

Вопросы соблюдения и защиты прав человека на сегодняшний день являются одной из главных задач государства. Данное положение нашло отражение в тексте Конституции Российской Федерации¹. Развитие современного общества, совершенствование различного рода технологий порождают рост требований граждан к повышению общего уровня жизни, более качественного предоставления государственных услуг в социальной сфере, в области создания комфортной среды обитания человека в части обеспечения прав на свободу передвижения² и достойный уровень жизни³.

В таких условиях для государства как гаранта прав и свобод человека на первый план выходит задача решения материальной стороны данного вопроса, поскольку финансирование каких-либо социальных и инфраструктурных

¹Краснов Алексей Борисович, аспирант, ассистент кафедры государственно-правовых дисциплин Международного университета «Дубна».

проектов требует значительных капитальных вложений. Со стороны бюджета использование средств зачастую не предусматривается, в связи с чем государство при выполнении своих задач обращается к поддержке частных лиц.

Привлечение частного капитала к участию в обеспечении некоторых прав и свобод граждан путем создания и управления инфраструктурой происходит в различных формах, в т.ч. и на основе концессионных соглашений (термин «концессия» на латыни означает разрешение, уступку). Такие соглашения определяются действующим законодательством как соглашения о создании или передаче недвижимого имущества (объекты социальной, транспортной инфраструктуры, социальные объекты, гидротехнические сооружения и т.д.), которое принадлежит или будет принадлежать публичному субъекту (концеденту) с обязательством последнего предоставить право частному субъекту (концессионеру) владения и пользования указанным объектом на определенный соглашением срок.⁴

На сегодняшний день Правительством Российской Федерации создана достаточно широкая нормативная база, регламентирующая функционирование концессионного механизма, в том числе и в сфере обеспечения прав граждан на свободу передвижения и достойный уровень жизни. Так, утвержден и действует целый ряд типовых концессионных соглашений⁵ в отношении различных отраслей экономики, таких как:

1. автотранспортная инфраструктура;
2. объекты образования;
3. инфраструктура аэропортов;
4. железнодорожная инфраструктура;

¹ст. 2 Конституции РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014

№ 11-ФКЗ) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными в нее поправками от 21.07.2014 опубликован в «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398

²ст. 13 «Всеобщей декларации прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // «Российская газета», № 67, 05.04.1995

³См.: ст. 25 «Всеобщей Декларации...», а также ст. 7 Конституции РФ...

⁴ст. 3-4 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 25.04.2012)

«О концессионных соглашениях» // «Собрание законодательства РФ», 25.07.2005, № 30 (ч. II), ст. 3126

⁵См., например: Постановление Правительства Российской Федерации от 27.05.2006 г.

№ 319 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении автомобильных дорог и инженерных сооружений транспортной инфраструктуры, в том числе мостов, путепроводов, тоннелей, стоянок автотранспортных средств, пунктов пропуска автотранспортных средств, пунктов взимания платы с владельцев грузовых автотранспортных средств» // «Собрание законодательства РФ», 05.06.2006, № 23,

ст. 2511, а также Постановление Правительства Российской Федерации от 05.12.2006 г.

№ 748 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий, а также объектов социально-бытового назначения» // «Собрание законодательства РФ», 11.12.2006, № 50, ст. 5352 и др.

5. инфраструктура морских и речных портов;
6. коммунальная инфраструктура (энергоснабжение, водоотведение, очистка сточных вод, утилизация бытовых отходов, объекты освещения и т.д.);
7. Общественный транспорт, в т.ч. метрополитен;
8. Объекты культуры, спорта, рекреационные объекты;
9. Объекты здравоохранения.

Необходимо сказать, что автотранспортная инфраструктура, в т.ч. дорожное хозяйство, является одной из основных отраслей, из числа указанных, в которой активно используются концессионные инструменты привлечения частного капитала. В связи с этим, более пристальное внимание в данной статье уделяется именно этой области.

Следует при этом сказать, что в области обеспечения населения транспортной инфраструктурой проводится широкая дискуссия по вопросу создания платных автомагистралей. Согласно действующему законодательству, платные автомобильные дороги могут строиться, реконструироваться и обслуживаться по концессионному соглашению между государством и частным инвестором¹. Однако, в случае одобрения соответствующего проекта и окончательного ввода в эксплуатацию соответствующей автодороги тот же инвестор имеет право взимать плату за проезд с целью покрытия затрат на строительство и дальнейшее содержание объекта в рабочем состоянии. В такой ситуации неизбежно встает вопрос реализации свободы передвижения граждан. На этот случай законодатель предусматривает принцип альтернативного бесплатного проезда, т.е. решение об использовании автомобильной дороги или участка автомобильной дороги на платной основе может быть принято при условии обеспечения возможности альтернативного бесплатного проезда транспортных средств по автомобильной дороге общего пользования либо при условии обеспечения возможности альтернативного бесплатного проезда до ввода в эксплуатацию строящейся или реконструируемой платной автомобильной дороги или используемого на платной основе участка автомобильной дороги².

На сегодняшний день вопрос о фактическом запрете принципа альтернативности при выборе варианта использования платной или бесплатной автомагистрали обсуждается в рамках законопроекта № 607389-6 «О внесении изменений в статью 37 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенного на рассмотрение Государственной Думы ФС РФ 23.09.2014 г. В тексте данного законопроекта предлагается запретить использовать для обеспечения

¹ч. 1 ст. 38 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ (ред. от 27.05.2014) «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», № 254, 14.11.2007

²ч. 1 ст. 37 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ (ред. от 27.05.2014) «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», № 254, 14.11.2007

альтернативного бесплатного проезда автомобильные дороги, расположенные в границах селитебных (жилых) территорий и населенных пунктов¹.

Необходимо отметить, что принцип альтернативности предоставления государственных или концессионных услуг крайне важен в вопросах обеспечения не только равного доступа граждан к возможности реализации своих прав в сфере свободы передвижения, но и в сфере достойного уровня жизни.

Критерии достойного уровня жизни человека определены Всеобщей декларацией прав человека следующим образом: «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам»².

Государство стремится обеспечить реализацию прав граждан в вышеуказанной сфере как через работу своих специализированных служб, так и путем возложения полномочий по решению многих задач в данной области на органы местного самоуправления. При этом, привлечение частного капитала в государственную или муниципальную сферу, как и в случае с платными автодорогами, зачастую оправдывается недостаточностью бюджетных средств для финансирования какого-либо крупного проекта либо убыточностью государственных или муниципальных унитарных предприятий, работающих в определенной сфере³.

На практике ликвидация предприятий, оказывающих различного рода социальные услуги, вовлечение в предоставление таких услуг частных лиц могут привести к безальтернативности доступа граждан к реализации своих прав в социальной сфере, а, следовательно, и снижению уровня жизни, нарушению прав человека.

Выход из данной ситуации лежит в распространении принципа альтернативности пользования сферой услуг на весь круг концессионных правоотношений, отношений по взаимодействию государства и частных субъектов предпринимательства.

¹См.: Официальный сайт ГД ФС РФ. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности // URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?deputy-letter=%D0%91&deputy=99111984&sort=date> (дата обращения 25.09.2014)

²ч. 1 ст. 25 «Всеобщей декларации...»

³См., например: Официальный сайт Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Интервью заместителя Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Андрея Чибиса ИА «РИА Новости» // URL: <http://www.minstroyrf.ru/press/intervyu-zamestitelya-ministra-stroitelstva-i-zhilishchno-kommunalnogo-khozyaystva-rossiyskoy-federa/> (дата обращения 25.09.2014 года)

Функциональная роль политических партий как института политической системы в концепции прав человека

Аннотация: В статье рассматривается, каким образом политические партии в силу своей институциональной природы участвуют в процессах, связанных с политическими и конституционно-правовыми основами прав человека.

Ключевые слова: политические партии, права человека, политические институты

Политические партии являются институтами политической системы, модель которой в устоявшейся версии Г. Алмонда успешно зарекомендовала себя в науке.² В качестве определения понятия «политические партии» можно взять дефиниции, выведенные из определений других авторов (Шлезингер, Даунс и другие), которые Кеннет Джанда называли «узкими».³ Оно может звучать следующим образом: политическая партия — это объединение граждан в форме политической организации на основе общих политических интересов, выраженных в политической доктрине (программные документы, позиции по значимым вопросам и т.п.) и реализуемых путём выдвижения кандидатов на выборах в органы государственной (муниципальной) власти.

С «правами человека» сложнее. От их понимания зависит, насколько велика их политическая составляющая и, следовательно, насколько глубоко можно исследовать их в рамках политической системы, а не в качестве сугубо правового явления. С момента утверждения законопроекта парламентом относительно дефиниций прав человека в юридическом ключе проблем не возникает. Едва ли не конкретный перечень прав человека читается из некоторых глав Уголовного кодекса, Кодекса об административных правонарушениях, Гражданского кодекса, в котором права человека легко отделить от прав иных субъектов по признаку принадлежности к «физическим лицам».

Проведя основательный анализ существующих подходов к определению понятия «права человека», Ю.В. Куракина вывела часто употребляемые в них понятия: возможность, требование, притязание, условия, свойства, качества.⁴ Кроме того, существенная доля ученых рассматривают права человека в стадии, предшествующей принятию официального документа парламентом. То есть как нечто, что принадлежит человеку от рождения.

¹Цогоев Владислав Вадимович, соискатель степени канд. полит. наук кафедры философии, культурологии и политологии Московского гуманитарного университета.

²Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор / науч. ред. М.В. Ильин, А.Ю. Мельвиль. — М.: Аспект Пресс, 2002. С. 79-84.

³К. Janda, «Comparative Political Parties: Research and Theory» // Political Science: The State of the Discipline II Washington, D.C.: American Political Science Association, chap. 7, 1993. P. 165.

⁴Куракина Ю.В. Права человека и права гражданина: к вопросу об определении понятий // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2011. № 3. С. 43-48.

Концепция настоящего исследования, среди множества теорий происхождения права, исходит из понимания права как норм, регулирующих общественные отношения, принятых уполномоченным органом власти. Таким образом, до стадии формального признания будущее право существует в форме «интересов, притязаний и требований». В модели политической системы Г. Алмонда они называются сигналом внутреннего окружения, на который система должна реагировать.

Рассматривая роль политических партий в контексте прав человека, в первую очередь необходимо сузить весь спектр деятельности, осуществляемой политическими партиями до тех функций, которые отделяют их от иных институтов политической системы. В сущности, это было сделано ранее, когда давалось определение «политических партий». Партия отличается своей способностью выдвигать кандидатов, снабжённых политической доктриной партии, на выборах. Политическая доктрина, представленная программой партии и её позициями по значимым политическим вопросам, является эссенцией тех самых «интересов, притязаний и требований» внутреннего окружения, которые партия транслирует в силу своего природного назначения.

Таким образом, никакая иная сфера деятельности партий, кроме как достижение наиболее высоких электоральных результатов и всего, что на это направлено, не может рассматриваться как роль партий в системе формализации, реализации, защиты прав человека.

Основной точкой пересечения деятельности политических партий с институтом прав человека, как уже было сказано, является партийная доктрина. На основе этой доктрины, носителями которой являются кандидаты от партий, в выборных представительных органах формируются фракции, голосующие за те или иные законопроекты. Пожалуй, эта функция — функция артикуляции и агрегирования интересов, притязаний и требований с возможностью обличения их в форму закона — единственная, принадлежащая исключительно институту партий. Политические объединения, которые также артикулируют и агрегируют интересы внутреннего окружения политической системы, не обладают системными инструментами для того, чтобы придать им силу закона или способствовать этому.

Вместе с тем, важно понимать, что политическая деятельность партий иного рода, связанная с правами человека, не относится к деятельности политических партий как таковых. Партии часто демонстрируют свою активность в сфере правозащитной деятельности (резолуция РПП-Парнас,¹ сводки о правозащитной деятельности партии «Яблоко»² и т.д.). Следует напомнить, что политическая партия по своему юридическому статусу и сообразно данному выше определению партии является разновидностью общественных объединений и более узкой категории — политических

¹О правозащитной деятельности партии РПП-Парнас — Резолюция ФПС Партии [Электронный ресурс] // Республиканская партия России — Партия народной свободы. URL: <http://svobodanaroda.org/statement/4418/> (дата обращения: 03.09.14)

²Новости — правозащитная деятельность [Электронный ресурс] // Российская объединённая демократическая партия «ЯБЛОКО». URL: <http://www.yabloko.ru/taxonomy/term/2937> (дата обращения: 03.09.14)

объединений. Осуществляя правозащитную деятельность с целью поддержки тех или иных групп населения и отдельных лиц, партия исполняет эту функцию как общественное объединение, что не подчёркивает её особое положение как избирательного объединения. Так ли важно обращать внимание на это? В действительности, существует иная сторона деятельности партий по защите прав человека, которая полностью укладывается в категорию «особого положения» партии среди других объединений, то есть её ключевой электоральной функции. Речь идёт о правозащитной деятельности партий, направленной на повышение электоральных результатов. Иными словами, в этом случае партии обвиняются в совершении благих поступков «ради голосов», а не ради общественной пользы. А.Ю. Сунгуров в классификации правозащитников отнёс бы их к «квази-правозащитникам».¹ Но моральная сторона вопроса здесь не имеет значения и отступает перед более серьёзной проблемой — дисфункцией института партий, нарушение пропорций представительства под воздействием правозащитной деятельности искажающего электоральный принцип фактора.

Если защита прав человека является инструментом агитации (попыткой склонить электорат к выбору в свою пользу) для партии, осуществляющей её с целью увеличения количества голосов на выборах, то она служит искажению пропорций представительства интересов населения. Существует много инструментов такого искажения: харизма лидера, иррациональное поведение избирателя, «голосование сердцем», скудный выбор политических сил и т.д. Отклоняясь от предписанной политической системой функции выработки политической доктрины, которая ляжет в основу деятельности кандидатов от партии в парламенте в будущем, и обращаясь к правозащитной деятельности, партия набирает политические очки не на концепции, сообразно которой мог бы быть выработан политический курс с эффективной системой законодательства, а на факторах искажения политического представительства.

Партия в силу своей институциональной природы лишь выдвигает в виде своей политической программы предложения по совершенствованию законодательства, которое могло бы обеспечить законодательное закрепление притязаний электората, а также механизмы защиты законодательно закреплённых притязаний (например, в виде норм процессуального права, либо отдельных отраслей права в обеспечение основных, фундаментальных прав человека). Однако не может рассматриваться правозащитная деятельность как роль партии, успешное выполнение которой отражает способность партийной доктрины положительно повлиять на выработку политического курса. А именно этим обуславливается исключительная роль партий, наделённых электоральным ресурсом в отличие от других политических организаций (за некоторыми исключениями), в политической системе с её функциями политического процесса: артикуляция и агрегирование политических интересов, определение политического курса, его осуществление и выработка судебных решений.

¹Участие правозащитников в политике и пределы их сотрудничества с властью [Электронный ресурс] // Электронная библиотека «Гражданское общество в России». URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov_uch_prav.pdf (дата обращения: 03.09.14)

Библиография:

1. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор / науч. ред. М.В. Ильин, А.Ю. Мельвиль. — М.: Аспект Пресс, 2002. С. 79-84.
2. Куракина Ю.В. Права человека и права гражданина: к вопросу об определении понятий // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2011. № 3. С. 43-48.
3. Janda K., «Comparative Political Parties: Research and Theory» // Political Science: The State of the Discipline II Washington, D.C.: American Political Science Association, chap. 7, 1993. P. 165.

Потураев М.С.¹

**Право человека на экологическую безопасность в России и США
(сравнительный анализ)**

Аннотация: В статье отражены основные тенденции в области прав человека на экологическую безопасность в США и России. А также основные программы, которые были приняты в этих странах в области обеспечения экологической безопасности.

Ключевые слова: экологическая безопасность, экологическое право, антропогенное воздействие.

Человечество, начиная с 60 годов 20 века, начало задумывается о пагубном влиянии антропогенного воздействия на экологическую обстановку. Именно тогда были осознаны основные угрозы, и предприняты первоначальные попытки снизить негативные влияния деятельности человека на окружающую среду. Уже сейчас очевидно, что данные действия были предприняты не зря, ведь процесс разрушения окружающей природной среды, и углубляющегося экологического кризиса принимает необратимый характер во всем мире. Экологические проблемы по глубине негативного воздействия на человечество и катастрофическими для всего живого последствиями не сравнимы ни с какими другими проблемами.

В преамбуле и принципах Стокгольмской декларации 1972 г. отмечено, что охрана и улучшение среды, в которой живет человек, представляет собой важнейшую проблему, отражающуюся на благоденствии народов и экономическом развитии во всем мире. Природные ресурсы Земли, в том числе воздух, вода, земельные массивы, флора, фауна и особенно представительные образцы природных экосистем, должны ограждаться ради блага нынешнего и будущих поколений путем тщательного планирования и управления.

¹ Потураев Максим Сергеевич — аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин Московского Гуманитарного Университета. Место работы: ООО «Авелан», e-mail: poturaev2012@mail.ru.

За последние десятилетия многие страны принимали различные законы, программы, положения в области экологической безопасности. Представляется интересным проследить результаты усилий, предпринятых в России и США в области прав человека на экологическую безопасность.

В ст. 72 Конституции РФ закрепляются положения о том, что регулирование охраны окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности отнесено к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации.

Субъекты Российской Федерации проявляют активность в сфере регулирования отношений по поводу охраны окружающей природной среды. Содержание законов и иных нормативных правовых актов, принятых в субъектах Федерации, определяется многими факторами. Значительное воздействие на характер правотворчества оказывают природные условия, существующие на территории субъекта Российской Федерации, состояние окружающей среды, уровень развития экономики.

Во многих субъектах РФ приняты законодательные акты, предметом правового регулирования которых является обширный комплекс экологических отношений.

Дальнейшее развитие России невозможно без решения экологических проблем. В последние годы, с возрастанием загрязнения окружающей среды, вызванного антропогенным воздействием, это приобрело первостепенное значение.

В Указе Президента РФ «О концепции национальной безопасности Российской Федерации» подчеркивается, что «к числу приоритетных направлений деятельности государства в экологической сфере относятся:

- предотвращение загрязнения природной среды за счет повышения степени безопасности технологий, связанных с захоронением и утилизацией токсичных промышленных и бытовых отходов;
- предотвращение радиоактивного загрязнения окружающей среды, минимизация последствий произошедших ранее радиационных аварий и катастроф;
- создание и внедрение безопасных производств, поиск способов практического использования экологически чистых источников энергии, принятие неотложных природоохранных мер в экологически опасных регионах Российской Федерации»¹.

Для обеспечения экологической безопасности необходимо использовать особые правовые способы и инструменты, которые позволяют решать проблему охраны окружающей среды:

- нормирование в сфере охраны окружающей среды;
- оценка воздействия на окружающую среду;
- экологическая экспертиза;
- экологический мониторинг;

¹Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 537 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года"// "РГ".-19 мая 2009 г. в .- Федеральный выпуск №4912

Основными задачами реализации государственной политики в соответствии с Экологической доктриной РФ, утверждённой в «Основах государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года»¹ являются создание эффективного правового механизма обеспечения экологической безопасности и совершенствование правоприменительной практики в целях обеспечения ответственности за экологические правонарушения и её неотвратимости.

Можно выделить несколько основных направлений государственной политики в области экологической безопасности:

1. участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, учёт их мнения при принятии решений о планировании и осуществлении экономической и иной деятельности, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду;

2. развитие международного сотрудничества в решении глобальных экологических проблем и применении международных стандартов в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

3. развитие экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

4. обеспечение экологически безопасного обращения с отходами;

К основным положительным чертам данных направлений можно отнести: активное привлечение граждан к обсуждению и возможно решению ряда экологических проблем. Также данные направления являются отражением права граждан на участие в обеспечении экологической безопасности.

Радует, что в данной программе нашли отражения механизмы реализации экологической политики. В данных механизмах большое внимание уделяется утилизации отходов всех типов опасности, предотвращение чрезвычайных ситуаций, развитие прикладных и фундаментальных исследований в области экологической безопасности.

Следует отметить, что для России становится типичным положение дел, когда имеется большое количество программ, которые не реализовываются по той или иной причине. На законодательном уровне до сих пор не установлено четкого критерия, определяющего уровень экологической опасности.

Не стоит говорить о каких-либо катастрофах на предприятиях или каких-либо других чрезвычайных ситуациях, достаточно зайти на сайт <http://www.mosecom.ru/air/air-today/> и убедиться, что большую угрозу представляет смог от выхлопных газов автотранспорта в Москве. Уровень загрязнения воздуха в Москве носит ужасающий характер. И государство в данном случае не в состоянии обеспечить жителям Москвы право на экологическую безопасность, так как экологическая катастрофа уже настала, а решение данной проблемы в ближайшее время не будет найдено в силу противоречия между защитой

¹Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года (утв. Президентом РФ от 30 апреля 2012 г.) // <http://base.garant.ru/70169264/>

окружающей среды, здоровьем человека и экономической выгодой, целесообразностью.

Частичного прогресса в охране окружающей среды и развитии прав человека на благоприятную окружающую среду достигли США. Экологическое законодательство и институты в США прошли долгий путь от отдельных механизмов до полноценной многоуровневой системы законов.

Однако, следует отметить, что США не спешат на законодательном уровне активно декларировать право граждан на экологическую безопасность. Делается больший акцент именно на меры, направленные на обеспечение экологической безопасности.

В США действует агентство по защите окружающей среды (EPA), функции которого заключаются в проведении мероприятий по улучшению состояния окружающей среды, оценке программ федерального правительства по охране окружающей среды, организации мероприятий по научно-практической охране атмосферного воздуха, воды; контроле за разработкой мероприятий по борьбе с шумом, радиацией, пестицидами и др.

В его состав входит центральный аппарат и 10 региональных отделов (в городах Бостон, Нью-Йорк, Филадельфия, Атланта, Чикаго, Даллас, Канзас-Сити, Денвер, Сан-Франциско и Сиэтл).

В США совместно с системой налогообложения атмосферных загрязнений имеется система выдачи разрешений, квот, на допустимые выбросы загрязняющих веществ, за превышение которых компании выплачивают крупные штрафы, пропорционально избыточному выбросам»¹.

В качестве основной тенденции совершенствования системы экологической безопасности в США в последние десятилетия прошлого века и в настоящее время можно отметить смещение акцентов в принятии и реализации управленческих решений с верхних уровней системы управления (федерального) на его низовые элементы — регионы (штаты).

Принятый в 1969 г. «Закон о национальной политике в области природной среды» не только послужил стимулом для законодательного творчества и модернизации экологической политики в США, но и активизировал различного рода институциональные преобразования в системе экологической безопасности. Прежде всего, в структуре Исполнительного офиса Президента США в 1969 г. был создан Совет по качеству природной среды, на который была возложена координация политики обеспечения экологической безопасности и экологического управления всех других подразделений Белого Дома и федеральных ведомств².

«Создание в июле 1970 г. по совместному решению правительства и Конгресса Федерального министерства (агентства) США по охране природы (The Environmental Protection Agency — EPA). EPA объединило в себе разрозненные

¹Институт США и Канады. Политика США в меняющемся мире. М.: Наука, 2008.-С.51

²Институт США и Канады. Политика США в меняющемся мире. М.: Наука, 2008.-С.53

до того времени управленческие структуры и функции, в той или иной мере имеющие отношение к экологическому управлению»¹.

Работа ЕРА строится по нескольким основным направлениям. Выделю те, которые являются наиболее важными:

1. «Спонсирование добровольного партнерства и программ.
2. Персональное экологическое обучение граждан.

Значительное число экологических проблем в США решается через правовое регулирование землепользования.

В США сделаны акценты на профилактику в области экологической безопасности путем применения экологической экспертизы программ, планов и проектов, введены экологическое нормирование и лицензирование, введен в практику экономический механизм охраны окружающей среды и регулирования природопользования.

В США в законах не часто фигурирует право граждан на экологическую безопасность, оно имеет место и нашло свое отражение в судебном способе защиты. В США граждане имеют большие шансы получить компенсацию за то, что государство не смогло обеспечить благоприятную окружающую среду.

В конце 60-х гг. США столкнулись с трудностями реализации природоохранительного законодательства с помощью традиционных, принудительных правовых средств, появилась необходимость введения новых механизмов контроля общества за соблюдением законодательства. При совершенствовании законодательства об охране атмосферного воздуха в начале 70-х гг., гражданам было предоставлено право обращаться в суд с иском о несоблюдении требований Закона о чистом воздухе.

«В соответствии с пар. 304 Закона любое лицо может от своего имени предъявить иск против любого лица и органа (включая Соединенные Штаты, правительственные учреждения, в пределах, допускаемых XI поправкой к Конституции) по обвинению в несоблюдении возложенных на них обязанностей по контролю за качеством атмосферного воздуха; нарушении стандартов выбросов в атмосферу или ограничений, предусмотренных законодательством об охране атмосферного воздуха; невыполнении предписаний органов государственного контроля»².

Большинство законов предусматривает, что окружные суды правомочны запретить субъектам нарушать закон, либо предписать органам специальной компетенции надлежащим образом выполнять возложенные на них обязанности, либо предпринять необходимые вытекающие из закона действия. Законы о чистой воде и о сохранении и восстановлении сырьевых ресурсов, наряду с названными правомочиями, дают судам право принять решение о наложении штрафа за экологические правонарушения.

Институт «исков граждан» был введен в правовой механизм охраны окружающей среды как юридическое средство и форма контроля общественности

¹Круглов В. В. Концепция эколого-правового механизма В. В. Петрова как теоретическая основа правовой охраны окружающей среды в промышленности // Экологическое право. — 2009. — № 2.-С. 24

²Закон охраняет природу // Америка. 1992. № 422. С. 15.

за состоянием окружающей среды и обеспечением выполнения законодательства в соответствии с его требованиями и в глобальном смысле направлен на обеспечение права граждан на безопасную окружающую среду.

Представляется небезынтересным тот факт, что американский законодатель с целью повышения эффективности этого института предусмотрел возможности материального стимулирования активности граждан в данной сфере. По решению суда гражданам может оплачиваться их труд из государственной казны.

При изучении американского опыта в защите экологических прав граждан и совершенствовании соответствующих механизмов в России особое внимание следует уделить предоставлению гражданам и общественным формированиям права воздействовать на деятельность Правительства, государственных природоохранных органов, а также влиять на решение проблем, связанных с развитием экологического законодательства.

«По оценкам американских юристов, судебные иски граждан — самый сильный инструмент в борьбе за защиту природы, ибо с его помощью обычные граждане могут бороться с могущественными противниками из промышленных и правительственных кругов и заставлять их следовать обязательным для всех правилам. По образному выражению профессора экологического права Роберта Блумквиста, вследствие введения этого института в право окружающей среды граждане превратились в ищеек и оводов, прищипывающих исполнительную ветвь власти, а в тех случаях, когда они к тому же наделены правом требовать наложения на правонарушителей штрафов, они просто превращаются в прокуроров»¹.

Сравнивая права граждан в области экологической безопасности в США и РФ можно сделать вывод о том, что как и в России так и в США этому вопросу уделяется большое внимание в силу его значимости. В обеих странах создается нормативная база для обеспечения экологической безопасности. Но в США, в отличие от России, больше внимания уделяется вопросу управления в области экологической безопасности, привлечению граждан, общественных организаций, частных инвестиций в данную область. В США гражданин через суд отстаивает свое право на благоприятную окружающую среду, он своими действиями активно продвигает экологическое право вперед. В России же возможность защиты своих прав через суд в недостаточной степени развита, столкнувшись с первой сложностью гражданин отступает и продолжает дышать грязным воздухом. А ведь именно обычный человек может заставить государство, организацию соблюдать экологическое законодательство, если приложит усилия.

Таким образом, и в США и России есть проблемы с экологической безопасностью, но справляемся мы с этими проблемами по-разному. Считаю, что Россия должна заимствовать из опыта США не механизмы и законы, а прививать своим гражданам такую же активность, направленную на защиту своих прав.

Библиография:

1. Айпин Е.Д. Политическое измерение экологических проблем Российского Севера: Автореф. дис. .канд. полит. наук.-СПб., 2005. — С. 23.

¹Институт США и Канады. Политика США в меняющемся мире. М.: Наука, 2008.-С.57.

2.Круглов В. В. Концепция эколого-правового механизма В. В. Петрова как теоретическая основа правовой охраны окружающей среды в промышленности // Экологическое право. — 2009. — № 2.-С. 34.

3.Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды // Журнал российского права. — 2013. — № 2. — С. 7.

Канина Е.В.¹

Защита прав человека в рамках конституционно-правового регулирования межконфессиональных (межнациональных) отношений.

Аннотация: Статья посвящена вопросу о защите прав человека в рамках конституционно-правового регулирования межконфессиональных отношений.

Ключевые слова: религия, право, конституция, защита прав и свобод, религиозная организация, общечеловеческие ценности, дискриминация.

Исторически сложилось, что Россия является многоконфессиональной и многонациональной страной. Религиозная жизнь нашего общества сложна и многогранна. Этот вывод можно сделать, основываясь на официальной статистике по численности зарегистрированных религиозных организаций. Только по состоянию на 2010 год в России насчитывалось 23 494 религиозные организации, зарегистрированные в едином государственном реестре юридических лиц, а на 2014 год их количество увеличилось до 29 632. Выше указанные юридические лица принадлежат к более чем 70 религиозным течениям, каждое из которых насчитывает тысячи верующих. Такое многообразие религиозных течений создает благоприятную среду для нарушения прав человека и гражданина, и делает конституционно правовое регулирование межконфессиональных (межнациональных) отношений актуальной проблемой, на протяжении достаточно длительного промежутка времени.

На протяжении многих лет на территории Российской Федерации формировалось законодательство, защищающее права и свободы человека и гражданина, а так же отвечающее на такие сложные вопросы как:

Каковы пределы вмешательства государства в духовную жизнь общества? (Ведь церковь отделена от государства)

Какие средства конституционно правового регулирования можно использовать для защиты чувств и прав верующих?

Как предотвратить рост нетерпимости и наладить диалог между представителями разных религий и национальностей?

Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти. В соответствии с Конституцией Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, Россия есть демократическое правовое государство, в котором человек, его права

¹Канина Елена Владимировна, аспирантка кафедры государственно-правовых дисциплин Московского Гуманитарного Университета.

и свободы, являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита — обязанность государства. Глава государства является гарантом конституции. Президент российской Федерации Владимир Владимирович Путин, в послании к федеральному собранию отметил, что:

«Конституция соединила два важных приоритета — высочайший статус прав, свобод граждан и сильное государство, — подчеркнув их взаимную обязанность — уважать и защищать друг друга. Убежден конституционный каркас должен быть стабильным, и прежде всего это касается второй главы конституции, которая определяет права и свободы человека и гражданина. При этом жизнь не стоит на месте и конституционный процесс нельзя рассматривать как окончательно завершённый. Точечные коррективы других глав — необходимы».¹

Во второй главе Конституции гарантируются следующие права и свободы:

- гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию, или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения, и действовать в соответствии с ними;
- никакая религия не должна устанавливаться как господствующая;
- равенство всех перед законом и судом, независимо от рас и национальности, религии, языка, происхождения;
- каждому гарантируется свобода мысли, слова и не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду;
- каждый имеет право на объединение и никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем;
- гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях, имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

Равенство перед законом, не зависимо от религии и убеждений подтверждает и федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях.» Согласно выше указанному федеральному закону религиозной организацией признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях, проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры в установленном законом порядке, зарегистрированное в качестве юридического лица. Кроме федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» на территории Российской Федерации, действуют свыше ста нормативных правовых актов в той или иной

¹Путин В.В. Послание Федеральному собранию в день 20-летия Российской Конституции.// Ведомости. 12 декабря 2013.

степени, затрагивающих свободу совести и права человека в вопросах вероисповедания.

Все российское законодательство в этой области отвечает высоким принципам и стандартам международного права, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека, европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений.

Для защиты прав граждан и взаимодействию между президентом Российской Федерации и религиозными объединениями, а так же повышению духовной культуры общества был создан совет по взаимодействию с религиозными объединениями. Основной функцией данного совета являются содействия укреплению общественного согласия, достижению взаимопонимания, терпимости и взаимного уважения в вопросах свободы совести и свободы вероисповедания. Совет осуществляет свою деятельность, руководствуясь конституцией РФ, законами РФ, указами и распоряжения президента Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права. Хотя вышеуказанный совет и является консультативным органом, он играет важную роль в реализации конституционных полномочий президента Российской Федерации. В состав совета входят представители всех основных религии, в чьих знаниях, высокой духовности и правовой грамотности сомневаться не приходится.

В настоящее время разработан огромный пласт законодательства, призванный защитить права свободы и чувства, как верующего человека, так и атеиста, однако еще полностью не искоренена религиозная нетерпимость, национализм, расизм. Конфликт может вспыхнуть даже от критики, вызванной предубеждениями, узким мышлением или разной политической ориентацией как внутри религиозной группы, так и за ее пределами. Огромную роль в урегулировании межконфессионального вопроса играет политика государства. Повышение правовой грамотности общества пропаганда терпимости помогут избежать множества конфликтов. Введение в школах курса «основ религиозных культур и светской этики» обеспечит духовно нравственное развитие и воспитание личности гражданина РФ в рамках национальных и общечеловеческих ценностей, и обеспечит следование им в личной и общественной жизни. Данный курс призван сформировать ценностный, социально ориентированный взгляд на мир в его органичном единстве и многообразии природы, народов, культур, и религий, что уже сейчас заложит основу для достижения более идеального правового государства.

Религиозные организации и сама религия как таковая находится в тесной связи с обществом и законом. Особенно важна их роль в области исправления граждан Российской Федерации поправших основные права и свободы человека такие как: право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность жилища, воспитания, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, и множество других. Большинство лиц находящихся в местах лишения свободы, принявшие неотвратимость правосудия и раскаявшиеся, обращаются к базовым понятиям добра и зла детально

освященных в близкой им религии. Права и свободы человека, закрепленные в нормативных правовых актах, схожи с основными заповедями ведущих мировых религий. Обращаясь к высшим силам, человек духовно развивается и учится через гуманные религиозные законы, уважать права и свободы своих сограждан, что впоследствии поможет ему социализироваться в обществе. Согласно статистическим данным о взаимодействии религиозных организаций с Федеральной Службой Исполнения Наказаний от 2014 года, на территории исправительных учреждений действует 601 храм разных религий: «529 православных храмов, 51 мечеть, 9 синагог, 9 буддийских дунганов, 3 костела, кроме того насчитывается более 400 православных, 228 мусульманских молитвенных комнат, один молитвенный дом баптистов. В тюремных библиотеках находится более 2,5 миллионов экземпляров православной литературы для заключенных».¹ На 2014 год заключено более 80 соглашений о взаимодействии тюрем с религиозными организациями.

Идеи толерантности взаимного уважения и прав людей разных национальностей и религий были актуальны уже в двенадцатом веке на Востоке. В заключении хотелось бы привести следующие строки знаменитого арабского поэта, Омара Ибн Аль Фариды из поэмы «Стезя праведного»:

«И, если образ благостыни в мечетях часто Я являл,
То и Евангельской святыни Я никогда не оставлял.
Не упразднил Я Книгу Торы, что дал евреям Моисей, —
Ту Книгу мудрых, над которой не спят в теченье ночи всей.
И, коль язычник перед камнем мольбу сердечную излил, —
Не сомневайся в самом главном: что Мною он услышан был...
Известно правое Ученье повсюду, веку испокон,
Имеет высшее значенье любой обряд, любой закон.
Нет ни одной на свете веры, что к заблуждению ведет,
И в каждой — святости примеры прилежно ищущий найдет».²

Бутко А.В.³

Законодательство о предотвращении дискриминации по национальному признаку

Аннотация: В статье автор рассматривает практику применения законодательства о дискриминации и приходит к выводу о целесообразности совершенствования законодательства. В связи с правовой неопределенностью понятия «национальность», заключает автор, полагаем целесообразным упоминания о дискриминации по национальному признаку из нормативно-

¹ Статистические данные о взаимодействии религиозных организаций и ФСИН РФ [Электр.ресурс]//Интерфаксhttp://www.interfax-religion.ru/?act=reference&div=94 (дата обращения 19.10.2014)

² Омар ибн аль-Фарид «Стезя праведного» перевод Д. Щедровицкого//«Ной», 1996, №17

³ Бутко Андрей Викторович, аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин МосГУ, старший преподаватель.

правовых актов устранить, оставив понятие дискриминации по расовому признаку.

Ключевые слова: дискриминация, национальность, национальные интересы граждан, этнокультурные особенности и традиции народов РФ

Преамбула Конституции Российской Федерации (а также часть 1 статьи 3), определяя российский народ как многонациональный, гарантирует право каждого определять и указывать свою национальную принадлежность (часть 1, статьи 26), что корреспондирует государству обязанность:

- защищать национальные интересы граждан РФ;
- выбрать пути и формы своего национально-культурного развития¹.

В то же время, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ данная норма не корреспондирует органам публичной власти обязанность фиксировать по указанию лица его национальную принадлежность в любом выбранном им официальном документе². Таким образом, национальность остается исключительно внутренним самоощущением гражданина и никак официально не идентифицируется. В перечне возможных ответов на вопрос о национальной принадлежности Всероссийской переписи населения 2010 г. было предусмотрено 1840 допустимых ответов (в 2002 — 800), включая «житель Вселенной», «каменщик», «великоросс», «гражданин мира», «космополит», «фараон», «чухонец», «хохол» и т.п. Росстат предусматривал варианты: «без национальности» или «сложная национальность»³.

Понятие «национальность» отсутствует в федеральном законодательстве, которое содержит лишь правовые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан РФ (выделено нами — А.Б.) в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития⁴. Федеральное законодательство направлено на защиту и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов РФ в условиях многонационального государства⁵. Таким образом, федеральный закон определяет правовые основы национально-культурной автономии в РФ. В законодательстве субъектов РФ используется понятие «национально-культурная автономия»⁶, которое трактуется как объединение граждан РФ, относящих себя к

¹Федеральный закон от 17.06.1996 N 74-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О национально-культурной автономии»// Собрание законодательства РФ. 1996. N 25. Ст. 2965

²Определения Конституционного Суда РФ от 16 июля 2013 г. № 1221-О; от 23 марта 2010 года № 326-О-О и от 27 мая 2010 года № 722-О-О).

³Об итогах Всероссийской переписи населения 2010 года. //Демоскоп. 2011. 19 — 31 декабря № 491 — 492.

⁴Федеральный закон от 17.06.1996 N 74-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О национально-культурной автономии»// Собрание законодательства РФ. 1996. N 25. Ст. 2965; 2013. N 27. Ст. 3477.

⁵Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об образовании в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 2012. N 53 (ч. 1). Ст. 7598; 2014. N 30 (Часть I). Ст. 4263.

⁶Закон Санкт-Петербурга от 06.10.2004 N 452-67 (ред. от 01.03.2013) «О государственной поддержке национально-культурных автономий в Санкт-Петербурге»// Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2004. 29 ноября. N 11; 2013. 11 августа N 8.

определенной этнической общности¹. Таким образом, не смотря на отсутствие в паспортах граждан РФ фиксации национальности², как это было ранее в СССР («пятая графа», «пятый пункт»), а также правовой позиции Конституционного суда РФ, согласно которой национальность не может иметь юридического значения для статуса лица, как гражданина Российской Федерации³, национальный фактор сохраняет свое влияние на правоприменение.

Федеральное законодательство не содержит определения дискриминации по национальному признаку, упоминая её лишь в крайнем проявлении — репрессий в отношении народов по признакам национальной или иной принадлежности на государственном уровне, политики клеветы и геноцида, сопровождавшейся их насильственным переселением, упразднением национально — государственных образований, перекраиванием национально — территориальных границ, установлением режима террора и насилия⁴.

Основываясь на конституционной норме (статьи 17, 19 Конституции РФ), недопущение дискриминации по национальному признаку в виде принципа содержится во всех нормативно-правовых актах, касающихся вопросов равенства. Особенно подробно они регламентированы в трудовом праве. Федеральный закон «О занятости населения» предусматривает, что расу, цвет кожи, национальность, язык, происхождение, как и иные обстоятельства, не связанные с деловыми качествами работника, нельзя указывать в объявлениях о найме на работу. Трудовое законодательство (статья 64 ТК РФ) запрещает «прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ ... в зависимости от расы, цвета кожи, национальности».

Кроме того, меры по недопущению дискриминации по национальному признаку предусмотрены программными и концептуальными документами, первой из которых стала Концепция государственной национальной политики России, утвержденная Президентом РФ в 1996 г. В настоящее время действует «Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»⁵, где мы отметили целый ряд противоречий и явных недоработок. Так, Стратегия не выделяет дискриминацию в числе нерешенных проблем⁶, но, в то же время, относит её наличие к негативным факторам (п. «г» ст. 15), указывая на «сохранение проявлений дискриминации по отношению к

¹Закон Московской области от 23.09.2011 N 150/2011-ОЗ (ред. от 27.07.2013) «О поддержке национально-культурных автономий в Московской области»// Ежедневные Новости. Подмосковье. 2011. 4 октября. N 183.

²Положение о паспорте гражданина Российской Федерации. Утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 828 (ред. от 18.02.2014) // Собрание законодательства РФ. 1997. N 28. Ст. 3444; 2014. N 8. Ст. 818.

³Определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2013 г. № 1221-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Платыгина Олега Юрьевича на нарушение его конституционных прав Положением о паспорте гражданина Российской Федерации».

⁴Закон РСФСР от 26.04.1991 N 1107-1 (ред. от 01.07.1993) «О реабилитации репрессированных народов»// Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 18. Ст. 572.

⁵Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. N 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»// Собрание законодательства РФ. 2012. N 52. Ст. 7477.

⁶Сюда отнесены проблемы, связанные с проявлениями ксенофобии, межэтнической нетерпимости, этнического и религиозного экстремизма, терроризма.

гражданам различной национальной принадлежности в правоприменительной практике». Отсюда следует понижение общественной опасности дискриминации в правоприменительной практике до неопределенного уровня «негативных факторов», тогда как, например, экстремизм, четко отнесен к проблемам которые надо решать. Кроме того, Стратегия (п. «г» ст. 17) в числе целей государственной национальной политики РФ выделяет обеспечение равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств (выделено нами — А.Б.). Выделенные нами обстоятельства не имеют отношения к национальности и в деле предупреждения дискриминации являются предметами отдельного правового регулирования.

В числе задач государственной национальной политики (п. «б» ст. 21) Стратегия определяет «принятие мер по недопущению проявлений дискриминации в отношении граждан различной национальной принадлежности при осуществлении государственными и муниципальными органами и организациями своей деятельности». Данная позиция представляется некорректной. Во-первых, связи с отсутствием в паспортах граждан России графы «национальность» определить её затруднительно¹. Во-вторых, вопросы осуществления «государственными и муниципальными органами и организациями своей деятельности» не входят в число задач национальной политики и направляются (регулируются) иными актами.

Несмотря на несовершенство концептуального видения перспектив национальной политики действующее российское законодательство в целом соответствует международным принципам недопущения дискриминации по национальному признаку. С одной стороны это может расцениваться положительно, а с другой — создает иллюзию устранения проблемы и снижает интерес к ней в научной среде, где нами выявлены лишь единичные статьи по данной проблематике².

Равенство прав граждан по расовому и национальному признакам — объект административно- и уголовно-правовой защиты. КоАП РФ (статья 5.62) предусматривает санкцию за нарушение прав и свобод человека по признакам иной национальности или расы, в виде штрафа в размере от одной до трех тысяч рублей, те же действия юридического лица влекут административную ответственность в виде штрафа в размере 50-100 тысяч рублей. УК РФ (статья 136) предусматривает наказание за дискриминацию «с использованием своего служебного положения» — в виде штрафа размером до 300 тысяч рублей, либо обязательные работы до 480 часов, либо принудительные работы до пяти лет, либо лишение свободы на тот же срок. В то же время, доказать факт дискриминации именно по национальному признаку чрезвычайно сложно,

¹Закон Московской области от 23.09.2011 N 150/2011-ОЗ (ред. от 27.07.2013) «О поддержке национально-культурных автономий в Московской области»// Ежедневные Новости. Подмосковье. 2011. 4 октября № 183; 2013. 12 августа № 146.

²Данилов П.А. Законодательные основы для борьбы с расизмом и расовой дискриминацией в Российской Федерации// Юридическая мысль. 2011. № 5. С. 24-28.

поэтому указанные статьи КоАП РФ и УК РФ являются по большей части не работающими.

В судебной практике нами было выявлено единственное дело, когда 20 июня 2013 г. Тверской районный суд г. Москвы, признав факт дискриминации по национальному признаку И., которому было отказано в трудоустройстве в кафе из-за «ненадлежащей», по мнению работодателя, национальности, частично удовлетворил его требования, признав также неправомерным отказ в приеме на работу и взыскал в пользу истца компенсацию морального вреда в сумме 30 000 рублей¹.

Таким образом, недопущение дискриминации по национальному признаку, которое в виде принципа содержится во всех нормативно-правовых актах, касающихся вопросов равенства и презюмирует равенство в этой части, имеет в большей степени декларативный характер. Прежде всего, это связано с оценочным характером определения национальности как тем, кто дискриминирует, так и самим дискриминируемым. В связи с этим, полагаем, более корректно вести речь о дискриминации по расовому признаку, что подтверждается практикой дискриминации по трудовым делам, когда отказывают в приеме на работу «лицам кавказской национальности» (ЛКН) или «азиатам». В этом смысле А. Левинсон совершенно справедливо отмечает, что в большинстве случаев, когда дискриминация осуществляется в отношении «кавказцев» или ЛКН, она является дискриминацией расовой². Исторически в Российской империи дискриминация по национальному признаку (законодательно закреплённая) была в большей степени дискриминацией по религиозному признаку, что хорошо было видно на примере разницы статуса евреев и крещёных евреев. В чистом виде дискриминация по национальному признаку, в её крайнем виде — геноциде, характерна для фашистской идеологии.

В связи с правовой неопределённостью понятия «национальность», полагаем целесообразным упоминания о дискриминации по национальному признаку из нормативно-правовых актов устранить, оставив понятие дискриминации по расовому признаку.

Рогова А.А.³

Эволюция личных прав и свобод на примере США и России

Несмотря на то, что Россия занимает территории, относимые как к Европе, так и к Азии и геополитически балансирует между данными субконтинентами, всё же модель её государственного регулирования (наиболее отчётливо — с конца XVII века) тяготеет к европейской. Бюрократическое устройство монархии, революционный опыт и даже коммунистические конституции Советского периода, а также история предоставления и ограничения прав и свобод человека и гражданина в большей мере роднят Россию с западным

¹Тверской районный суд г. Москвы. Официальный сайт <http://tverskoy.msk.sudrf.ru/>

³Рогова Алена Александровна, аспирантка кафедры государственно-правовых дисциплин МосГУ.

полушарием, нежели с восточным, в частности, в таких вопросах, как рабство, равноправие мужчин и женщин, избирательные права.

В настоящее время, когда геополитическая ситуация имеет ярко выраженную тенденцию к поляризации государственных интересов, при которой Российская Федерация, вопреки вышеизложенному, консолидируется с азиатским миром, государственно-правовое устройство России, тем не менее, имеет черты, преимущественное число которых обуславливает проведение анализа в намеченном ключе.

В ряде государств азиатского региона общественные отношения регулируются нормами мусульманского права; общественно-экономический строй Китайской Народной Республики является коммунистическим. В свою очередь, Российская Федерация определена Конституцией как светское, правовое и демократическое государство, в котором признаются идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, а также свобода экономической деятельности¹. Отделение религиозных объединений от государства, верховенство закона, власть народа и плюрализм мнений, — всё это входит в число наиболее значимых характеристик при определении места личности в обществе и в государстве. Названные принципы также находят отражение в законодательных актах Соединённых Штатов Америки, основой закон которой насчитывает более двухсот лет.

Возвращаясь на два с половиной столетия назад, нельзя не отметить, что 1860-е ознаменованы событием, объединяющим Россию и США в вопросе развития личных прав и свобод. Отмена рабства в Америке и крепостного права в России положили начало знаковым переменам на пути к упразднению бесправных классов и, соответственно, к признанию права личности на достоинство и защиту от неправомерных посягательств.

С точки зрения механизмов регулирования личных прав и свобод, перечень и действие которых находится в прямой зависимости от особенностей системы права, между Россией и США наблюдается больше отличий, нежели сходств.

Так, Соединённые Штаты Америки, разорвав политическую связь с Британской империей, полностью не утратили родства с бывшей метрополией, оставаясь и по сей день в составе англосаксонской правовой семьи, во главе которой находится судебный прецедент. Наличие последнего в отечественной процессуальной практике является дискуссионным, в то время как материальное право в России никогда опиралось на прецедент ни в постсоветской, ни в советской, ни в имперской юридической истории².

Современный перечень прав личности в России наиболее очевидным образом берёт своё начало из конституционного законодательства стран, относимых к континентальной системе права (в первую очередь Германии и Франции), а также действующих актов международного права. В то же время, ретроспективный анализ позволяет проследить предпосылки законодательного

¹См.: ст. 1, 8, 13, 14 Конституции РФ

²См.: Зорькин В.Д. Экономика и право: новый контекст // Российская газета. 22.05.2014. 22 мая 2014

признания личных прав и свобод, возникшие за сто и более лет до принятия нынешней Конституции РФ.

Их становление не в последнюю очередь связано с развитием парламентаризма в Российской империи периода 1905-1917 гг. В частности, в Государственную думу II созыва (1907 г.) министерством внутренних дел был внесён законопроект о неприкосновенности личности, положения которого (с соответствующими поправками) разрабатывались тремя думскими комиссиями¹. Они предусматривали запрет незаконного применения наказания, привлечения к суду, задержания или заключения под стражу и прочих принципов защиты неприкосновенности личности, находящих своё отражение в современном отечественном и зарубежном праве.

Следует отметить, что истоки названных принципов заложены в важнейшей правовой процедуре, оформившейся в XV веке в Великобритании — Хабеас корпус, — положения которой также включены в Конституцию США и действуют по сей день.

Впрочем, в 2006 г. Конгрессом США был принят Закон о военных комиссиях (англ. Military Commissions Act of 2006), ограничивающий действие акта в отношении «иностранных боевиков». Однако в 2008 г. в решении по делу, рассмотренному окружным судьёй по округу Колумбия Рикардо Урбиной в отношении 17 уйгуров (китайская этническая группа, исповедующая ислам), которых удерживали на базе ВМФ США Гуантанамо-Бэй, ограничение Хабеас корпус было признано неконституционным².

Так или иначе, перечень прав и свобод личности за несколько веков претерпел значительно меньше изменений, нежели круг лиц, на который данные права и свободы распространялись, что справедливо не только для США, но и для России.

В трактате «О неприкосновенности личности» В.М. Гессеным признаётся недопустимость лишения свободы психически здорового человека под предлогом душевной болезни³, что на первый взгляд когерентно современным принципам о защите личной неприкосновенности. Тем не менее, в отличие от представлений того периода, в современном демократическом обществе основанием для задержания лица может служить лишь сопряжённая с психическим расстройством общественная опасность для окружающих и больных, а не сам по себе факт заболевания (в настоящее время данный принцип действует в России, США, Германии, Израиле и в ряде других стран⁴).

Переходя от частного к глобальному в вопросе развития личных прав и свобод, безусловно, следует обратиться к международному праву. Уникальность опыта международно-правового регулирования состоит в том, что его источники представляют собой не только каталог прав и свобод личности и принципов их охраны, но и своего рода антологию дискриминаций, имевших место в тех или

¹См.: Гессен В.М. О неприкосновенности личности. 1908 г. С.50-65

²См: решение по делу *Kiyemba v. Obama*, 130 S.Ct. 1235, 1235 (2010)

³См.: Гессен В.М. О неприкосновенности личности. 1908 г. С.17

⁴См.: Paul S. Appelbaum. Almost a Revolution: An International Perspective on the Law of Involuntary Commitment // *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law* 25 (2): 135–147

иных формах и объёме на территории стран-участников конвенций до их принятия, а также круга лиц, на который то или иное ущемление в правах было направлено.

Наиболее универсальным документом, регулирующим права и свободы человека и объединяющим под своей юрисдикцией Россию, США, а также ещё более 150 стран, является Международный пакт о гражданских и политических правах. Его нормы, в числе прочего, содержат те различия и особенности, которые не могут служить основанием для пренебрежения принципами равенства и всеобщности. Однако именно требование уважения и обеспечения прав всех лиц, вне зависимости от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, убеждений, происхождения, имущественного положения, рождения и иных обстоятельств¹, обнажает дискриминационные проблемы государств до их присоединения к Пакту в 1966 г.

Женщины и инвалиды находятся в числе тех социальных групп, которые прежде испытывали на себе традиционную негативную социальную и правовую дискриминацию. На сегодняшний же день в их отношении наметилась устойчивая тенденция к т.н. позитивной дискриминации. За последние полвека также существенно возрос уровень правовой защиты детей.

Из вышеизложенного следует, что интересы названных субъектов подлежат особой правовой охране. Каждой категории посвящён отдельный международно-правовой документ, регулирующий её правовой статус.

В частности, в 1979 г. была принята Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Российская Федерация в полном объёме приняла на себя обязательства по Конвенции, выступая в качестве государства-правопреемника СССР, ратифицировавшего Конвенцию в 1981 г. В свою очередь, Соединённые Штаты Америки конвенцию подписали, однако, ратифицирован документ так и не был.

Наряду с международным, национальное законодательство России и США также включает в себя источники, посвящённые регулированию прав отдельных социальных групп. Так, в США в 1990 г. был принят Закон об Американцах-Инвалидах (англ. Americans with Disabilities Act). Спустя 5 лет Россия приняла Федеральный закон о социальной защите инвалидов в РФ, а в 2006 г. — присоединилась к Конвенции ООН о правах инвалидов, охватывающей более широкий объём прав и механизмов охраны законных интересов людей с ограниченными возможностями.

Примечательно, что на сегодняшний день в США отсутствует специализированный акт законодательства о правах ребёнка, в то время как в Российской Федерации права ребёнка находятся под охраной и международного², и национального³ права с 1989 г. и 1998 г., соответственно.

Историческое обобщение зарубежного и отечественного опыта борьбы за признание личных прав и свобод затруднено тем, что в США и некоторых других

¹См.: п.1 ст.2 Международного пакта о гражданских и политических правах

²См.: Конвенция ООН о правах ребёнка от 20.11.1989 г.

³См.: ФЗ об основных гарантиях прав ребёнка в РФ №124-ФЗ от 24.07.1998 г. (ред. от 2.12.2013)

зарубежных странах развитие общества и права в целом носит линейный характер, в то время как в России данный процесс в большей мере протекал флуктуационно и скачкообразно. Тем не менее, сама история, вопреки ожесточённой конфронтации государственных интересов периода Холодной войны, провела обобщение, сформировав универсальные стандарты, перечень и механизмы прав человека и гражданина, узловым элементом которых выступают личные права и свободы. История же демонстрирует, что длительность существования государственного образования и его законодательства едва ли может являться гарантией эффективности декларируемых основ их деятельности.

Америка и её Основной закон насчитывают два столетия, и за этот период был достигнут как безоговорочный прогресс — в отношении признания равноправия мужчин и женщин, а также представителей различных рас, — так и существенные недоработки — в сфере обеспечения прав личности в исправительных учреждениях. Организация Объединённых Наций и международное законодательство ведут отсчёт с 1945 г., и за эти 70 лет также наблюдаются как значимые достижения — повышение уровня обеспечения прав и интересов личности в государствах, признающих верховенство международного права, — так и знаковые пробелы — неприсоединение и пренебрежение ключевыми актами международного законодательства в области прав личности, в частности, Соединёнными Штатами Америки, которые, наряду с СССР, сыграли ведущую роль в разработке основ деятельности ООН.

В этой связи не следует делать поспешные выводы, касающиеся развития молодого российского общества и результатов принятия современной двадцатилетней Конституции. Ставя перед собой задачу дальнейшего усовершенствования личных прав и свобод, законодатель должен помнить, что данная категория прав требует особенно обстоятельной и взвешенной оценки и отношения к ней. При этом должны быть учтены все достижения отечественной и зарубежной юриспруденции на всех этапах её эволюции.

В условиях современного глобализированного информационного общества необходимо помнить, что не только жизнь и здоровье, но и неприкосновенность личности, её достоинство и законные свободы не могут умалаться перед лицом национальных и общемировых проблем. И в этой связи лишь объединение усилий на межгосударственном уровне позволит перейти от эволюции (способной стать причиной возникновения новых, но не всегда приемлемых и совершенных форм) к развитию (процветанию).

Косинов В. А.¹

Проблемы реализации конституционного права на конкуренцию

В юридической литературе особо подчеркивается специфическая экономическая и юридическая роль государства в процессе формирования рыночных принципов хозяйствования в РФ. Однако в процессе реформ не было

¹Косинов Виктор Андреевич, аспирант Национального института бизнеса.

учтено то обстоятельство, что при переходе к рыночным отношениям государство должно было позаботиться о создании эффективного правового регулирования возникших правоотношений. Экономические основы конституционного строя России были закреплены в Конституции РФ 1993, которая содержит весьма фрагментарные положения о государственном регулировании экономической системы, несмотря на то, что должна была заложить основы правового регулирования формирующихся общественных отношений в сфере социально-экономического устройства.

Государственное регулирование экономики направлено на достижение ряда важнейших целей, таких как:

- ✓ создание условий для функционирования рыночных механизмов;
- ✓ обеспечение устойчивых темпов роста экономики;
- ✓ регулирование структурных изменений, вызванных научно-технической революцией;
- ✓ обеспечение социальной стабильности.

Российская Федерация призвана обеспечивать свободу экономической деятельности, предпринимательства и труда, добросовестную конкуренцию и общественную пользу, чтобы регулирование государством хозяйственной жизни осуществлялось в интересах человека и общества, а экономические отношения строились на партнерстве между человеком и государством, работником и работодателем, производителем и покупателем.

Кроме того, государство призвано нести ответственность за наиболее важные стороны организации производства и распределения в стране. Таким образом, ухудшение экономического состояния страны, присущее экономическому кризису, с правовой точки зрения проявляется в значительном ущемлении прав граждан. В первую очередь ущемление социально-экономических прав, которые, в отличие от большинства личных и политических прав, чаще всего имеют характер принципов и не обеспечиваются непосредственной защитой в судебном порядке (предоставление трудовых мест безработным, обеспечение возможности для предпринимательской деятельности и т.д.). В свою очередь, ущемление экономических прав и свобод негативным образом сказывается и на иных правах и свободах. Например, в кризисных условиях усложняется социальная обстановка, на волне социального недовольства свою деятельность активизируют различные экстремистские организации, повышается рост преступности. Следует согласиться с утверждением Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина, что главной конституционной проблемой для государства в этих условиях становится разрешение противоречия между обязанностью гарантировать права и свободы человека и гражданина и необходимостью обеспечивать национальную безопасность.¹ В качестве критерия значительности выступают массовость нарушений прав граждан и множественность сфер общественных отношений, в которых происходят нарушения.

¹Зорькин В.Д. Кризис доверия и государство // Российская газета. Федеральный выпуск. 2009. N 4887.

Вместе с тем экономическая система общества складывается из совокупности составляющих, причем не все из них получают соответствующее правовое регулирование, не все поддаются такому регулированию, в том числе на конституционном уровне. Кроме того, непосредственно любая конституционная модель не решает проблем, так как даже при идеальной конституции, на практике в стране могут процветать правовой нигилизм, преступность, коррупция и беззаконие.

Негативные процессы, происходящие в мировой экономике, имеют колоссальное влияние на развитие текущей экономической ситуации в нашей стране. Отчасти это вызвано тем, что в российской экономике доминирует экспортно-сырьевая модель развития, не сдерживаемая и не поддерживаемая какими-либо институционально-нормативными антикризисными механизмами, которые должны разрабатываться органами государственной власти. Условно их можно разделить на внутригосударственные и международные. Внутригосударственные механизмы складываются из последовательных действий всех ветвей власти в соответствии с принципом разделения властей. Согласованность и своевременность данных действий являются неперенными условиями решения любых задач, направленных на преодоление кризисных процессов. Данные процессы служат в качестве индикатора эффективности существующих властных отношений.

Отдельного внимания заслуживает вопрос взаимовлияния права и экономического кризиса. Распространенное деление права на частное и публичное, основой которого выступает интерес, на защиту которого направлена соответствующая норма, постепенно теряет свои очертания. Рост государственного вмешательства в товарно-денежные отношения, где традиционно преобладают частные интересы их участников, усиление государственного регулирования этих отношений, направленное на отстаивание общественного, публичного интереса, приводят к тому, что частное право обретает все более публичный характер.¹ С другой стороны, публичное право также подвергается трансформации, поскольку постепенно возрастает вовлечение бизнеса в государственную сферу, и законодателю при принятии нормативных актов приходится учитывать лоббируемые частные интересы. В условиях кризиса, с одной стороны, происходит ужесточение государственного регулирования экономики, а с другой стороны, растет связь между государством и частными корпорациями.

Закрепленное ч. 2 ст. 34 Конституции РФ право граждан на свободное предпринимательство и осуществление экономической деятельности гарантируется государственной поддержкой развития конкуренции и пресечением проявлений монополизма. Эта статья прямо корреспондирует с первым пунктом ст. 8 Конституции РФ. Дальнейшее развитие данное положение получает в различных нормативных правовых актах. В свою очередь, правовые нормы, направленные на защиту конкуренции и конкретизирующие указанные конституционные положения, остаются бесполезными без осуществления

¹Третьяков К.Н. Влияние кризиса на российское право и законодательство // Вестник МГИМО. 2009. N 3 — 4.

хозяйствующими субъектами мер возможного поведения. Реализация субъективного конкурентного права, невозможна без наличия соответствующего участника рыночных правоотношений. Данное утверждение опирается на законодательное определение предпринимательской деятельности, под которой понимается «самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке»¹.

В соответствии с действующим российским антимонопольным законодательством под «хозяйствующим субъектом»² понимается коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации. Субъекты предпринимательской деятельности стремятся к расширению влияния на соответствующем товарном рынке и получению максимальной прибыли, что и является основной целью реализации конституционного права на конкуренцию.

Право на защиту можно определить как предоставленную управомоченному лицу (участнику конкурентных отношений) возможность применения мер в рамках правового поля, позволяющих защитить или восстановить нарушенное или оспариваемое субъективное право хозяйствующего субъекта. Такая защита, в т.ч. субъективного конкурентного права, осуществляется в юрисдикционной и неюрисдикционной формах.³ Юрисдикционная форма защиты представляет собой деятельность уполномоченных государством органов и должностных лиц по защите или восстановлению нарушенных субъективных прав. В рамках юрисдикционной формы защиты выделяются судебный и административный порядки защиты.

С целью защиты экономических прав государство создает определенные институты, деятельность которых представляет собой способ гарантирования указанных прав. В соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Конституционный контроль за соблюдением экономических прав является одной из основных функций государства, поэтому он возложен в первую очередь на Президента РФ, как гаранта Конституции, и Правительство РФ. Определенные функции в области

¹ п.1 ст.2 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая)
// КонсультантПлюс

² п. 5 ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции"// КонсультантПлюс

³ Гражданское право. Учебник. Т. 1. 4-е изд., перераб. и доп. / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 1999. — 616 с.

конституционного контроля возложены на Конституционный Суд, суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые суды.

Разрешение экономических споров граждан, осуществляется судами общей юрисдикции, в случае, когда спор возник не в связи с осуществлением предпринимательской деятельности (ст. 4 Федерального конституционного закона от 07.02.2011 N 1-ФКЗ "О судах общей юрисдикции в Российской Федерации"), и арбитражными судами, если в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 5 Федерального конституционного закона от 28.04.1995 N 1-ФКЗ "Об арбитражных судах в Российской Федерации").

Неюрисдикционная форма подразумевает под собой меры самозащиты. В связи с развитием предпринимательской деятельности, появлением множества коммерческих организаций и иных юридических лиц, возникла насущная необходимость в защите прав и законных интересов участников имущественного оборота. Данная проблема нашла отражение в ГК РФ, закрепляющем необходимость беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты (п. 1 ст. 1 ГК РФ). Гражданский кодекс значительно расширил перечень способов защиты нарушенных гражданских прав — в настоящее время их насчитывается двенадцать (ст. 12 ГК РФ). Они носят универсальный характер и могут быть применены для защиты, как правило, любого субъективного гражданского права. Перечень, указанный в данной статье, не является исчерпывающим. В случае нарушения гражданских прав могут быть использованы и иные способы защиты, предусмотренные законом или договором.

Исходя из вышеизложенного, в субъективном смысле под правом на защиту конкуренции понимается гарантированная конституцией совокупность правомочий хозяйствующих субъектов по защите и восстановлению прав на участие в рыночных правоотношениях, реализуемых посредством конкурентных действий.

Юридической предпосылкой существования права на конкуренцию и соответствующих конкурентных отношений служит свобода экономической деятельности, которая гарантируется ст. 8 Конституции РФ. В свою очередь, конкурентное право является предпосылкой реализации ряда иных субъективных прав, таких как право на свободное использование способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Следовательно, конституционно гарантированное право на конкуренцию представляет собой важнейший элемент юридического механизма построения и развития рыночной системы хозяйствования, без которого невозможно совершенствование рыночных процессов. Однако, реализация конституционного права на конкуренцию возможна лишь на рынке с множеством участников, низкими барьерами входа на данный рынок и наличии стабильного спроса на продукцию.

В настоящее время российские условия не отвечают конституционным требованиям для реализации права на конкуренцию в полном объеме. Так, согласно статистике ФНС России за 2013 в РФ было зарегистрировано 304446 индивидуальных предпринимателей, тогда как 745822 прекратили свою

деятельность, 326281 юридическое лицо было зарегистрировано, 340340 прекратило свою деятельность. В настоящее время, согласно статистическим данным лишь 6 % населения трудоспособного возраста занимаются предпринимательской деятельностью. При этом, за последние пять лет доля тех, кто не планирует осуществлять предпринимательскую деятельность возросла с 51% до 72%. И это при том, что за тот же период времени количество процедур для регистрации предприятий сократилось с 13 до 7, а количество дней для регистрации предприятия с 29 до 15 дней.

Вышеуказанные тенденции связаны с повышением взносов на обязательное пенсионное страхование, ужесточение правил торговли табачной и алкогольной продукцией, усилением давления на бизнес со стороны представителей правоохранительных органов. В результате, большинство малых и средних предприятий «уходит в тень», а основным вопросом для среднестатистического российского предпринимателя является «В какой стране проще получить вид на жительство?».

Несмотря на значительное упрощение процедуры регистрации предприятия и отмену многих бюрократических процедур, большинство не верит в возможность создания эффективного производства в нынешних экономических условиях в России. В результате нехватки конкуренции российская экономика является неэффективной, а доля малого и среднего бизнеса в ВВП составляет лишь 21%, что является низким показателем даже для развивающихся стран. Для сравнения, доля малого и среднего бизнеса в ВВП в Китае составляет 42%, в Польше — 52%, в Канаде и США — 45 % и 46% соответственно.

В связи с столь низким уровнем деловой активности населения, российская экономика страдает от нехватки квалифицированных управленцев, качество управления в монополиях и государственных корпорациях в настоящее время очень низкое. Таким образом, более половины экономики России монополизировано, инвестиционный климат РФ является отрицательным, тем более после введения санкций со стороны США и Евросоюза, а экономическая политика оказывается направленной в прошлое, а не в будущее.

Вышеуказанная ситуация еще раз доказывает необходимость перехода от антимонопольной политики к политике поддержки и защиты конкуренции в РФ с целью недопущения нарушения конституционных положений.

Михайловская В.А.¹

Деятельность Уполномоченного по правам человека как гарантия защиты прав

Аннотация: В научной юридической литературе большое внимание уделяется гарантиям защиты прав человека. В Российской Федерации создаются и функционируют судебные и внесудебные институты. Одной из важнейших внесудебных институциональных конституционных гарантий является институт

¹Михайловская Варвара Андреевна — аспирант сектора прав человека Института государства и права РАН

Уполномоченного по правам человека (омбудсмен). Цель его деятельности — обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод человека.

Ключевые слова: гарантии прав человека, защита прав и свобод, Уполномоченный по правам человека (омбудсмен).

В юридической литературе проблеме гарантий прав человека уделяется большое внимание. Хотя позиции исследователей разнятся, в целом они сводятся к признанию гарантий необходимым инструментом для реализации прав. В широком смысле слова гарантиями называют систему условий, обеспечивающих удовлетворение интересов человека, т.е. социально-экономических, политических, юридических, нравственных средств и способов, создающих возможности для осуществления прав и свобод¹. Существенным является, что гарантии прав человека являются составной частью правового статуса личности, поскольку именно они обеспечивают саму возможность его существования (об этом в своих работах писали Н.В. Витрук², О.Д. Сафонова³, С.Ю. Францифорова). Правовой статус человека, не снабженный правовыми гарантиями, имеет шанс остаться декларированным и будет носить формальный, а не реальный характер.

Для нас особенно важно проанализировать юридические (правовые) гарантии как отдельные, но взаимосвязанные с остальными условия и способы обеспечения прав. При этом к условиям относится характеристика степени демократичности политико-правового режима или реальной ситуации осуществления прав и свобод, а средствами выступают особые правовые механизмы (институциональные, законодательные, специфические юридические), обеспечивающие реализацию прав человека. Поэтому иногда условия характеризуют как общие, а средства как специальные меры охраны и защиты прав⁴. В ряду гарантий правовые являются основными, поскольку представляют собой механизм защиты и восстановления нарушенных прав. Они закрепляются законодательно как средства охраны субъективных прав граждан и организаций, устанавливают способы их реализации, а также общие средства обеспечения законности и правопорядка⁵. М.С. Строгович определял юридические гарантии как «установленные законом, нормами права средства и способы, которыми охраняются и защищаются права граждан, пресекаются и устраняются нарушенные права»⁶.

Юридические гарантии имеют ряд особенностей: во-первых, они закрепляются в источниках права; во-вторых, государство своей властью придает

¹Мордовцев А.С. Гарантии прав личности: понятие и классификация / А.С. Мордовцев // Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2001

²Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 145.

³Сафонова О.Д. Юридические гарантии и соблюдение прав и свобод человека и гражданина в РФ. Политическая экспертиза. Т. 5. № 2. 2009. С. 145.

⁴Волчанская А.Н. Государственные гарантии защиты прав человека. 2012. № 2. С. 120.

⁵Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / М.Ю. Тихомиров. М., 1995. С. 135.

⁶Строгович М.С. Правовые гарантии законности в РФ. М. 1995. С. 47.

им авторитет и обязательность; в-третьих, они обеспечиваются государственной властью¹.

Правовые гарантии классифицируют разными способами. Например, в зависимости от способа изложения в нормативно-правовых актах, они бывают простые, сложные и смешанные². По степени воздействия на правовое положение личности их делят на общие, специальные и индивидуальные или общие и особенные³. Кроме того, юридические гарантии можно подразделить на: гарантии реализации (включая законодательное определение и конкретизацию прав и свобод) и гарантии защиты (сюда относятся конституционный контроль и надзор, процессуальные формы защиты прав, средства предупреждения и профилактики нарушений прав личности)⁴. При этом гарантии реализации прав — это определенные юридические средства, обеспечивающие правомерную и полноценную реализацию прав и свобод, а гарантии защиты — юридические средства, которые охраняют их от посягательств и используются для защиты в случае нарушений⁵.

Некоторые исследователи в системе гарантий прав человека особо выделяют их конституционный уровень, считая его связующим звеном между общими и специальными (отраслевыми) гарантиями⁶. Конституционные гарантии относятся к наиболее важным социально-правовым институтам, методам и средствам защиты основных прав и свобод граждан. Они являются базой гарантирования основных прав, свобод и обязанностей граждан подобно тому, как сами конституционные права и обязанности граждан фиксируют основы правового положения граждан. Конституционные гарантии содержатся в Конституции Российской Федерации, конституциях ее субъектах, нормах всех источников конституционного права.

На основе существующей законодательной базы в Российской Федерации создаются и функционируют судебные и внесудебные институты, которые, с одной стороны, сами являются гарантиями защиты прав человека, а с другой — обеспечивают реализацию всей существующей системы гарантий. Одной из важнейших внесудебных институциональных конституционных гарантий является институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмен). Целью его деятельности является обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод, их соблюдения и уважения со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

¹Конституционное право России: курс лекций. / Отв. ред. Шульженко Ю.Л. М., 2013. С. 301.

²Мордовцев А.С. Гарантии прав личности: понятие и классификация / А.С. Мордовцев // Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2001

³Денисов А.И. Советское государственное право. М., 1947 С. 322.

⁴Францифорова С.Ю. Понятие и назначение правовых гарантий личности. Публичное и частное право. 2010. № 1. М. С. 171.

⁵Ростовщиков И.В. О структуре юридических гарантий обеспечение прав человека. Проблемы теории и истории государства и права. Вестник ВолГУ. Серия 5. 2008. С. 37.

⁶Хазов Е.Н. Понятие и классификации конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина. Под ред. И.Н. Зубова, А.С. Прудникова. /Конституционное право России. М., 2012. С.99

Омбудсмен занимает важное место в системе органов, осуществляющих защиту прав граждан, однако для нашей правовой системы этот институт достаточно новый, действующий только с 1998 года.

В теории права деятельность омбудсмена рассматривается как деятельность посредника во взаимоотношениях «человек-государство», которые, согласно Конституции РФ, должны строиться на приоритете прав человека. Кроме того, это должностное лицо играет важную роль в выстраивании эффективного взаимодействия ветвей государственной власти при помощи системы сдержек и противовесов¹.

Омбудсмен занимается вопросами государственной защиты прав и свобод граждан, но осуществление им своих функций не носит формального характера работы государственного органа: он наделен необходимыми полномочиями для того, чтобы осуществлять свою деятельность автономно от системы иерархически-подчиненной исполнительной власти, подконтрольно и подотчетно власти законодательной.

Этот институт представляет собой механизм защиты прав и законных интересов граждан, не подменяющий компетенции других государственных органов. Главная задача деятельности омбудсмена – это охрана прав граждан, контроль за соблюдением прав человека исполнительными органами, который осуществляется по его инициативе либо по жалобам граждан². Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации необходима потому, что в нашей стране нередко случаи нарушения прав граждан государственными органами, и авторитет омбудсмена помогает людям добиваться справедливости в их защите.

В современном виде институт омбудсмена появился в 1809 г. в Швеции и очень долгое время оставался «чисто шведским правовым феноменом»³. Он осуществлял надзор за законностью в работе судов, всех государственных и муниципальных органов и учреждений, должностных лиц и персонала. Спустя столетие после учреждения должности уполномоченного в Швеции, этот орган появился в Финляндии (в 1919 г.). Согласно традиционному скандинавскому подходу (Швеция и Финляндия) омбудсмен назначается на определенный срок законодательной властью. Таким образом, классический омбудсмен — это должностное лицо парламента, независимое от исполнительной власти⁴.

Следующими странами, заимствовавшими институт уполномоченного стали Дания и Норвегия. И только после второй мировой войны, когда защита прав человека вышла на первый план, идея омбудсмена из северных (скандинавских) стран быстро распространилась на многие другие страны Европы, Азии, Америки, Африки. Популяризация этого института сопровождалась изменением его изначальной модели. Это привело к многообразию его разновидностей с точки зрения компетенции, процедуры

¹Башимов М.С. Институт омбудсмена (Уполномоченного по правам человека). Астана, 2003. С. 33.

²Башимов М.С. Указ. соч. С. 57.

³Тимофеев М.Т. Институт омбудсмана в Великобритании и Ирландии: контроль, основанный на сотрудничестве. М., 2006. С. 8.

⁴Башимов М. С. Указ. соч. С. 80

назначения, полномочий. Модификации, которым подвергся этот орган при его заимствовании другими странами, связаны с национальными особенностями государств.

Основные причины распространения практики защиты прав при помощи омбудсмена в странах западной Европы отличаются от причин его возникновения в Швеции и Финляндии. Этот институт в скандинавских странах первоначально выступал средством, позволявшим осуществлять надзор над деятельностью должностных лиц. Его учреждение было вызвано не целью защиты прав человека (как в середине XX века), а стремлением парламентариев обеспечить законность деятельности органов и должностных лиц публичной администрации¹.

В различных государствах данный институт имеет разные наименования: омбудсмен, уполномоченный, медиатор (посредник), народный правозащитник.

В России должность Уполномоченного по правам человека (Парламентский уполномоченный), впервые получила свое закрепление в ст. 40 Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. как один из институтов демократического правового государства. Однако закон, определяющий основные направления деятельности и возможности данного должностного лица, появился только в 1997 г., уже после того, как Конституция РФ закрепила институт омбудсмена в п. «д» ч. 1 ст. 103. В настоящее время Уполномоченный действует на основе Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 года № 1 ФКЗ.

Кроме Уполномоченного по правам человека в РФ, назначаемого парламентом страны, каждый субъект Федерации вправе учредить должность омбудсмена по своей территории. Уполномоченные действуют по всей территории страны. Кроме того, есть специализированные омбудсмены, которые занимаются проблемами защиты прав детей или бизнесменов.

Своей деятельностью уполномоченный обеспечивает дополнительные гарантии государственной защиты, рассмотрения жалоб на решения или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения в судебном или административном порядке (ч. 1 ст. 16 ФКЗ).

Отметим, что в России омбудсмен не располагает императивными правовыми средствами воздействия на органы государственной власти. К сожалению, Конституция РФ не наделила его правом законодательной инициативы, что дало бы возможность не только анализировать проблемы в тех сферах, где чаще всего встречаются нарушения прав граждан, но и оказывать непосредственное влияние на правотворчество в области защиты прав человека.

Гарантии прав и свобод граждан должны функционировать как эффективный механизм защиты прав от нарушений любых лиц, и в первую очередь, от самих органов государственной власти. Институт омбудсмена в силу своей независимости и автономности создает еще одну дополнительную, но

¹Тимофеев М.Т. Указ.соч. С. 11.

очень важную гарантию равного подхода к соблюдению всех правовых процедур их обеспечения.

Несмотря на то, что полномочия российского омбудсмана урегулирована специальным Федеральным конституционным законом, их реализация нередко бывает затруднительна. В этой связи представляется целесообразным дальнейшее совершенствование законодательства, регулирующего деятельность Уполномоченного по правам человека, в том числе по вопросам взаимодействия с Государственной Думой Федерального собрания Российской Федерации.¹

Библиография:

1. Башимов М.С. Институт омбудсмана (Уполномоченного по правам человека). Астана, 2003.
2. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008
3. Волчанская А.Н. Государственные гарантии защиты прав человека. 2012. № 2.
4. Денисов А.И. Советское государственное право. М., 1947
5. Конституционное право России: курс лекций. / Отв. ред. Шульженко Ю.Л. М., 2013.
6. Мордовцев А.С. Гарантии прав личности: понятие и классификация / А.С. Мордовцев // Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2001
7. Ростовщиков И.В. О структуре юридических гарантий обеспечение прав человека. Проблемы теории и истории государства и права. Вестник ВолГУ. Серия 5. 2008.
8. Рудинский Ф.М., Гаврилова Ю.В., Крикунова А.А., Сошникова Т.А.. «Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики // — М. : Права человека, 2009. — 495с.
9. Сафонова О.Д. Юридические гарантии и соблюдение прав и свобод человека и гражданина в РФ. Политическая экспертиза. Т. 5. № 2. 2009
10. Строгович М.С. Правовые гарантии законности в РФ. М. 1995.
11. Тимофеев М.Т. Институт омбудсмана в Великобритании и Ирландии: контроль, основанный на сотрудничестве. М., 2006
12. Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / М.Ю. Тихомиров. М., 1995.
13. Францифорова С.Ю. Понятие и назначение правовых гарантий личности. Публичное и частное право. 2010. № 1.
14. Хазов Е.Н. Понятие и классификации конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина. Под ред. И.Н. Зубова, А.С. Прудникова. /Конституционное право России. М., 2012.

Случинская А.В.²

¹См.: Сошникова Т.А. Уполномоченный по правам человека и его роль в защите экономических и социальных прав., с 361 — 372. // В книге «Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики. Ф.М.Рудинский, Ю.В.Гаврилова, А.А Крикунова, Т.А. Сошникова. — М. : Права человека, 2009. — 495с.

²Случинская Анна Владимировна — магистрант 3-его курса кафедры гражданского процесса и социальных отраслей права юридического факультета Московского гуманитарного университета.

Проблемы правового регулирования условий труда инвалидов в России и пути их решения

Количество инвалидов ежегодно увеличивается на 8% — 9% и в настоящее время, в Российской Федерации составляет около 13 млн. человек, что превышает 9% — 10% населения. По мнению специалистов, рост уровня инвалидности приобретает характер национальной катастрофы.¹ Этот показатель на протяжении ряда последних лет имеет устойчивую тенденцию к росту, к сожалению, приближаясь к общемировому, а правовых гарантий в сфере труда для данной категории граждан в России недостаточно.

Вследствие данных обстоятельств представляется обоснованным и целесообразным рассмотреть проблемы правового регулирования условий труда инвалидов в России, в частности — привлечение к работам в ночное время, сверхурочным работам, работам в выходные и нерабочие праздничные дни, направление в служебные командировки.

Особенности регулирования труда инвалидов установлены Трудовым кодексом РФ, а также Федеральным законом от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Следует обратить особое внимание на ст. 96 ТК РФ (работа в ночное время), ст. 99 ТК РФ (сверхурочная работа), ст. 113 ТК РФ (работа в выходные и нерабочие праздничные дни), а также на гарантии, которые предоставляются лицам в связи с направлением в служебные командировки.

Проведенный анализ ст. 96, ст. 99 и ст. 113 ТК РФ показал, что:

- привлечение инвалидов к работе в ночное время (с 22 до 6 часов), допускается только с их письменного согласия и при условии, если такая работа не запрещена им по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением. При этом указанные работники должны быть в письменной форме ознакомлены со своим правом отказаться от работы в ночное время (ст. 96 ТК РФ);

- привлечение инвалидов к сверхурочной работе допускается только с их письменного согласия и при условии, если это не запрещено им по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. При этом инвалиды, должны быть под роспись ознакомлены со своим правом отказаться от сверхурочной работы (ст. 99 ТК РФ);

- привлечение инвалидов к работе в выходные и нерабочие праздничные дни, допускается только при условии, если это не запрещено им по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. При этом инвалиды, должны быть под роспись ознакомлены со своим

¹См.: Ясырева И. Н. Право социального обеспечения о комплексной реабилитации инвалидов. Дисс. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2007.; Жаворонков Р. Н. Правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов в Российской Федерации: монография. — М.: Фонд НИПИ, 2014.

правом отказаться от работы в выходной или нерабочий праздничный день (ст. 113 ТК РФ).

Исходя из вышеизложенного, следует, что:

- ТК РФ, допускает только при согласии инвалидов и отсутствии противопоказаний по состоянию здоровья привлечение их к работе в ночное время (ст. 96 ТК РФ), к сверхурочной работе (ст. 99 ТК РФ), а также к работе в выходные и нерабочие праздничные дни (ст. 113 ТК РФ);

- для привлечения к работе в ночное время (ст. 96 ТК РФ) и к сверхурочной работе (ст. 99 ТК РФ) требуется письменное согласие инвалида.

- с правом отказаться от работы в ночное время (ст. 96 ТК РФ) инвалиды должны быть ознакомлены в письменной форме (нет уточнения — «под роспись»), а с правом отказаться от сверхурочной работы и работы в выходные и нерабочие праздничные дни — под роспись.

Очевидным становится, что в ТК РФ указано разное толкование норм ст. 96, ст. 99 и ст. 113 ТК РФ, хотя все указанные нормы обеспечивают гарантии инвалидам на привлечение к соответствующим работам, выполняемым в такое время суток, когда организм человека переносит наибольшие стрессовые нагрузки. Тем не менее, анализ ст. 96 ТК РФ показал, что указанная норма не содержит уточнения, что инвалид может отказаться от выполнения работы в ночное время суток «под роспись», это обстоятельство является очень опасным, поэтому необходимо привести положения указанных статей к общему знаменателю.

Стоит заметить, что письменный отказ инвалида от привлечения к работе в ночное время, к сверхурочной работе, к работе в выходные и нерабочие праздничные дни является его правом и не зависит от волеизъявления работодателя, так как данная гарантия предусматривается трудовым законодательством РФ. Работодатель не имеет права накладывать дисциплинарное взыскание на инвалида или увольнять его, в случае письменного отказа инвалида от привлечения к работе в выходные и нерабочие праздничные дни.

Кроме того, анализ ТК РФ показал, что, гарантии допуска или ограничения при направлении в служебные командировки, которые предусматриваются определенным категориям лиц, не содержат такой категории — как инвалиды. Так, ТК РФ установил следующие ограничения для направления в служебные командировки отдельных категорий работников:

- работники в период действия ученического договора не могут направляться в служебные командировки, не связанные с ученичеством (ч. 3 ст. 203 ТК РФ);

- беременных женщин запрещено направлять в любые служебные командировки (ст. 259 ТК РФ);

- женщин, имеющих детей до 3-х лет, матерей и отцов, воспитывающих детей до 5-и лет без супруга (супруги), а также опекунов (попечителей) несовершеннолетних, работников, имеющих детей-инвалидов, а также осуществляющих уход за больным членом семьи, разрешено направлять в командировки только с их письменного согласия и при условии, что это не

запрещено медицинскими рекомендациями (ст. ст. 259 и 264 ТК РФ). При этом указанные лица должны быть ознакомлены в письменной форме со своим правом отказаться от направления в служебную командировку (ст. ст. 259 и 264 ТК РФ). Установленной формы такого ознакомления не предусмотрено.

Работников в возрасте до 18 лет также запрещено направлять в служебные командировки. Исключение составляют творческие работники средств массовой информации, организаций кинематографии, теле- и видеосъемочных коллективов, театров, театральных и концертных организаций, цирков и иные лица, участвующие в создании и (или) исполнении (экспонировании) произведений, в соответствии с перечнями работ, профессий, должностей этих работников, утверждаемыми Правительством Российской Федерации (ст. 268 ТК РФ).¹

В соответствии с проведенным анализом, ТК РФ не содержит гарантию «направление в служебные командировки» для такой категории лиц как — инвалиды. Однако данная гарантия предусматривается в Федеральном законе от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Так в соответствии с ч. 1 ст. 23 указанного Закона: «Инвалидам, занятым в организациях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, создаются необходимые условия труда в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида». По смыслу ч. 1 ст. 23, инвалид, не может быть направлен в служебную командировку, если это противоречит индивидуальной программе реабилитации инвалида. Однако четкого положения в указанном Законе не дается — не указывается обстоятельство, что «при направлении в служебную командировку инвалид должен быть ознакомлен работодателем в письменной форме под роспись со своим правом отказаться от направления в командировку».

Отсутствие указанной нормы является очень опасным, так как в силу Главы 24 (гарантии при направлении работников в служебные командировки...), согласно ст. 166 ТК РФ — работник обязан направиться в командировку по распоряжению работодателя. Необоснованный отказ от командировки является нарушением трудовой дисциплины. В таком случае работника можно привлечь к дисциплинарной ответственности согласно ст. ст. 192 — 193 ТК РФ. Однако работодатель не вправе направлять в командировку работника, которому законодательно установлены ограничения для направления в служебную командировку. Таким образом, если, например, беременная женщина отказывается от поездки в командировку, работодатель не может применить к ней взыскание.² Тем не менее, согласно ТК Республики Беларусь (ст. 287) и

1См.: Путеводитель по кадровым вопросам. Служебные командировки. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» — электронный ресурс, адрес страницы в интернете: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PKV;n=189>

2См.: Путеводитель по кадровым вопросам. Служебные командировки. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» — электронный ресурс, адрес страницы в интернете: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PKV;n=189>

Кыргызской Республики (ст. 317) направление инвалидов в командировку возможно только с их согласия¹.

Поэтому на основании проведенного анализа ст. 96 ТК РФ (работа в ночное время — с 22 до 6 часов), ст. 99 ТК РФ (сверхурочная работа), ст. 113 ТК РФ (работа в выходные и нерабочие праздничные дни), а также в части «направление в служебные командировки» было сформировано следующее предложение — внести изменения в статьи 96, 99 и 113 ТК РФ и закрепить в них гарантии для инвалидов при направлении их в служебную командировку.

Следует заметить, что исследованию данной проблемы также посвящена монография Р.Н. Жаворонкова, с мнением которого целесообразно согласиться. Автор предлагает следующую надлежащую норму: «Привлечение инвалидов к работе в ночное время, к сверхурочной работе, к работе в выходные и нерабочие праздничные дни, а также направление в командировку допускаются только с их письменного согласия и при отсутствии медицинских противопоказаний. С правом отказаться от работы в ночное время, сверхурочной работы, от работы в выходные и нерабочие праздничные дни, а также от направления в командировку инвалиды должны быть ознакомлены в письменной форме под роспись»².

Кроме того, для того чтобы обеспечить надлежащее выполнение всех требований законодательства в области труда инвалидов, работодателю необходимо знать о соответствующих льготах и гарантиях, уже закрепленных в ТК РФ и Законах РФ. Для этого необходимо провести соответствующее исследование трудового законодательства и обозначить уже изначально установленные льготы и гарантии для данной категории граждан.

Так к особенностям правового регулирования труда инвалидов в России относятся:

1. Установление условий труда (ст. ст. 23, 24 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации») — инвалидам, занятым в организациях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, создаются необходимые условия труда в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида; не допускается установление в коллективных или индивидуальных трудовых договорах условий труда инвалидов (оплата труда, режим рабочего времени и времени отдыха, продолжительность ежегодного и дополнительного оплачиваемых отпусков и другие), ухудшающих положение инвалидов по сравнению с другими работниками; устанавливается обязанность работодателей в обеспечении занятости инвалидов — работодатели в соответствии с установленной квотой для приема на работу инвалидов обязаны создавать инвалидам условия труда в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида.

¹См.: Жаворонков Р. Н. Правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов в Российской Федерации: монография. — М.: Фонд НИПИ, 2014.

²См.: Жаворонков Р. Н. Правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов в Российской Федерации: монография. — М.: Фонд НИПИ, 2014.

2. Сокращенная продолжительность рабочего времени (Глава 15 ст. 92 ТК РФ и ст. 23 Федерального закона № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации») — для инвалидов I и II групп устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени не более 35 часов в неделю с сохранением полной оплаты труда.

3. Продолжительность ежедневной работы (смены) (Глава 15 ст. 94 ТК РФ) — продолжительность ежедневной работы (смены) не может превышать для инвалидов — в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

4. Работа в ночное время (с 22 до 6 часов) (Глава 15 ст. 96 ТК РФ) — к работе в ночное время (с 22 часов до 6 часов) могут привлекаться инвалиды, только с их письменного согласия и при условии, если такая работа не запрещена им по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением. При этом указанные работники должны быть в письменной форме ознакомлены со своим правом отказаться от работы в ночное время, данное обстоятельство является обязанностью работодателя.

5. Привлечение к сверхурочной работе (Глава 15 ст. 99 ТК РФ и ст. 23 Федерального закона № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации») — привлечение к сверхурочной работе инвалидов, допускается только с их письменного согласия и при условии, если это не запрещено им по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. При этом инвалиды должны быть под роспись ознакомлены со своим правом отказаться от сверхурочной работы, данное обстоятельство является обязанностью работодателя.

6. Привлечение к работе в выходные и нерабочие праздничные дни (Глава 18 ст. 113 ТК РФ и ст. 23 Федерального закона № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации») — привлечение к работе в выходные и нерабочие праздничные дни инвалидов допускается только при условии, если это не запрещено им по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. При этом инвалиды должны быть под роспись ознакомлены со своим правом отказаться от работы в выходной или нерабочий праздничный день, данное обстоятельство является обязанностью работодателя.

7. Удлиненная продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска (Глава 19 ст. 115 ТК РФ и ст. 23 Федерального закона № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации») — инвалидам устанавливается удлиненная продолжительность основного оплачиваемого отпуска — не менее 30 календарных дней.

8. Отпуск без сохранения заработной платы (Глава 19 ст. 128 ТК РФ) — устанавливается обязанность работодателя предоставить отпуск без сохранения заработной платы на основании письменного заявления работающего инвалида — до 60 календарных дней в году.

9. Дополнительные гарантии при увольнении (Глава 27 ст. 179 ТК РФ) — при сокращении численности или штата работников на предприятии преимущественное право на оставление на работе при равной производительности труда и квалификации предоставлено в числе прочих: работникам, получившим в период работы у данного работодателя трудовое увечье или профессиональное заболевание; инвалидам Великой Отечественной войны и инвалидам боевых действий по защите Отечества.

10. Дополнительные гарантии охраны труда (Глава 36 ст. 224 ТК РФ) — в случаях, предусмотренных ТК РФ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, работодатель обязан:

- соблюдать установленные для отдельных категорий работников ограничения на привлечение их к выполнению работ с вредными и (или) опасными условиями труда, к выполнению работ в ночное время, а также к сверхурочным работам;

- осуществлять перевод работников, нуждающихся по состоянию здоровья в предоставлении им более легкой работы, на другую работу в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, с соответствующей оплатой;

- устанавливать перерывы для отдыха, включаемые в рабочее время;

- создавать для инвалидов условия труда в соответствии с индивидуальной программой реабилитации;

- проводить другие мероприятия.

Как показал проведенный анализ ТК РФ гарантии и льготы, предусмотренные для инвалидов, разбросаны по разным главам, а также содержатся в иных Законах РФ. Кроме того, устанавливая особенности правового регулирования труда различных профессиональных групп, а также некоторых категорий граждан, таких, как женщины, лица, не достигшие 18 лет, ТК РФ не затрагивает регулирование труда инвалидов¹. По нашему мнению, в ТК РФ вряд ли стоило раскрывать особенности труда спортсменов и тренеров, выделять особенности отдельных профессиональных групп. Если пойти по такому пути, то Кодекс может превратиться в многотомник. А вот особенности правового регулирования труда отдельных категорий граждан (женщин, лиц с семейными обязанностями, подростков до 18 лет, инвалидов и т.п.) отразить было бы целесообразно.² Поэтому одной из необходимых мер социальной и экономической защищенности работников с инвалидностью является дальнейшее совершенствование ТК РФ и законодательства Российской Федерации. Конституция РФ (ч.1, ст. 37) гласит: «Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род

1См.: Случинская А. В. Статья: «Деловые качества» — критерий дискриминации при трудоустройстве инвалидов в России». Социальное государство и социальная справедливость / отв. Ред. Т. А. Сошникова: материалы международной научной конференции. — М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2014. С. 179.

2См.: Случинская А. В. Статья: «Государственная политика в сфере трудоустройства инвалидов в России». Достойный труд и социальная справедливость / отв. ред. Т. А. Сошникова: материалы международной научной конференции. — М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2013. С. 188.

деятельности и профессию». Инвалиды, также как и другие граждане нашей страны, имеют право реализовать свою свободу труда. В этой связи представляется целесообразным включение в ТК РФ отдельной главы, регулирующей особенности труда инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья. Такое дополнение важнейшего кодифицированного правового акта станет одной из необходимых мер социальной и экономической защищенности работника с инвалидностью¹.

Стоит заметить, что подтверждением таких доводов являются научные труды специалистов в области юриспруденции. В частности Р.Н. Жаворонков в своей монографии обращает внимание на тот факт, что анализируя опыт стран СНГ, трудовое право которых имеет много общего с российским трудовым правом, отдельная глава регулирующая труд инвалидов есть в ТК республик Беларусь² (гл. 21) и Казахстан³ (гл. 24), Кыргызской Республики⁴ (гл. 25) и Туркменистана⁵ (гл. 4 разд. XIII). Специальная статья, посвященная инвалидам, содержится в ТК Армении⁶ (ст. 259), Республики Таджикистан⁷ (ст. 152). Подобная статья содержалась в КЗоТ РФ⁸ (ст. 157).⁹

Д.И. Логачев, с чьим мнением нельзя не согласиться, предлагает данную главу обозначить как: «Особенности регулирования труда инвалидов¹⁰». Ведь, в настоящее время часть 4-ая Раздел XII ТК РФ (Особенности регулирования труда отдельных категорий работников) содержит 19 глав, регулирующих особенности труда различных категорий работников, однако, в этом разделе нет ни главы, ни даже отдельной статьи, специально посвященной труду инвалидов. Представляется, что необходимость обеспечения единообразия и системности в правовом регулировании труда инвалидов требует объединения всех правовых норм, касающихся данной темы, в отдельную главу.¹¹

Л.А. Чиканова, А.Ф. Нуртдинова указывают на то, что внутригосударственная политика Российской Федерации должна быть

1См.: Случинская А. В. Статья: «Деловые качества» — критерий дискриминации при трудоустройстве инвалидов в России». Социальное государство и социальная справедливость / отв. ред. Т. А. Сошникова: материалы международной научной конференции. — М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2014. С. 179.

2См.: Трудовой кодекс Республики Беларусь. 1999 г. // Трудовой кодекс Республики Беларусь: Офиц. изд. Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. 1999.

3См.: Трудовой кодекс Республики Казахстан. 2007 г. // Трудовой кодекс Республики Казахстан. М.: Юрист. 2010.

4См.: Трудовой кодекс Кыргызской Республики 2004 г. // Электронный ресурс, адрес страницы в интернете: http://www.mkk.gov.kg/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=48&Itemid=82&lang=ru

5См.: Трудовой кодекс Туркменистана. 2009 г. // Электронный ресурс, адрес страницы в интернете: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=27704

6См.: Трудовой кодекс Республики Армения. 2004 г. // Электронный ресурс, адрес страницы в интернете: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=8660

7См.: Трудовой кодекс Республики Таджикистан. 1997 г. // Электронный ресурс, адрес страницы в интернете: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2317

8См.: «Кодекс законов о труде Российской Федерации» (утв. ВС РСФСР 09.12.1971) — нормативный акт утратил силу. // «Ведомости ВС РСФСР», 1971, № 50, ст. 1007.

9См.: Жаворонков Р. Н. Правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов в Российской Федерации: монография. — М.: Фонд НИПИ, 2014.

10См.: Функции трудового права и права социального обеспечения в условиях рыночной экономики: материалы X международной научно-практической конференции / сост. канд. юрид. наук М. И. Акатнова, канд. юрид. наук доц. М. Э. Дзарасов. — Москва : Проспект, 2014. С. 383-388.

11См.: Жаворонков Р. Н. Правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов в Российской Федерации: монография. — М.: Фонд НИПИ, 2014.

направлена на укрепление и усиление мер по защите трудовых прав инвалидов. Обеспечение равновесия прав работников и работодателей, баланса их интересов и интересов государства — тот критерий, которому должны соответствовать все нормативные правовые акты, регулирующие трудовые отношения, и в первую очередь сам ТК РФ. Это следует рассматривать как стратегическую линию развития трудового законодательства¹.

Лелюхина Е.Н.²

Право на труд как основополагающее право человека и гражданина

Человек, как гражданин и личность, обладает многими правами, закрепленными в основном законе государства.

Что понимать под правами человека? В научной литературе встречается множество определений прав человека. Например в монографии Рудинского Ф.М., Гавриловой Ю.В., Крикуновой А.А., Сошниковой Т.А. «Экономические и социальные права человека и гражданина. Современные проблемы теории и практики» права человека определены так: «права человека — это такие права личности, без которых она не может быть как человеческое существо». Например, право на жизнь; на свободу; неприкосновенность личности; на достаточный уровень жизни, включая пищу, одежду, жилище; право на труд. Когда посягают на права человека (покушаются на его жизнь, подрывают здоровье, незаконно бросают в тюрьму, обрекают на голод и т. д.), нормальная жизнь заменяется видимостью человеческого существования. В таких случаях человек лишается элементарных условий бытия.

Правам человека и их защите посвящено множество международных правовых актов. Основные права зафиксированы во Всеобщей декларации прав человека ООН 1948 года.

Конституцией Российской Федерации права и свободы человека и гражданина провозглашены высшей ценностью. Защита прав и свобод является обязанностью всех органов государства (статья 2 Конституции).

В главе 2 Конституции обозначены права и свободы человека и гражданина. Право на труд граждан является неотъемлемой составляющей более общего понятия — "права человека".

Основные положения права на труд закреплены в статье 37 Конституции РФ. Анализируя нормы этой статьи, можно сделать вывод, что не только каждый имеет право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, но и что это право должно быть гарантировано государством. Статья 37 гласит:

1. Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

¹См.: Чиканова Л. А., Нуртдинова А. Ф. Основные направления развития российского трудового законодательства // Журнал российского права. 2010. № 5. С. 5 — 19.

²Лелюхина Елена Николаевна, магистрантка кафедры гражданского процесса и социальных отраслей права МосГУ.

2. Принудительный труд запрещен.

3. Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы.

В юридической литературе обсуждаются понятия «право на труд» и «свобода труда». У юристов не существует единой точки зрения. Ученые много спорят о необходимости включения права на труд в конституцию. Радикальную точку зрения представляет В.А. Четвернин, отрицающий саму возможность существования такого права, поскольку труд запретить невозможно.¹ Некоторые ученые объединяют право на труд и свободу труда в единое конституционное право на свободный труд.²

В автореферате диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук Ярошенко Д.Н. автор делает вывод, что в советской правовой науке свобода труда была составной частью права на труд, а в современной России, наоборот, право на труд является составной частью свободы труда. Также автор устанавливает взаимосвязь между этими понятиями и считает необходимым изменить ч.3 ст. 37 Конституции РФ, предлагая следующую редакцию: «Каждый имеет право на труд, т.е. право на получение возможности зарабатывать на жизнь трудом, обеспечивающим достойное существование гражданина и его семьи.

Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы».³

С мнением автора можно не согласиться. В настоящее время, в условиях рыночной экономики не представляется возможным обеспечить право на труд в полном объеме, т.к. государство не является единственным работодателем. Должен существовать механизм реализации права на труд в условиях разнообразных форм собственности.

Представляется не рациональным вносить изменения в статью 37 Конституции РФ. В дальнейшем необходимо совершенствовать механизм защиты права на труд, защиты от безработицы. Возможно, было бы целесообразно обязать работодателей подавать свои открытые вакансии в Федеральную службу занятости населения.

Анализируя вышесказанное можно сделать вывод, что право на труд — одно из основополагающих прав человека. Трудно представить себе жизнь человека без труда. В этой связи весьма подходящим можно завершить данную статью стихами Н. Тимохина о значении труда в жизни человека.

Труд создал человека. Только труд
Победа разума над силами природы,

¹ Конституция Российской Федерации. Проблемный сценарий./Под редакцией В.А. Четвернина, М., 1997. С.253

² Сошникова Т.А. Механизм защиты конституционных прав в сфере труда в Российской Федерации. М., 2004. С.8

³ Ярошенко Д.Н. Право на труд в современной России. Автореферат. М. 2014: с.10.

Которые живущим всем несут
Не только прелесть бытия, но непогоду,
Шторма на море и обильные снег,
Смерч, ураган, земной коры трясенье.
Но с ними в силе сладить человек.
И с разумом пришло к нему уменье
Выращивать пшеницу, стряпать хлеб,
Построить дом и в космос устремиться.
Полетом мыслей, запуском ракет,
Простором океана насладиться.
Чтоб доказать себе и всем вокруг,
Что человек рожден Царем Природы,
Умом живущий и трудом. Лишь труд
Жизнь сохранял в беду и непогоду
Ему, для продолженья рода.¹

Парамонов А. А.²

Заёмный труд как новый вызов в реализации права на труд

Право на труд — одно из экономических прав человека. Признано в статье 23 Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ), статье 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), статье 1 Европейской социальной хартии (ЕСХ), статье 6 Сан-Сальвадорского протокола к Американской конвенции о правах человека, статье 15 Африканской хартии прав человека и народов и в других международных документах. Оно было закреплено в статье 118 Конституции СССР 1936 года, статье 40 Конституции СССР 1977 года. В статье 37 Конституции России закреплено «право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены».

Свобода труда (Право на свободный труд) — конституционное право каждого человека свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род занятий и профессию. Одной такой разновидностью реализации свободы труда является новая форма заключения договора о труде, которой и посвящается статья.

Заемный или лизинговый труд или аутстаффинг представляет собой разновидность "неустойчивой" занятости, наряду с работой по срочным трудовым договорам, договорам подряда, возмездного оказания услуг и пр. Специфика заемного труда заключается в том, что работники нанимаются в коммерческую фирму (кадровое агентство) с целью предоставления их в распоряжение третьей стороны (предприятия), которая устанавливает им рабочие задания и контролирует их выполнение. В более упрощенном варианте содержание заемного труда определяется как финансовая аренда сотрудников —

¹Николай Тимохин. Труд создал человека только труд. 2001г.

²Парамонов Андрей Андреевич, магистрант кафедры гражданского процесса и социальных отраслей права МосГУ.

заключение договора о долгосрочной или краткосрочной аренде персонала, в соответствии с которым арендатор на протяжении оговоренного срока выплачивает лизинговой компании плату за временное владение и пользование услугами и компетенцией предоставленного персонала.¹

К преимуществам договора аутстаффинга относят следующие:

Преимущество 1. Аутстаффинг позволяет обойти запреты, связанные с ограничениями срочных трудовых договоров, что позволяет обеспечить максимальную гибкость в регулировании трудовых отношений и управлении персоналом, так как появляется возможность получить работника на короткий срок.

Преимущество 2. Экономит средства на кадровое делопроизводство, а также на операции по расчету заработной платы.

Преимущество 3. Позволяет вести деятельность в других регионах при нежелании или невозможности регистрации обособленного структурного подразделения.

Преимущество 4. Предоставляет возможность привлечь дополнительных работников в случае установления лимита численности персонала.²

Справедливости ради необходимо отметить, что некоторые категории работников также готовы участвовать в различных формах заемного труда, поскольку в ряде случаев это:

-единственная возможность найти работу;

-возможность «показать себя» и, следовательно, получить постоянную работу.³

Сразу отмечу, что, по существу, использование заемного труда снижает уровень защищенности основных прав работников, стабильности трудовых отношений и всей системы традиционного трудового законодательства в целом. Хочу обратить внимание: все схемы труда на условиях подряда позволяют «либерализовать» трудовые отношения путем выведения работников из-под сферы действия трудового законодательства, а ведь оно обеспечивает лицам, работающим по трудовому договору, повышенную защиту.

При применении данной формы занятости права заемных работников защищены в гораздо меньшей степени. У них нет гарантий постоянной занятости, они не пользуются в полном объеме льготами и преимуществами, предоставляемыми работникам трудовым законодательством, исключается их участие в договорном регулировании отношений и т. д. Условия труда таких работников зачастую отличаются от условий труда основного персонала.⁴

Договор аренды персонала в Гражданском кодексе не назван, однако ст. 421 ГК РФ предоставляет участникам гражданского оборота право заключать как

¹Смирных Л. И., Колосова Р. П. Заемный труд: вопросы теории, международный и российский опыт: Учебное пособие. Воронеж: ВГУ, 2009, с. 37

²Тамбовцев В.Л. Введение в экономическую теорию контрактов: учебное пособие.- М.: ИНФРА-М, 2011, с. 44

³Лушникова Марина, Лушников Андрей. Заемный труд: исторический опыт и перспективы правового регулирования. // Человек и труд, 2010. — №7, с. 86-87

⁴Лушникова Марина, Лушников Андрей. Заемный труд: исторический опыт и перспективы правового регулирования. // Человек и труд, 2010. — №7, с. 91-92

предусмотренные, так и не предусмотренные законодательством и иными нормативными правовыми актами договоры.

Поскольку специальное законодательное регулирование указанных договоров отсутствует, судебная практика выработала и примерный перечень условий, которые должны быть закреплены в договоре о предоставлении персонала.

Договор возмездного оказания услуг (аутстаффинга) может быть заключен между любыми субъектами — организациями и физическими лицами, в т. ч. индивидуальными предпринимателями. Для оказания услуг по предоставлению персонала никаких разрешений государственных и муниципальных органов или лицензий не требуется.¹

Предмет договора предоставления персонала — услуги исполнителя по подбору и направлению работников для выполнения ими трудовых функций в интересах заказчика.

Однако остается нерешенным вопрос о том, каким образом заключение рассмотренных выше гражданско-правовых договоров соотносится с трудовым законодательством?

Ответ на этот вопрос в настоящее время вызывает серьезные дискуссии. С одной стороны, принят закон, который должен положить конец использованию заемного труда с 1-го января 2016 года, с другой — работодатели требуют сохранения такой формы управления персоналом.

Появление вместо привычной модели «работодатель — работник» модели «организация-заказчик — организация-пользователь» не только выводит работников из сферы действия трудового законодательства и лишает их социальной защиты, но и не может быть признано законным.²

Сложившаяся ситуация, несомненно, требует принятия законодательных решений, которые жестко определили бы сферу применения заемного труда, гарантировали бы заемным работникам реальный уровень социальной защищенности, сравнимый с социальной защитой обычных работников. При этом уже проводится принятие законодательных решений, а именно будет введено дополнение в главу 53 ТК РФ, можно сказать, что заёмный труд не будет исключен, а будет существовать, как существовал и ранее, просто будет отсутствовать понятие заемного труда, конечно, будет сокращен круг лиц, которые смогут пользоваться этим правом.

Де юре заёмного труда не будет, де факто — он существует.

Кобзева Е.Ю.³

Право человека на образование и повышение квалификации

¹Кривой Я. В. Правовое регулирование заемного труда: опыт и перспективы.// Правоведение, 2008.- №4, с. 55-56.

²Тамбовцев В.Л. Введение в экономическую теорию контрактов :учебное пособие.- М.: ИНФРА-М, 2011, с. 76

³ Кобзева Екатерина Юрьевна, магистрант кафедры менеджмента факультета экономики и управления МосГУ, заместитель декана юридического факультета МосГУ.

В соответствии со статьей 43 Конституции Российской Федерации признается право каждого человека на образование. Это право человека предусмотрено Всеобщей декларацией прав человека (ст.26) и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (ст.13). Право на образование — это право человека на получение определенной суммы знаний, культурных навыков, профессиональной ориентации, необходимых для нормальной жизнедеятельности в условиях современного общества.

Под образованием понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). Под получением гражданином (обучающимся) образования понимается достижение и подтверждение им определенного образовательного уровня (ценза), что удостоверяется соответствующим документом.

Образование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права. Основным актом, регулирующим отношения в области образования, является Закон РФ «Об образовании» от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 21.07.2014)¹

Однако известно, что невозможно получить образование однажды и на всю жизнь. Нужно обучаться всю жизнь! В этой связи важное значение имеет правовое регулирование повышения квалификации, дополнительного образования, которое регламентирует Трудовой кодекс Российской Федерации (ТК РФ)

Необходимость подготовки работников (профессиональное образование и профессиональное обучение) и дополнительного профессионального образования для собственных нужд определяет работодатель (ст. 196 ТК РФ).

Работникам, проходящим подготовку, работодатель должен создавать необходимые условия для совмещения работы с получением образования, предоставлять гарантии, установленные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором.

Повышение квалификации — обучение, обусловленное изменением характера и содержания труда специалистов на занимаемой должности, моральным старением знаний.

Развитие знаний и умений каждого работника на любом уровне в идеале должно быть подчинено единому комплексу ценностей, целей и требований, принятых в организации. Сегодняшние условия деятельности организации таковы, что руководство должно постоянно думать о профессиональном развитии своего персонала. Это объясняется следующими причинами: 1) несоответствие квалификации персонала организации ее потребностям отрицательно сказывается на результатах ее деятельности; 2) быстрое устаревание знаний.²

¹См.: Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 21.07.2014) "Об образовании в Российской Федерации"// СЗ РФ, 2012, N 53 (ч. 1), ст. 7598

² Федорова , Н.В. , Минченкова О.Ю Управление персоналом организации, С. 467

Обучение персонала для большинства российских вузов в настоящее время приобретает особое значение. Это связано с тем, что работа в условиях рынка предъявляет высокие требования к уровню квалификации административно-управленческого персонала, знаниям и навыкам работников: знания, навыки, установки, которые помогали персоналу успешно работать еще вчера, сегодня теряют свою действенность. Очень быстро изменяются как внешние условия (экономическая политика государства, законодательство и система налогообложения, появляются новые конкуренты и т.п.), так и внутренние условия функционирования организации (реструктуризация предприятий, технологические изменения, появление новых рабочих мест и др.), что ставит большинство российских организаций перед необходимостью подготовки персонала к сегодняшним и к завтрашним изменениям.

Потребность в обучении должна быть определена в двух основных аспектах: качественном (чему учить, какие навыки развивать) и количественном (какое число работников разных категорий надо учить). Оценка потребности в обучении может быть выявлена следующими методами:

1. Оценка информации о работниках, имеющейся в кадровой службе (стаж работы, рабочий опыт, базовое образование, принимал ли работник ранее участие в программах обучения или повышения квалификации и др.);

2. Ежегодная оценка рабочих результатов (аттестация). В ходе ежегодной оценки рабочих результатов (аттестации) могут обнаружиться не только сильные, но и слабые стороны в работе конкретного человека. К примеру, низкие оценки у работников определенной профессиональной группы в графе "профессиональные знания" показывают, что для данной категории работников выявлена потребность в обучении.

3. Анализ долгосрочных и краткосрочных планов организации и планов отдельных подразделений, определение уровня квалификации и профессиональной подготовки персонала, необходимого для их успешной реализации.

4. Наблюдение за работой персонала и анализ проблем, мешающих эффективной работе. Если в работе персонала регулярно имеют место ошибки, просчеты, ведущие к плохой работе, браку, нарушениям техники безопасности, неоправданно большим потерям времени, то эта информация может быть использована для обоснования заявки на обучение персонала и при подготовке программ обучения.

5. Сбор и анализ заявок на обучение персонала от руководителей подразделений. Сегодня это один из наиболее распространенных в российских организациях методов определения потребности в обучении работников.

6. Организация работы с кадровым резервом и работа по планированию карьеры.

7. Изменения в работе, предъявляющие более высокие требования к квалификации персонала.

8. Индивидуальные заявки и предложения работников. Если работник заинтересован в получении определенных знаний и навыков, он может подать заявку на имя руководителя отдела обучения, завизированную его

непосредственным руководителем, указав, в каком именно обучении он нуждается.

9. Опросы работников. Опросы персонала, призванные оценить их потребность в получении новых профессиональных знаний и развитии навыков позволяют точнее определить потребность в обучении для конкретных категорий персонала, конкретных подразделений или отдельных работников. Опросы могут охватывать всю организацию или отдельные подразделения, могут быть выборочными, охватывая лишь репрезентативную выборку. Если круг респондентов невелик, можно воспользоваться методом интервью.

10. Изучение опыта других организаций. Часто опыт конкурентов или родственных предприятий дает важные подсказки, связанные с необходимостью обучения той или иной категории персонала для поддержания необходимого уровня конкурентоспособности.

Трудовое законодательство предусматривает два варианта повышения квалификации: непосредственно в самой организации или в образовательном учреждении, которое должно иметь лицензию и государственную аккредитацию. Если работодатель считает, что обучение сотрудникам можно пройти без отрыва от производства, то его можно осуществить в организации. В данном случае обучение может проходить в группе из нескольких работников (курсовое обучение) или индивидуально, то есть работник, самостоятельно изучает теоретический курс, а производственное обучение проходит под руководством инструктора производственного обучения на рабочем месте.

Условия о повышении квалификации должны быть закреплены в коллективном или трудовом договоре. Для того чтобы направить персонал для повышения квалификации, в первую очередь необходимо составить план обучения. Он разрабатывается на год в соответствии с нуждами фирмы, и в нем указываются основания и цели обучения сотрудников, а также их данные. Далее издается приказ о направлении сотрудника на повышение квалификации. Так как в законодательстве не содержится требований к его содержанию, он издается в свободной форме. Чаще всего в приказе указывают: название организации; должность и ФИО работника; производственную необходимость обучения (например, установка нового оборудования и т. п.); по чьей инициативе работник направлен на повышение квалификации; где будет проходить обучение.

Одним из распространенных способов регулирования отношений по повышению квалификации или получению дополнительного образования является ученический договор, который становится дополнением к трудовому договору. Порядку заключения ученического договора посвящена глава 32 ТК РФ. Ученический договор должен содержать:

- наименование компании;
- ФИО работника;
- указание на конкретную профессию, специальность, квалификацию, приобретаемую учеником;
- обязанность работодателя обеспечить возможность обучения в соответствии с ученическим договором;

- обязанность ученика пройти обучение и в соответствии с полученной профессией, специальностью, квалификацией проработать по трудовому договору с работодателем в течение срока, установленного в ученическом договоре;
- срок ученичества;
- размер оплаты в период обучения.

Как правило, в таком договоре предусматривается обязанность работника отработать у данного работодателя определенное время после обучения. В противном случае он должен будет возместить затраты работодателя на подготовку работника.

В современных условиях необходимостью является повышение конкурентоспособности россиян на рынке труда. Представляется, что акцент следует делать не столько на привлечении иностранной рабочей силы, сколько на улучшении качества внутренних трудовых ресурсов и развитии их профессиональной мобильности. Повышение эффективности системы профессиональной подготовки и переподготовки работников позволило бы решать задачи роста производительности труда и конкурентоспособности в быстро меняющихся экономических условиях. В европейских странах взята на вооружение Рекомендация МОТ N 195 "О развитии людских ресурсов: образование, подготовка кадров и непрерывное обучение", согласно которой разработаны соответствующие программы непрерывного обучения. Ставится задача практического обновления и углубления знаний в течение всего периода трудовой деятельности человека. Появился новый термин в трудовом праве, "потенциал к трудоустройству, приспособленность человека к смене профессии и вида деятельности". Работодатель проводит профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации работников, обучение их вторым профессиям в организации, а при необходимости — в образовательных учреждениях начального, среднего, высшего профессионального и дополнительного образования на условиях и в порядке, которые определяются коллективным договором, соглашениями, трудовым договором (ст. 196 ТК РФ).

В заключение следует подчеркнуть, что российское законодательство позволяет всем гражданам нашей страны получать образование, а также повышать свою квалификацию в процессе трудовой деятельности. Необходимо только активнее пользоваться своим правом, предоставленным Конституцией России, законом «Об образовании» и Трудовым кодексом РФ.

Билетова А. Д.¹

Правовой статус и основные направления деятельности Совета ООН по правам человека

«Все жертвы нарушений прав человека должны иметь возможность полагаться на Совет по правам человека»

¹Билетова Анастасия Дмитриевна, студентка 4 курса факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Согласно ст. 2 Конституции Российской Федерации, человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Государства на национальном уровне разрабатывают и применяют специальные механизмы поощрения и защиты прав и свобод человека, при этом существуют и международные универсальные правозащитные механизмы, одним из которых является Совет ООН по правам человека.

Цель данной работы — изучить правовой статус и основные аспекты деятельности данного органа. Для достижения поставленной цели необходимо проанализировать процесс создания Совета ООН по правам человека, очертить круг его компетенции, выявить основные механизмы и процедуры, задействованные в работе данного органа, а также уделить особое внимание вопросу об эффективности их реализации.

Создание Совета ООН по правам человека, его правовой статус
Решение о создании Совета ООН по правам человека было принято международным сообществом в сентябре 2005 г. в рамках проведения Всемирного саммита глав государств и правительств — членов ООН¹. В обязанности Совета ООН по правам человека изначально планировалось включить рассмотрение ситуаций нарушения прав человека, включая грубые и систематические нарушения, и вынесение по ним рекомендаций, а также способствование эффективной координации и актуализации проблематики прав человека в рамках системы ООН.

Необходимо отметить, что инициатива создания подобного органа, призванного заменить существовавшую ранее Комиссию по правам человека, исходила от Генерального Секретаря ООН². По его словам, превращение Комиссии по правам человека в полноправный Совет способно поднять права человека до уровня того приоритета, который придается им в Уставе Организации Объединенных Наций³.

Закономерным становится вопрос о том, как создание Совета помогло устранить недостатки, свойственные Комиссии. Во-первых, Совет был создан в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи ООН, в то время как Комиссия являлась органом, контролируемым ЭКОСОС, то есть изначально Совет получил более высокий правовой статус. Во-вторых, была введена новая процедура назначения членов Совета⁴. Так, в его состав вошло 47 государств-членов, избираемых большинством голосов членов Генеральной Ассамблеи путем прямого тайного голосования на основе принципа справедливого географического распределения среди пяти региональных групп. Данные

¹Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года. Принят Резолюцией 60/1 Генеральной Ассамблеи ООН // A/RES/60/1 от 16.09.2005 г.

²Доклад Генерального Секретаря ООН «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех». Принят Резолюцией 59 Генеральной Ассамблеи ООН // A/RES/59/2005 от 21.03.2005 г.

³Дополнение к докладу Генерального Секретаря ООН: Пояснительная записка о Совете // A/59/2005/Add.1. 23.05.2005 г.

⁴П. 7 Резолюции 61/251 Генеральной Ассамблеи ООН об учреждении Совета ООН по правам человека // A/RES/60/251 от 15.03.2006 г.

изменения состава и правового статуса Совета были призваны устранить политизированность и избирательность при решении вопросов защиты прав человека, свойственных Комиссии по правам человека¹.

К тому же, было увеличено количество и продолжительность сессий Совета (до десяти недель в год), а также закреплена возможность созыва внеочередных сессий по неотложным вопросам, Совету была предоставлена расширенная компетенция по сравнению с полномочиями Комиссии по правам человека, что позволило более оптимально решить вопросы организации деятельности данного правозащитного органа.

Основные направления деятельности Совета ООН по правам человека

Для начала стоит отметить, что с учреждением Совета ООН по правам человека был разработан новый универсальный механизм осуществления сотрудничества и мониторинга по вопросам правозащитной деятельности, осуществляемой в различных государствах, который получил название Универсального Периодического Обзора (УПО). В рамках применения данного механизма каждая страна — участница ООН должна представить отчет о соблюдении прав человека. В результате проведения Обзора формируется итоговый документ, содержащий объективную оценку положения в области прав человека в рассматриваемой стране; примеры наилучшей практики; рекомендации; добровольные обещания и обязательства, принятые на себя проходящей обзор страной².

Первый цикл УПО продолжался в период с 2008 по 2012 гг.; с 2013 г. начался второй цикл обзора. Применительно к нашей стране, необходимо подчеркнуть, что Россия в ходе первого цикла отчиталась о соблюдении прав человека в 2009 г.; в рамках второго цикла — в 2013 г.; в целом, представители власти положительно оценивают результаты осуществления данного механизма, перспективы реализации полученных рекомендаций³. Тем не менее, государствам фактически приходится представлять доклады, содержащие одни и те же сведения, в Совет ООН по правам человека и иные конвенционные правозащитные органы, при этом полученные по результатам рассмотрения докладов рекомендации зачастую являются идентичными. В связи с этим актуальным является вопрос о согласовании действий Совета при проведении УПО и действий иных правозащитных комитетов ООН.

В рамках Совета ООН действует система специальных процедур, которые подразделяются на тематические, затрагивающие проблематику соблюдения отдельных прав человека, и «страновые», в рамках которых анализируется состояние прав человека в отдельно взятой стране.

¹Samadov R.T. The UN Human Rights Council and its predecessor — the Commission on Human Rights: standard-setting and monitoring activities// Eurasian Advocacy. 2014. № 1 (8). P. 65.

²П. 27. Резолюции 5/1 Генеральной Ассамблеи ООН «Совет по правам человека Организации Объединенных Наций: институциональное строительство» // A/HRC/ RES/5/1 от 18.06.2007 г.

³См., например: Доклад о выполнении РФ рекомендаций по защите прав человека принят ООН // Режим доступа: <http://ria.ru/society/20130920/964807497.html> /Обращение к ресурсу: 19.10.2014 г.; Россия отчитывается о соблюдении прав человека // Режим доступа: <http://minjust.ru/ru/node/20864> /Обращение к ресурсу: 19.10.2014 г.

Некоторые авторы предлагают сократить количество специальных процедур (в настоящее время их около 50), чтобы выделить больше времени для рассмотрения их докладов¹. Тем не менее, представляется, что укрупнение состава специальных процедур поможет достичь лишь организационного удобства, конкретные сущностные проблемы требуют, в свою очередь, детальной проработки, поэтому наличие узкоспециализированных процедур все же необходимо.

Особого внимания требует деятельность Совета по рассмотрению жалоб. Выполнение функции по рассмотрению жалоб было характерно и для предшественницы Совета — Комиссии ООН по правам человека, при этом сам процесс регулировался Резолюцией 1503 (XLVIII) ЭКОСОС от 27 мая 1970 года, на основании которой сама процедура получила название «процедуры 1503». Недостатками данной процедуры являлись: затянутые сроки рассмотрения жалоб, неэффективность процесса получения информации от государств, открытость (публичность) процедуры рассмотрения жалоб.

В разделе IV Резолюцией 5/1 Генеральной Ассамблеи ООН для осуществления процедуры рассмотрения жалоб было закреплено создание двух рабочих групп: группы по сообщениям, которая оценивает все поступившие жалобы, выбирая приемлемые, и группы по ситуациям, рассматривающей «отобранные» жалобы. Процесс рассмотрения жалоб был ускорен (предельный срок рассмотрения — 24 месяца), процедура стала осуществляться конфиденциально, что, безусловно, является положительными характеристиками реформы процесса рассмотрения жалоб.

Вопросы совершенствования деятельности Совета ООН по правам человека.

Необходимо отметить, что важным при рассмотрении деятельности Совета ООН по правам человека является вопрос о поиске эффективного баланса между такими понятиями как международная защита прав человека и национальный суверенитет государств; постоянная критика — механизмы координации и сотрудничества². Достижение подобного баланса — весьма сложная задача, для решения которой требуется время и согласованные действия представителей различных государств. Многие авторы придерживаются точки зрения, согласно которой необходимо разрабатывать такие же надежные механизмы как УПО, укреплять и развивать систему специальных процедур³.

Кроме того, необходимо обеспечить доступность информации о деятельности Совета ООН по правам человека посредством различных средств коммуникации, чтобы повысить осведомленность обычных граждан о существовании международного правозащитного механизма, к помощи которого они могут прибегнуть. Считаем, что возможно также создание официального

¹Карташкин В.А. Всеобщая декларация прав человека и развитие правозащитного механизма ООН // Юрист-международник. 2008. № 2. — СПС КонсультантПлюс

²Schrijver N. The UN Human Rights Council: A New 'Society of the Committed' or Just Old Wine in New Bottles? // Leiden Journal of International Law. 2007. № 20. P. 809, 823.

³Scannella P., Splinter P. The United Nations Human Rights Council: a promise to be fulfilled // Human Rights Law Review. 2007. № 7(1). P. 41, 72.

ежегодного сборника по правам человека, В настоящее время существует практика издания ежегодных обзоров по деятельности специальных процедур, которую можно было бы распространить на Совет ООН по правам человека в целом.

Следует также отметить, что эффективность деятельности Совета ООН по правам человека во многом зависит не только от компетентности его членов, но и от того, насколько развито сотрудничество между различными странами. Важную роль в обеспечении эффективности деятельности Совета могут сыграть и неправительственные организации, которые, являясь своего рода посредником в защите потенциальных жертв нарушений прав человека, могут эффективно доводить содержание рекомендаций до широкого круга общественности, предоставлять независимую информацию о выполнении данных рекомендаций государством¹. Для развития сотрудничества с различными странами представляется важным организовывать в рамках Совета ООН по правам человека специальные встречи с представителями различных государств и неправительственных организаций, которые поощряли бы страны к развитию диалога с представителями международных правозащитных органов.

Зарубежными экспертами обосновывается вывод о том, что результат деятельности Совета зависит от того, насколько разнообразно представлены в нем национальные интересы, какова роль межгосударственных альянсов. В частности, эксперты из ЕС полагают, что избрание в 2013 г. новых членов Совета, в том числе Китая, Кубы и РФ, повлечет за собой возникновение определенных трудностей в согласовании действий Совета, так как это страны, рьяно защищающие свой национальный суверенитет². Важно чтобы члены Совета смогли отойти от политики региональной группы, членами которой они являются, и искать партнеров по коалиции в Совете, которые могут чередоваться с течением времени и в зависимости от разрешаемых вопросов, затрагивающих права человека.

В целом, необходимо подчеркнуть, что Совет ООН по правам человека является важным международным правозащитным механизмом ООН, посредством деятельности которого вырабатываются определенные стандарты в области развития прав человека, осуществления их защиты. Тем не менее, успех деятельности данного органа в большой степени зависит от уровня вовлеченности в эту деятельность его членов, от их беспристрастности и готовности решать существующие проблемы на добровольной и компромиссной основе.

¹Рагимли А. Специфические особенности универсальных внедоговорных механизмов защиты прав человека // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2010. Т. 152. № 4. С. 62.

²Wouters J., Meuwissen K. The European Union at the UN Human Rights Council. Multilateral human rights protection coming of age? // Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 126. 2014. P. 18-24.

Правовая природа и значение пилотных постановлений Европейского Суда по правам человека

Системный анализ положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней позволяет сделать вывод о том, что в порядке реализации своей компетенции Европейский Суд по правам человека принимает следующие виды актов:

1. решения о приемлемости (неприемлемости) жалобы²;
2. решения по существу конкретных дел;
3. консультативные заключения по вопросам толкования положений Конвенции и Протоколов к ней³.

Объектом исследования в данной статье являются акты второй категории. Решения ЕСПЧ, принимаемые по итогам рассмотрения конкретных дел, являются собой результат правосудной деятельности Суда и принимаются в форме постановлений.

В доктрине существует точка зрения, согласно которой, все постановления ЕСПЧ по конкретным делам можно разделить на две группы:

- ординарные, принимаемые в подавляющем большинстве случаев и не содержащие в себе указания на конкретные меры, которые наложит предпринять государству-ответчику;
- неординарные, они же, так называемые, «пилотные»⁴ постановления⁵.

Необходимость принятия пилотных постановлений возникает в случае поступления в ЕСПЧ большого количества однотипных жалоб против одного и того же государства, что свидетельствует об очевидных недостатках законодательства и правоприменительной практики этого государства по конкретному вопросу (так называемые «структурные проблемы»).

В марте 2011 года в Регламент ЕСПЧ было включено Правило 61, определяющее порядок разработки пилотных постановлений.

Цель принятия пилотных постановлений состоит в том, чтобы выявить в государстве системную проблему и оказать ему содействие в принятии необходимых мер, направленных

¹Смолякова Татьяна Игоревна, студентка 4 курса факультета права НИУ ВШЭ

²Ч.4 ст.35 Конвенции о защите прав человека и основных свобод ETS N 005, Рим, 4 ноября 1950 г. // Собрание законодательства РФ. 18.05.1998 г. № 20, ст. 2143.

³Ч.1 ст.1 Протокола №2 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод ETS № 005.

⁴См., например, Постановление ЕСПЧ от 10.01.2012г. «Дело «Ананьев и другие (Ananyev and others) против Российской Федерации» (жалоба N 42525/07, 60800/08) // «Бюллетень Европейского Суда по правам человека». 2012г. №8.; Постановление Европейского Суда по правам человека от 28 июля 2009 г. Дело «Олару и другие против Молдавии» [Olaru and Others v. Moldova] (жалобы NN 476/07, 22539/05, 17911/08 и 13136/07) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2009 г. №12.

⁵Герасименко Т.Ю. Правовая природа решений Европейского Суда по правам человека // Научный вестник Омской академии МВД России. 2014 г. №3 (54). С.76.

на соблюдение прав человека, предусмотренных Конвенцией и Протоколами к ней¹.

Основной особенностью пилотных постановлений ЕСПЧ является наличие в них прямого указания на конкретные меры, которые должны быть приняты государством-ответчиком в целях устранения выявленных структурных нарушений. Показательным в данной связи является первое пилотное постановление ЕСПЧ в отношении России — «Бурдов против Российской Федерации» (№2) от 4 мая 2009 года. Заявитель, А.Т.Бурдов, впервые обратился в ЕСПЧ еще в 2002 году, с жалобой на «неисполнение и задержки в исполнении постановлений российских судов». В результате рассмотрения дела Судом было установлено нарушение п.1 ст.6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (разбирательство дела в разумный срок), а также ст.1 Протокола №1 (защита собственности).

В 2009 году ЕСПЧ было вынесено второе, пилотное, постановление по делу Бурдова, основанием для которого послужили многочисленные случаи невыплаты Российской Федерацией своих долгов по судебным решениям национальных судов. ЕСПЧ были выявлены нарушения ст.6 и 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также ст.1 Протокола №1. В решении ЕСПЧ указано на необходимость в шестимесячный срок с момента вступления решения в силу создать эффективный внутригосударственный механизм правовой защиты или комплекс средств, способных обеспечить быстрое и адекватное восстановление нарушенных прав, включая возмещение ущерба в случае неисполнения или задержки исполнения национальных судебных решений².

Российской Федерацией был предпринят комплекс мер во исполнение указанного пилотного постановления ЕСПЧ, главной среди которых можно назвать принятие Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»³.

Отдельного внимания заслуживает второе принятое в отношении нашей страны пилотное постановление ЕСПЧ по делу Ананьев и другие против Российской Федерации⁴. В качестве структурной проблемы в постановлении по делу Ананьева Европейский Суд по правам человека выделил неудовлетворительные условия содержания в СИЗО и учреждениях пенитенциарной системы. Примечательно, что, указывая на наличие серьезной структурной проблемы в российском законодательстве и правоприменении,

¹Демидова Е.Т. Условия содержания в российских следственных изоляторах как структурная проблема, обозначенная в пилотном постановлении Европейского Суда по правам человека «Ананьев и др. против России» // Вестник Владимирского юридического института.2014 г. №1(30). С.15.

²Постановление Европейского Суда по правам человека от 15.01.2009г. «По делу «Бурдов (Burdov) против Российской Федерации» (№2) (жалоба №33509/04) // Российская хроника Европейского Суда. 2009 г. №4.

³Федеральный закон от 30.04.2010 г. №68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета. 04.05.2010 г. №5173.

⁴Постановление ЕСПЧ от 10.01.2012г. «Дело «Ананьев и другие (Ananyev and others) против Российской Федерации» (жалоба N 42525/07, 60800/08) // «Бюллетень Европейского Суда по правам человека». 2012г. №8.

Европейский Суд по правам человека положительно оценивает меры, принятые Российской Федерацией для решения данной проблемы еще до принятия пилотного постановления по делу Ананьева. К таким мерам, в частности, относится принятие Программы развития уголовно-исполнительной системы на 2007-2016 годы¹. Конечные результаты, на которые ориентирована указанная целевая программа, включают в себя, в частности, приведение к 2017 году условий содержания в следственных изоляторах и исправительных учреждениях в соответствие с законодательством РФ. Стоит отметить, что положения Программы развития уголовно-исправительной системы носят несколько декларативный характер и явно не способны надлежащим образом разрешить структурную проблему, связанную с ненадлежащими условиями содержания людей в СИЗО и учреждениях пенитенциарной системы.

Принятие пилотного постановления ЕСПЧ по делу Ананьева дало мощный толчок для совершенствования российского законодательства и правоприменения. Указывая на необходимость разрешения существующей структурной проблемы, Европейский Суд по правам человека обозначил основные направления деятельности для российских правоприменителей:

1. решение проблемы перенаселенности следственных изоляторов;
2. снижение частоты избрания меры пресечения в виде заключения под стражу.

В рамках реализации положений пилотного постановления по делу Ананьева было принято множество мер, наиболее значительными из которых можно назвать введение в УПК РФ процедуры дознания в сокращенной форме, внесение изменений в ст.106-108 УПК РФ, а также принятие Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога»².

Таким образом, путем принятия пилотных постановлений ЕСПЧ решаются следующие важные задачи:

- выявление структурных или системных проблем в рамках правопорядков стран-участниц Конвенции;
- составление указаний государствам, допустившим возникновение структурных проблем, на меры, необходимые для устранения этих проблем;
- возложение на государство обязательства приступить к решению выявленных проблем³.

Библиография:

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS N 005, Рим, 4 ноября 1950 г. // Собрание законодательства РФ. 18.05.1998 г. № 20, ст. 2143.

¹Постановление Правительства РФ от 05.09.2006 г. №540 «О федеральной целевой программе "Развитие уголовно-исполнительной системы (2007 — 2016 годы) // Российская газета от 05.09.2006 г.

²Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2013 г. №41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога» // Российская газета. 27.12.2013 г. №6270.

³Демидова Е.Т. Указ.соч. С.16.

2. Федеральный закон от 30.04.2010 г. №68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета. 04.05.2010 г. №5173.
3. Постановление Европейского Суда по правам человека от 15.01.2009г. «По делу «Бурдов (Burdov) против Российской Федерации» (№2) (жалоба №33509/04) // Российская хроника Европейского Суда. 2009 г. №4.
4. Постановление Европейского Суда по правам человека от 28 июля 2009 г. Дело «Олару и другие против Молдавии» [Olaru and Others v. Moldova] (жалобы NN 476/07, 22539/05, 17911/08 и 13136/07) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2009 г. №12.
5. Постановление ЕСПЧ от 10.01.2012г. «Дело «Ананьев и другие (Ananyev and others) против Российской Федерации» (жалоба N 42525/07, 60800/08) // «Бюллетень Европейского Суда по правам человека». 2012г. №8.
6. Постановление Правительства РФ от 05.09.2006 г. №540 «О федеральной целевой программе "Развитие уголовно-исполнительной системы (2007 — 2016 годы)» // Российская газета от 05.09.2006 г.
7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2013 г. №41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога» // Российская газета. 27.12.2013 г. №6270.
8. Герасименко Т.Ю. Правовая природа решений Европейского Суда по правам человека // Научный вестник Омской академии МВД России. 2014 г. №3 (54). С.75-77.
9. Демидова Е.Т. Условия содержания в российских следственных изоляторах как структурная проблема, обозначенная в пилотном постановлении Европейского Суда по правам человека «Ананьев и др. против России» // Вестник Владимирского юридического института. 2014 г. №1(30). С.15-20.

Фахрутдинов В.М.¹

Правовое положение международных санкций

Когда встает вопрос о применении санкций отдельными государствами, Советом Безопасности ООН или международными организациями авторы этих санкций или контрмер рассчитывают на предотвращение нарушений со стороны государства нарушителя. Но как показывает практика за историю существования международных санкций, а они, как известно появились после первой мировой войны и были впервые закреплены в ст. 16 и 17 Статута Лиги Наций, добиться результата от введенных контрмер удавалось всего несколько раз. Автор статьи постарается в деталях разобрать вопрос о правовом положении данных санкций и почему при достаточно объемных усилиях эти нормы малоэффективны на практике.

Применение ограничительных мер, направленных на защиту своих интересов, известны своим существованием еще до Нашей Эры. В качестве примера можно привести Древнюю Грецию: Афины, занимавшие доминирующее

¹Фахрутдинов Владислав Маратович, студент 2 курса юридического факультета МосГУ.

положение в Элладе, ограничили доступ к своим портам и рынкам купцам из области Мегера. Впоследствии это привело к полномасштабным Пелопонесским войнам. В средневековую эпоху данные действия именовали как «репрессалии».

В XIX веке применение санкций было обусловлено расчетливым отношением правителей к экономике. Это обусловлено тем, что Империи старались накопить денежные средства в казне и экономически ослабить как своих противников, так и союзников. Например, некоторые страны вводили запрет на покупку и ношение шелковой одежды, в то время, как и сейчас, главным экспортером шелка был Китай, тем самым государства старались уменьшить влияние Поднебесной на международной арене.

Современные санкции были созданы совместно с Организацией Объединенных Наций и закреплены в VII разделе Устава ООН. Но существует некоторое отличие от санкций, вводимых в середине XX века и теми санкциями, которые применяются сегодня. Создатели ООН решили полностью изменить институт принудительных мер и с этой целью в Устав Организации был внесен ряд прогрессивных положений, призванных сохранить мир в безопасности. Основное отличие ООН от Лиги Наций было в том, что Совет Безопасности ООН получил право самостоятельно определять наличие угрозы для мира и выявлять акты агрессии, так как в Лиге Наций этим индивидуально и по своему усмотрению занимались страны участницы. Как видно, новые нормы, закрепленные в Уставе ООН, привели к централизации и совместному принятию решений о введении санкций.

Данный инструмент с теоретической точки зрения выглядел крайне эффективно, но впервые Совет Безопасности ООН сослался на 41 статью лишь в 1966 году, когда в своей Резолюции №232 обязал страны осуществить определенные меры в отношении Южной Родезии. До 1990 года Совет Безопасности применял санкции лишь два раза, вторая резолюция была применена к ЮАР в 1977 году на введение эмбарго на поставку оружия.

До 1998 года санкции в мире носили всеобъемлющий характер, это было несправедливо по отношению к мирному населению. Как полагается, за нарушение государством права должны отвечать определенные люди, так называемая государственная элита. Она и должна нести наказание за данные преступления, но минус всеобъемлющих санкций — это их распространение на всю страну в целом. Началом применения всеобъемлющих санкций можно считать 1990 год, после аннексии Ираком Кувейта ООН ввело международные санкции в отношении Ирака. Под данные санкции попали все товары, исключения составили лишь товары, предназначенные для медицинского применения и продовольственные товары. Данные санкции были отменены спустя пять лет и за это время нанесли серьезный урон экономике государства. Национальная валюта обесценилась по отношению к американскому доллару более чем в 20 раз.

В качестве еще одного примера всеобъемлющих санкций можно привести Югославию, где в основном пострадало население и незащищенные слои граждан. А элита данных ограничений не ощутила.

Переход к адресным санкциям был обусловлен не эффективностью всеобъемлющих санкций. Основная суть, которой придерживался Совет Безопасности ООН, в дословном переводе звучит примерно так «страдания населения будут приводить к давлению на правительство». Но эта теория потерпела «фиаско». В связи с этим Совету Безопасности пришлось искать новые способы ограничения стран, нарушивших международное право, и в 1998 году была обнаружена формула «идеальных» санкций. Они предусматривают, как наложение ареста на финансовые активы за рубежом, так и ограничения доступа на иностранные финансовые рынки; эмбарго на поставки оружия; запрет на посещения зарубежных стран и др. Они осуществляются в отношении как частных лиц, имеющих отношение к международным правонарушениям, так и предприятий или любых объектов, принадлежащих правительству.

Являются ли обязательными для исполнения международные санкции Совета Безопасности ООН? Безусловно да, но если данная резолюция не была принята Советом Безопасности, а страны в частном порядке вводят ограничения против третьего государства, такие действия ошибочно называют санкциями, хотя в действительности это контрмеры. Эти действия не обладают легитимностью в соответствии с современными нормами международного права.

В заключение можно сказать: международно-правовые санкции представляют собой меры принуждения, применяемые к государству-правонарушителю в случае его отказа выполнить обязанности, вытекающие из правоотношения ответственности, или ненадлежащего их выполнения. Международно-правовые санкции — это принудительные меры, применяемые в централизованном порядке ООН или союзом, а также объединением государств в рамках системы коллективной безопасности государств.

Если первоначально санкции носили всеобъемлющий характер, то сейчас чаще используются т.н. точечные санкции, поскольку от них должно страдать не население страны, а его элита.

Практика использования санкций показала, что их применение далеко не всегда приносит нужный результат и в короткие сроки. Тем не менее, режим апартеида в ЮАР рухнул, этнические конфликты в Либерии и Сьерра-Леоне остановлены. Правда, КНДР по-прежнему обладает ядерным оружием, а Иран продолжает его создавать.

Тем не менее, санкции зачастую являются альтернативой военному вмешательству, в котором денежные затраты на порядок большие, а результат — меньший.

Машанов Д.А.¹

Правовые аспекты повышения роли государственного регулирования экономики в России в целях обеспечения прав человека в период мирового финансового кризиса

¹Машанов Денис, студент 5-го курса юридического факультета Российской Таможенной Академии.

Мировой финансовый кризис, начавшийся в 2008 года и продолжающийся до настоящего времени, является переломным моментом в истории человечества, что объясняется его большой временной протяжённостью и теми проблемами, которые он поставил перед всей мировой экономикой в целом и отдельными государствами в частности. Главная его проблема — длительный спад экономического роста¹ повсеместный для всех государств, непреодолимый в рамках действующей в настоящее время мировой экономической системы и современной структуры общества. В связи с этим важнейшей задачей для любого государства, в том числе и России, является создание самодостаточной (как можно менее зависимой от колебаний на мировом рынке) экономики, что связано с усилением роли государства в регулировании внутренней экономики и национального рынка. От степени успешности решения данной задачи напрямую зависит как возможность дальнейшего существования самого государства, так и обеспечение прав и свобод отдельного человека и гражданина.

В своих работах по конституционной экономике к взаимосвязи деятельности государства и экономических прав и свобод человека и гражданина обращается судья Конституционного суда Российской Федерации Г.А. Гаджиев. Цели государственного регулирования экономикой и их правовое обеспечение рассматривает в своих трудах также кандидат юридических наук, советник судьи Конституционного Суда Российской Федерации С.Н. Шишкин. При анализе указанных и иных научных работ на рассматриваемую тему следует отметить в настоящее время в юридической науке слабую степень изученности вопроса государственного регулирования экономики в обеспечении прав и свобод человека и гражданина.

Исторически роль государственного регулирования в экономике повышается с момента появления и развития свободной капиталистической рыночной экономики на протяжении 400 лет, что связано с её очевидными недостатками: периодически повторяющимися кризисами, инфляцией, безработицей, колоссальным расхищением природных и человеческих ресурсов, неравномерным перераспределением материальных благ. Последний наиболее тяжёлый мировой экономический кризис пришёлся на 1930-е годы XX века, названный Великой депрессией, преодоление которого произошло только при активном воздействии государства на негативные стороны рыночной экономики. Основоположителем обоснования необходимости государственного регулирования экономики является Дж. М. Кейнс. В своей работе «Общая теория занятости, процента и денег» он сделал вывод, что постоянные кризисы рыночной экономики связаны с превышением совокупного предложения над совокупным спросом, так как последний постоянно уменьшается из-за склонности потребителей сберегать собственные доходы. Снижение спроса в свою очередь способствует уменьшению предложения и вызывает безработицу, которая далее опять уменьшает спрос по отношению к предложению и всё

¹В Российской Федерации с 2011 г. по настоящее время темп прироста ВВП уменьшился на 3 % (с 4,3% до 1,3 %) по самым оптимистичным оценкам по данным CIA World Factbook// <http://www.ereport.ru/stat.php?razdel=country&count=russia&table=ggecia>

начинается заново, возникает замкнутый круг. Преодолеть эту хроническую депрессию, по мнению Дж. М. Кейнса, можно только через государственное вмешательство в экономику, которое увеличивает совокупный спрос через дополнительный государственный заказ производителям (частным), увеличение денежной массы в стране и стимулирование инвестиционной деятельности.¹ На основе этого и следует сформулировать следующие инструменты государственного регулирования экономикой:

1) государственное кредитование частного производителя при условиях недостаточности совокупного спроса с целью создания новых рабочих мест, то есть увеличения доходов потребителей, которыми, в том числе и являются рабочие;

2) эмиссия денег — увеличение денежной массы, что создаёт возможности, как для расширения совокупного спроса, так и совокупного предложения;

3) снижение учётной ставки банковского процента в целом, так и процента по кредитам производителям или потребителям в зависимости от того, что нужно простимулировать спрос или предложение;

4) бюджетная политика государства — распределение, получаемых государством доходов на обеспечение занятости рабочей силы и покупку производственного оборудования.

Кроме этого, меры государственного воздействия на экономику необходимы для функционирования рынка в своих естественных рамках, реализации всех преимуществ свободной рыночной системы в экономике. Главным образом, это выражается в поддержании конкуренции, что осуществляется через борьбу с монополизмом, выраженном в создании одинаковых возможностей для создания и развития частного дела каждым человеком.

Реализация указанных направлений государственного регулирования экономической жизни в России напрямую связано с практическим обеспечением социально-экономических прав и свобод человека и гражданина, закреплённых в Конституции Российской Федерации. От активного применения государственного кредитования частного производителя товаров, работ и услуг, проведения грамотной политики эмиссии денег и снижения учётной ставки банковского процента зависит наличие благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности (обеспечение права на свободное использование своих способностей и имущества для экономической деятельности, закреплённого в ст. 34 Конституции России), а также занятость населения (обеспечение права на труд, закреплённого в ст. 37 Конституции России).

В настоящее время в Российской Федерации государственное регулирование экономики с помощью этих инструментов осуществляется в недостаточной степени, что позволяет делать вывод об отсутствии возможной

¹Общая экономическая теория: учеб. для студентов, обучающихся по экономическим специальностям/ В.З. Баликов. — 13-е изд., стер. — М.: Издательство «Омега-Л», 2011. С.87.

реализации указанных выше прав человека. Об этом свидетельствует нехватка денег на внутреннем рынке (сужение денежной массы в стране в период спада производства и безработицы)¹, уменьшение количества предприятий. Коэффициент ликвидации предприятий в РФ с 2011 года до настоящего периода времени составляет примерно 80-90 единиц, что на 40-50 единиц больше, чем за предыдущие 10 лет.² Сложившаяся ситуация оказывает решающее влияние на поддержание конкуренции в различных отраслях национальной экономики, а именно значительно снижает её уровень. Таким образом, не реализуется право на конкурентную борьбу в экономической деятельности хозяйствующих субъектов, происходит монополизация национального рынка товаров, работ и услуг либо выжившими в единственном числе крупными отечественными предприятиями либо иностранными производителями.

Наиболее широкий спектр прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает также и бюджетная политика РФ. С помощью бюджетного регулирования государство предоставляет возможность реализовать гражданину как его социальные права (право на труд, право на социальное обеспечение, право на охрану здоровья и другие), так и культурные (право на образование, право интеллектуальной собственности), экологические (право на благоприятную окружающую среду и т.д.) права. В условиях мирового финансового кризиса и национального спада экономического роста задача определения достаточной степени финансирования для обеспечения социальных, культурных и экологических прав является по-настоящему важной в рамках соблюдения положений Конституции России 1993 года. За период с 2008 по 2014 (особенно за последние два года) в связи с фактическим уменьшением бюджетных доходов (связанных со спадом экономического роста и инфляцией) происходит и урезание бюджетных расходов. Например, в 2014 году финансирование образования сократилось на 94 миллиарда рублей, финансирование здравоохранения на 65 миллиардов рублей, финансирование социальной политики на 55 млрд. рублей и т.д.³

Но повышение степени государственного регулирования экономической ситуации состоит не только в углублении применения мер воздействия на частных предпринимателей и простом перераспределении ресурсов в экономике для соблюдения прав каждого человека и отдельных категорий граждан, но и находит выражение в участии государства в экономической жизни страны в роли самостоятельного хозяйствующего субъекта. Увеличение доли государственного сектора в национальной экономике способствует поддержанию социальной стабильности в обществе через возможность непосредственного стимулирования государством совокупного спроса и предложения, создание дополнительных

¹Сужение денежной массы выражается в отрицательных темпах прироста денежного агрегата в стране в течение 2014 года// http://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/MS.asp?Year=2014&pid=dkfs&sid=dm

²Демография организаций: официальный коэффициент ликвидации организаций. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/reform/#

³Федеральный закон от 02.12.2013 №349-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»//Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.12.2013.

рабочих мест. Кроме того, существует необходимость в том, чтобы отдельные необходимые виды производств товаров, работ и услуг нерентабельные с экономической точки зрения, но необходимые с практической для обеспечения национальной безопасности государства, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, либо полностью находились в собственности и под управлением государства либо частично субсидировались последним. Самым ярким примером в данном случае является сельскохозяйственное производство, которое является субсидируемым или даже частично государственным сектором экономики во всех развитых странах (тем более в России, где менее благоприятные климатические условия). В США, например, это выражается в том, что субсидии составляют около 25% от стоимости сельскохозяйственной продукции (порядка 20 млрд. долларов).¹ В то же время поддержание необходимого уровня производительности в сельском хозяйстве является обязательным условием обеспечения продовольственной безопасности населения, а фактически защиты права на жизнь каждого человека, гражданина РФ.

В целом, следует констатировать, что повышение роли государственного регулирования экономики в целях обеспечения прав человека в условиях мирового и национального экономического кризиса является абсолютно обоснованным. Для эффективного расширения полномочий государства в области регулирования экономической деятельности основной задачей является соблюдение принципа отражения экономического содержания, возникающих на основании этого общественных отношений, в надлежащей правовой форме. Чтобы решить эту задачу и применить полностью необходимые меры государственного регулирования в экономике, указанные выше, предлагается предпринять следующие коренные преобразования в российской правовой системе:

- выделение отдельной отрасли права (хозяйственного права), регулирующей экономические правоотношения субъектов хозяйственной деятельности, в том числе вопросы государственного регулирования экономики;

- фиксирование конкретных мер государственного регулирования экономики в одном отдельном взятом документе (например: в Федеральном законе «О стратегическом планировании в РФ») или в совокупности взаимосвязанных нормативных правовых актах, входящих в единую систему законов и подзаконных актов, регулирующих экономическую деятельность на территории РФ;

- определение единого центра стратегического планирования, осуществляющего прогнозирование и планирование социально-экономического развития в РФ в среднесрочной и долгосрочной перспективе, в том числе и степени государственного регулирования экономики, на базе специально созданного для этих целей научно-исследовательского института.

На основе данных правовых инициатив, можно выделить и конкретные предложения по изменению действующего отечественного законодательства в

¹http://agropraktik.ru/blog/VTO_Agriculture/80.html

области государственного регулирования экономики с целью повышения его роли для обеспечения прав и свобод человека и гражданина. К ним относятся:

- закрепление в приложении к ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» содержания плана социально-экономического развития по основным его пунктам, в том числе с указанием предполагаемого уровня государственного кредитования частных предпринимателей, порядка эмиссии денежных средств, а также примерный диапазон изменения учётной ставки банковского процента (ставки рефинансирования ЦБ РФ);

- внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации с определением нижнего предела финансирования из федерального бюджета отдельных сфер жизни общества, а именно социальной политики, образования, культуры, здравоохранения, охраны окружающей среды, выраженного в процентах от всей суммы расходов государственного бюджета, с целью обеспечения социальных, культурных и экологических прав человека и гражданина;

- определение нерентабельных отраслей экономики, отдельных видов производств товаров, работ и услуг, но необходимых для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, с последующим законодательным закреплением в Бюджетном кодексе РФ порядка их субсидирования из федерального бюджета или в отдельно изданных нормативных правовых актах перевода их из частной и муниципальной собственности в собственность государства.

Степанян Р.Р.¹

Влияние норм международного права на российское законодательство в области прав и свобод человека и гражданина (судебно-юрисдикционный аспект)

В наше время мы все больше соприкасаемся с различными, в том числе национальными и международными проблемами. Специфика данных проблем заключается в том, что они являются глобальными и могут быть разрешены только совместными силами всех членов международного сообщества. Вместе с тем для решения многих глобальных проблем особенно актуальным является значение прав человека².

В главе 2 Конституции Российской Федерации права и свободы человека закреплены в полном объеме. При сопоставлении многих статей Конституции Российской Федерации с важнейшими международно-правовыми документами в области прав человека можно отметить не только совпадение концептуальных подходов, но и сходство некоторых конкретных норм. Данное совпадение не является случайным, поскольку, первое, основы и принципы конституционного строя и правового статуса человека отражают общепризнанный мировой уровень

¹Степанян Рипсима Рубеновна, студентка 2 курса Института государственного управления и права ГУУ

²Балаян Э.Ю. Некоторые аспекты проблемы защиты прав человека в условиях современных глобализационных преобразований// Актуальные проблемы российского права-2011-№3

положений, закрепленных в универсальных международно-правовых актах. И второе, Российская Федерация, являясь неотъемлемой частью современного мирового сообщества, признает все общечеловеческие ценности нашей цивилизации.

Закрепление в Конституции РФ принципа ее высшей юридической силы и прямого действия (ч. 1 ст. 15), его конкретизация в признании прав и свобод человека непосредственно действующими (ст. 18) и гарантирование каждому судебной защиты его прав и свобод (ст. 46) создало необходимые юридические предпосылки для превращения Конституции из декларативного документа в непосредственно действующее право, где Конституционный Суд РФ является одной из составляющих механизма правовой защиты Конституции¹.

Из анализа ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»² следует, что одной из главных задач Конституционного Суда РФ является защита конституционных прав и свобод граждан.

В своей деятельности Конституционный Суд все чаще привлекает в качестве доводов правовые позиции Европейского суда по правам человека, проявляет стремление тесно увязывать свою позицию с позицией Европейского суда, принимая решения, которые не просто соответствуют, но опираются на практику этого суда.

В ч. 4 ст. 15 Конституции РФ установлено, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы»; данный конституционный принцип предполагает возможность непосредственного применения норм международного права (в том числе правовых позиций Европейского Суда по правам человека) и не требует для этого издания национального нормативного акта, инкорпорирующего международно-правовые нормы в российское законодательство³.

Важные нормативные положения, касающиеся реализации в нашей стране решений Европейского Суда по правам человека, содержатся в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»⁴. В нем Верховный Суд РФ постановил: «Выполнение постановлений, касающихся Российской Федерации, предполагает в случае необходимости обязательство со стороны государства принять меры частного характера, направленные на устранение нарушений прав человека, предусмотренных Конвенцией, и последствий этих нарушений для

¹Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М., 1998. С. 46-49, 74-77

²Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 04.06.2014) "О Конституционном Суде Российской Федерации"/ "Собрание законодательства РФ", 25.07.1994, N 13, ст. 1447.

³Бурков А.Л. Конвенция о защите прав человека в судах России. М., 2010. С. 60.

⁴Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации"/"Бюллетень Верховного Суда РФ", N 12, 2003.

заявителя, а также меры общего характера, с тем чтобы предупредить повторение подобных нарушений» (абз. 2 п. 11).

Данная позиция Верховного Суда РФ совпадает с позицией Европейского Суда по правам человека, сформулированной в решении по делу «Папамихалопулос против Греции», в котором Суд установил, что констатация Европейским Судом одного или нескольких нарушений Конвенции налагает на государство-ответчика обязательство принять меры частного (индивидуального) характера и тем самым положить конец нарушению и устранить его последствия с целью восстановления, насколько это возможно, ситуации, существовавшей до нарушения, а также меры общего характера для предотвращения новых нарушений Конвенции, подобных нарушениям, выявленным решениями Суда¹.

Данный подход к определению правовых последствий, которые влечет за собой принятие Европейским Судом по правам человека решения по жалобе заявителя, соответствует двуединой юридической природе судебных актов Европейского Суда. Меры индивидуального характера направлены на исполнение решений Европейского Суда как актов казуального решения споров о соответствии Конвенции действий российских национальных властей, а меры общего характера — на реализацию решений Европейского Суда как актов официального (нормативного) толкования конвенционных положений².

Меры общего характера могут быть условно подразделены на меры законодательного и практического характера.

Меры законодательного характера применяются государством в случае если из мотивировочной части решения Европейского Суда следует, что примененное в ситуации заявителя национальное законодательство противоречит смыслу и духу Конвенции либо необходимое законодательство отсутствует.

Такие меры также применяются в некоторых других случаях, когда государство считает, что практических и административных мер будет недостаточно для изменения негативной практики.

Меры практического характера достаточно разнообразны, они могут включать в себя письма и инструкции исполнительных органов власти о запрете применения тех или иных положений законодательства до приведения его в соответствии с Конвенцией; разъяснения, как толковать национальное законодательство в свете правовых позиций Европейского Суда и т.д.³

В Российской Федерации создан действенный организационно-правовой механизм реализации мер индивидуального характера по исполнению решений Европейского Суда по правам человека, не существует проблем с выплатой компенсаций, присужденных Судом, чему немало способствует ежегодное

¹Постановление Европейского Суда по правам человека от 31 октября 1995 г. по делу «Папамихалопулос против Греции» [Golder v. The United Kingdom] // Туманов В.А. Европейский Суд по правам человека: Избранные решения. Т.1. М., 2000. С. 820.

²Бондарь Н.С. Конвенционная юрисдикция Европейского Суда по правам человека в соотношении с компетенцией Конституционного Суда РФ // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 116.

³Деменева А.В. Исполнение Россией постановлений Европейского Суда по правам человека: количество, не переходящее в качество // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 4. С. 63–64.

включение в расходную часть федерального бюджета серьезной суммы, специально предусмотренной для этой цели¹.

На сегодняшний день в Российской Федерации нет правовых препятствий для реализации другой меры индивидуального характера, направленной на исполнение решений Европейского Суда по правам человека, — пересмотра решений национальных судов после установления Европейским Судом факта нарушения Конвенции. Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Арбитражный процессуальный кодекс РФ, Гражданский процессуальный кодекс РФ относят установление Европейским Судом факта нарушения Конвенции к новым обстоятельствам, которые являются основаниями для пересмотра национальных судебных актов, вступивших в законную силу². По этому вопросу сформулирована правовая позиция Конституционного Суда РФ: Постановлением Конституционного Суда РФ от 26.02.2010 N 4-П "По делу о проверке конституционности части второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.А. Дорошка, А.Е. Кота и Е.Ю. Федотовой"³ Конституционный Суд признал, что часть вторая статьи 392 ГПК Российской Федерации не противоречит Конституции РФ, поскольку она не препятствует суду пересмотреть вынесенное им решение по вновь открывшимся обстоятельствам, если Европейским Судом будет установлено нарушение в данном деле прав человека и основных свобод.

Таким образом, в Российской Федерации установлены основные организационные и правовые гарантии реализации мер индивидуального характера, направленных на исполнение решений Европейского Суда по правам человека.

На фоне изложенного материала представляется целесообразным отметить следующее: как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, правосудие по своей сути признается таковым лишь при условии, что оно отвечает закрепленному в Конституции Российской Федерации, ее вводных положениях, а также в международно-правовых документах требованию справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах⁴.

¹Деменева А.В. Исполнению не подлежит... // Коммерсантъ-Деньги. 2005. № 37. С. 65; Абдрашитова В.З. Прецедентный характер решений Европейского суда по правам человека // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 128.

²Аверьянов К.Ю. Действие решений Европейского Суда по правам человека в рамках российской правовой системы // Актуальные проблемы российского права- № 5 (30) май 2013

³Постановление Конституционного Суда РФ от 26.02.2010 N 4-П "По делу о проверке конституционности части второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.А. Дорошка, А.Е. Кота и Е.Ю. Федотовой"/"Вестник Конституционного Суда РФ", N 3, 2010

⁴Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 2007 г. N 6-П "По делу о проверке конституционности положений статей 237, 413 и 418 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Курганского областного суда"/ "Собрание законодательства РФ", 28.05.2007, N 22, ст. 2686

Соблюдение прав человека в киберпространстве

Законодательное регулирование многих сфер жизни вполне привычно для нашего общества, так как развитие общественных отношений приводит к усложненной структуре прав и обязанностей сторон, а также к многочисленным спорным моментам, которые закон помогает решить или избежать. Закон старается идти в ногу с реальностью. Но что делать, когда появляется принципиально новая реальность — «виртуальная реальность»?

«Виртуальная реальность», иначе говоря, киберпространство — это совокупность общественных отношений, возникающих в процессе использования Интернета и других сетей. Такая реальность создавалась как альтернатива настоящей реальности. То есть пространство свободное от территориальных границ, не имеющее как такового суверенитета. Киберпространство держится на самих пользователях, создающих собственные правила. По определению Верховного суда США киберпространство — «уникальная среда, не расположенная в географическом пространстве, но доступная каждому в любой точке мира, посредством доступа в Интернет»².

Сложно переоценить значение Интернета на сегодняшний день. «Несмотря на то, что Интернет — это явление искусственное, созданное людьми, вместе с тем в этой среде мы видим яркое проявление всего естественного, в том числе и естественного права (права на свободу слова, выражение мнений, право на объединение и т.д.)»³. И, естественно, в такой среде возникают конфликтные ситуации, так как в состоянии полной свободы проще нарушить чужое право, проще злоупотребить своим собственным правом.

Разумеется, говорить о каких-либо ограничениях, а ведь именно так будут восприниматься любые законы там, где существовала некогда полная свобода, сложно, так как, вероятно, законы в какой-то мере будут ущемлять права и добропорядочных пользователей. Тем не менее, безопасность предполагает определенные жертвы, как бы парадоксально это ни звучало.

Определим круг проблем, которые возникают в Интернете. Это проблема защиты чести и достоинства, неприкосновенность частной жизни, проблема идентификации лиц (анонимность), повышения уровня правосознания пользователей, уточнения характера действия права в пространстве и по кругу лиц, проблема сбора доказательств и подтверждения, так называемых, сетевых юридических фактов, которые перестают существовать в доступной форме к моменту рассмотрения дела в суде, допустимость таких доказательств, их достоверность, проблема противодействия киберпреступности и информационному терроризму и другие.

¹Финикова Дарья Романовна, студентка 3 курса факультета права НИУ ВШЭ, интерн в Международной коллегии адвокатов «Юридическая фирма «Левант и партнеры» г. Москвы.

²Корупаев А.Е. «Права человека в Интернете, киберпространстве и компания Google». — М., 2011 г.

³Рассолов И.М. «Информационное право». — М: Издательство Юрайт, 2011 г.

Коротко хотелось бы отметить предпосылки возникновения данных проблем. Прежде всего, это огромные возможности безнаказанно нарушать права в Интернете. Далее, низкая вероятность, а в некоторых случаях полное ее отсутствие, узнать личность нарушителя и его местоположение. Этому способствует анонимность и предоставление ложных сведений о себе. Отсутствие территориальных границ, а, соответственно, отсутствие какой-либо конкретной власти, которая могла бы предписывать то или иное поведение или наказывать за нарушения (неопределенность юрисдикции). А также отсутствие специальных органов, которые могли бы заниматься расследованием случаев правонарушений в Сети (процессуальные сложности).

Безусловно, такое творение, как Интернет, созданное быть свободным пространством, предполагало определённые механизмы саморегуляции и отсутствие постороннего правительственного вмешательства. Тем не менее, с выходом Интернета на мировую арену правил морали, этики, обычаев и других неписаных правил недостаточно. Правовое регулирование должно осуществляться как в международном, так и в национальном масштабах.

Представляется целесообразным рассмотреть некоторые проблемы, которые возникают в Интернет-среде. Прежде всего, следует обратить внимание на проблему защиты чести и достоинства в Интернете. Она коррелирует с правом человека на свободу слова. Учитывая тот факт, что ООН объявила доступ к Интернету базовым правом человека, вопрос сочетания права на свободу слова в Интернете и злоупотребление этим правом со стороны многих пользователей становится еще сложнее. По нашему мнению, никакое право на свободу слова не должно нарушать право лица на защиту чести и достоинства.

Избежать разного рода оскорблений, клеветы в Интернете — довольно сложная задача. Причины для такого поведения немало. И раскрывать их в статье нет смысла. Однако уже наличие таких правонарушений говорит о том, что в обществе существует острая необходимость развития Интернет-культуры, культуры общения в Сети, а также правовой культуры. Это необходимо для того, чтобы человек, чье право в Интернете нарушено, знал и мог воспользоваться правовыми механизмами защиты своего права, чтобы добропорядочный пользователь не считал оскорбление в Интернете глупостью и не поощрял подобное поведение своей пассивной реакцией или, что еще хуже, отвечал взаимно на оскорбление. Процессуальные сложности в данном случае и отсутствие привычки защищать свое право в Интернете не должны остановить в попытках урегулировать поведение в Интернете. Кто-то посчитает, что здесь вопрос воспитания. Но почему закон не может воспитать в человеке человека, если это не может сделать общество?

Другой немаловажной проблемой является неприкосновенность частной жизни в Интернете. Для многих пользователей кажется позволительным использовать чужие изображения, рассылать их, производить с ними другие действия, которые могут быть также оскорбительными или унижающими человеческое достоинство и доброе имя. Кроме того, часто личные переписки становятся достоянием публичным. Кто-то может сказать, что это издержки Интернет-пользования, то есть если ты выложил фотографии в Интернет, будь

готов к тому, что они стали общественными. Пользователи считают, что какая-либо информация персонального характера, которая находится в Интернете и доступна для других, уже не принадлежит первоначальному лицу, от которого она исходит. Получается, что человек все же должен ограничить сам себя и свое право, чтобы оно в итоге не было нарушено. Все-таки мы должны предотвращать правонарушения, наказывая нарушителей, а не пользователей, которые лишь хотят реализовать свое право на свободный доступ к Интернету.

Еще одной проблемой стала анонимность в Интернете. Наличие анонимности рождает ряд возможностей для совершения правонарушений. Это может быть и распространение ложных сведений, и вторжение в частную жизнь, и нарушение прав в области интеллектуальной собственности, а также интернет-терроризм и информационные войны и многое другое, что связано с доступом к информации и к Интернету. В данном случае определить личность становится сложно, а последствия влияют не только на конкретную личность, но и на группу людей или даже государство.

Обозначив проблемы, хотелось бы сказать и о решениях этих проблем. Как уже было отмечено, для многих решение может быть воспринято как ограничение свободы слова. Поэтому необходимы такие методы регулирования, которые бы в меньшей степени затрагивали свободу слова, но позволили бы соблюдать другие права человека. В этом главная сложность правового вмешательства в Интернет-среду.

При изучении данной темы обнаружено большое количество литературы и актов, которые затрагивают данные вопросы или в какой-то степени уже регулируют нарушения в Интернете. Прежде всего, это «Декларация прав человека в киберпространстве». Однако, как замечает И. Рассолов, «интернациональный характер Сети и чрезмерная вариация практики ее участников требуют сегодня основательного и существенного изменения способов регулирования, причем государственная нормативная регламентация должна подкрепляться разнообразной практикой саморегулирования участников Сети».¹ Поэтому у Министерства связи и массовых коммуникаций РФ должны появиться новые функции: постоянный мониторинг за качеством информации в Сети техническими устройствами, используемыми в сети Интернет, разработка и введение типовых контрактов, побуждение общества к скорейшему введению кодексов профессиональной этики и т.д.

Кроме того, здесь имеет важное значение поиск равновесия (нужно юридическое решение) между возможностью сохранения анонимности пользователя Сети и необходимостью его обязательной идентификации. Это важно в случае сбора доказательств («сетевых» юридических фактов) и совершения действий, связанных с установлением события преступления. По действующему законодательству обязательное сохранение данных и имени

¹Рассолов И.М. «Право и Интернет. Теоретические проблемы». — 2-е изд., доп. — М.: Норма, 2009 г.

пользователя Сети должно быть непреложным правилом всех технических служб. Важно регулировать регистрацию пользователей и ввести специальные правила, в соответствии с которыми провайдеры могли бы идентифицировать при регистрации человека, например, указать паспортные данные пользователя при условии конфиденциальности.

Обращаясь к вопросу о частной жизни и тайне, российский законодатель впервые в ст. 11 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» закрепил категорию частной (персональной) информации о гражданах, запретил сбор, хранение, использование и распространение такого рода информации, кроме как на основании судебного решения. Речь идет об информации о частной жизни лица, а равно об информации, нарушающей личную, семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений физического лица, собранной без его согласия. Все это позволяет сделать вывод о том, что личные (персональные) данные находятся под юридической защитой и в среде Интернета.

Говоря о чести, достоинстве и репутации, следует отметить, что это близкие категории. Вместе с тем их все же следует различать. По мнению К.Б. Ярошенко, «когда имеет место объективная оценка субъекта (личности) окружающими, речь идет о чести. Если в основу положена внутренняя (субъективная) оценка лица, его самооценка, то следует говорить о его достоинстве. Репутацию автор определяет как общественную оценку или общее мнение о качествах, достоинствах и недостатках физического или юридического лица. Честь, достоинство, репутация субъекта (гражданина) в совокупности определяют «доброе имя», неприкосновенность которого гарантирует Конституция РФ»¹. Распространение сведений, порочащих доброе имя, в Интернете регулируются, прежде всего, гражданским законодательством. В соответствии со ст. 151 и 152 ГК РФ субъект (истец) может требовать:

- пресечения дальнейшего распространения информации в Сети, а также ее опровержения тем же способом, которым она была распространена;

- имущественной ответственности ответчика (компенсация морального вреда, возмещение убытков, штраф в случае неисполнения судебного решения по опровержению информации).

«Оскорбление как преступление должно быть выражено в неприличной, т.е. циничной, форме, глубоко противоречащей правилам поведения, принятым в обществе. Оскорбление — это нанесение обиды в различных формах (например, в виде ругательств или нецензурных прозвищ; письменно в виде записок или писем неприличного содержания; в виде телодвижений — пощечин, плевков в лицо и т.п. действий)».²

За все вышеперечисленное может быть предусмотрена также административная и уголовная ответственность, где наказанием будет либо

¹Рассолов И.М. «Право и Интернет. Теоретические проблемы». — 2-е изд., доп. — М.: Норма, 2009 г.

²Рассолов И.М. «Право и Интернет. Теоретические проблемы». — 2-е изд., доп. — М.: Норма, 2009 г.

штраф, либо исправительные или обязательные работы.

Таким образом, заключая все вышесказанное, хотелось бы еще раз подчеркнуть, что проблемы, существующие сейчас в Интернете, хоть и имеют определенное правовое регулирование, все же еще недостаточно хорошо разрешаются в виртуальной реальности и не имеют единого подхода. Практика показывает, что люди еще недостаточно хорошо понимают, что Интернет, как свободное пространство, все же не предполагает полную свободу. Необходимость регулировать и закреплять новые нормы существует в связи с развитием данного рода отношений и с освоением Интернет-пространства.

Уважать личность, соблюдать права личности и воспитывать личность необходимо. Свободное пространство может не только развить человека, но и привести его к деградации, так как большинство пока не умеет распоряжаться свободой. Поэтому необходимо направлять людей с помощью законов. И не стоит относиться к этому, как к ограничению. Необходимо воспринимать это как попытку развить правовую культуру и защитить от правонарушений.

Леменова Э. О.¹

Правовые аспекты защиты несовершеннолетних от вредной и опасной информации

В целях обеспечения нормального физического и психологического развития несовершеннолетних, которое может быть нарушено или даже существенно повреждено неподходящим аудиовизуальным контентом, защите детей от вредной информации во всем мире придается большое значение.

В таких странах как Германия, Франция, Великобритания, Австралия, США, Малайзия, Южная Африка и других защита детей от вредной и противозаконной информации осуществляется уже на протяжении 20 лет и более.

Что касается решения данной проблемы в России, то, к сожалению, следует отметить, что российский законодатель не отнесся серьезно к вопросу об обеспечении информационно-психологической безопасности несовершеннолетних.

Лишь в 2010 году было закреплено первое официальное признание значимости защиты несовершеннолетних от негативных информационно-психологических воздействий в Федеральном законе от 29 декабря 2010 г. N 436-ФЗ "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию", который вступил в силу с 1 сентября 2012 года.²

Прежде всего, значимость данного Закона, заключается в том, что его положения определяют виды информации, которые способны нанести вред ребенку (его развитию, здоровью и жизни). К такой информации Закон относит две категории: информация, запрещенная для распространения среди детей и

¹Леменова Эвелина Олеговна, студентка 4го курса факультета юриспруденции и ювенальной юстиции РГСУ

²Федеральный закон от 29.12.2010 N 436-ФЗ (ред. от 02.07.2013) "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию", "Российская газета", N 165, 29.07.2006.

информация, распространение которой среди детей определенных возрастных категорий ограничено.

К первой категории относится информация:

- побуждающая детей к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и (или) здоровью, в том числе к причинению вреда своему здоровью, самоубийству;
- обосновывающая или оправдывающая допустимость насилия и (или) жестокости либо побуждающая осуществлять насильственные действия по отношению к людям или животным;
- отрицающая семейные ценности;
- пропагандирующая нетрадиционные сексуальные отношения;
- формирующая неуважение к родителям и (или) другим членам семьи;
- содержащая нецензурную брань;
- оправдывающая противоправное поведение;
- содержащая информацию порнографического характера.

Вторую категорию составляет информация:

- представляемая в виде изображения или описания жестокости, физического и (или) психического насилия, преступления или иного антиобщественного действия;
- представляемая в виде изображения или описания половых отношений между мужчиной и женщиной;
- вызывающая у детей страх, ужас или панику;

Таким образом, законодатель не дает четкого и конкретного определения вредоносной (вредной) информации, а ограничивается лишь перечнем видов такой информации.

В этой связи представляется возможным дать следующее определение вредной информации — это сведения, содержащие качества непристойности, недостоверности или деструктивности, негативное воздействие которых на общественное сознание и индивидуальную психику обуславливает необходимость запрета или ограничения их оборота в целях защиты основ конституционного строя, здоровья, нравственности, прав и законных интересов лиц, обеспечения безопасности государства и обороны страны.

Далее, ФЗ "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" устанавливает, что видео — и аудио — продукции, рекламные материалы и развлекательные программы должны ставить возрастную маркировку. Для того чтобы информация не смогла нанести тот или иной вред ребенку она должна быть маркирована знаками 0+, 6+, 12+, 16+ или 18+ в зависимости от категории.

Коллизии, связанные со вступлением в силу новелл законодательства, не заставили себя долго ждать. Так, например, на одном из телеканалов знаменитый фильм Сергея Бондарчука «Война и мир», естественно после вступления закона в силу, вышел с возрастной маркировкой 16+, в то время как в школе данное произведение Льва Николаевича Толстого, на основе которого снят фильм, изучают старшеклассники еще до того, как им исполняется 16 лет.

Резюмируя, обратим внимание на то, что маркировки, о которых шла речь выше, по своей сути носят декларативный характер. Они устанавливаются для внимания родителей как бы рекомендуемый возраст, с наступления которого ребенок может смотреть данную передачу, не навредив себе и не нарушив свою психику в дальнейшем по окончании этой программы.

Отметим, что после вступления данного Закона в силу, законодатель внес в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях¹ новеллы, предусматривающие ответственность за оборот таких видов вредоносной информации, как непристойные и деструктивные сведения. Речь идет о ряде статей:

- ст. 6.17 "Нарушение законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию";
- ч. 2 ст. 13.21 КоАП РФ "Нарушение порядка изготовления или распространения продукции средства массовой информации";
- ч. 16 ст. 19.5 КоАП РФ "Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль)".

Санкции данных статей КоАП самые разнообразные: начиная со штрафов от 1 тысячи рублей до 500 тысяч и заканчивая приостановлением деятельности юридических лиц и иных лиц на срок до 90 суток.

Наряду с Федеральным законом "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" затрагивает проблемы нашей работы и Федеральный закон от 13.03.2006 N 38-ФЗ "О рекламе", устанавливающий в свою очередь комплекс ограничений при распространении рекламной продукции в целях защиты несовершеннолетних от злоупотреблений их доверием и недостатком опыта.

Статья 6 данного ФЗ устанавливает следующие направления, которые не допустимы в рекламе (в том числе распространяемой в информационно-телекоммуникационных сетях):

- 1) дискредитация родителей и воспитателей, подрыв доверия к ним у несовершеннолетних;
- 2) побуждение несовершеннолетних к тому, чтобы они убедили родителей или других лиц приобрести рекламируемый товар;
- 3) создание у несовершеннолетних искаженного представления о доступности товара для семьи с любым уровнем достатка;
- 4) создание у несовершеннолетних впечатления о том, что обладание рекламируемым товаром ставит их в предпочтительное положение перед их сверстниками;
- 5) формирование комплекса неполноценности у несовершеннолетних, не обладающих рекламируемым товаром;

¹"Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 22.10.2014), "Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.

6) показ несовершеннолетних в опасных ситуациях, включая ситуации, побуждающие к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и (или) здоровью, в том числе к причинению вреда своему здоровью;

7) преуменьшение уровня необходимых для использования рекламируемого товара навыков у несовершеннолетних той возрастной группы, для которой этот товар предназначен;

8) формирование у несовершеннолетних комплекса неполноценности, связанного с их внешней непривлекательностью.

Далее этим Законом установлены ограничения для рекламы, которая размещается в детских и образовательных телепередачах, радиопрограммах и радиопередачах. В зависимости от продолжительности детской передачи устанавливается определённая продолжительность рекламы и ее место показа относительно передачи (в начале телепередачи и перед ее окончанием). Также установлены ограничения для рекламы отдельных видов продукции, которая представляет опасность для здоровья и развития детей (алкогольной продукции, лекарственных средств, медицинской техники, изделий медицинского назначения и медицинских услуг; рекламы, основанные на риске игр, пари). Такого рода реклама, во-первых, не должна обращаться к несовершеннолетним и использовать их образы, а, во-вторых, не может размещаться в предназначенных для несовершеннолетних печатных изданиях, аудио- и видеопродукции.

Тем временем правовой институт защиты несовершеннолетних от вредной информации продолжает свое развитие. 1 июня 2013 года вступил в силу ФЗ "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака"¹, положения которого носят ясно выраженную ювенальную направленность. Так, статья 15 определяет процедуру информирования и просвещения населения о вредном воздействии табачного дыма и о вреде потребления табака, статья 16 устанавливает запрет рекламы табачных изделий. Например, на витринах торговых организаций запрещается демонстрация упаковок табачной продукции, что, по нашему мнению, существенно снизит стимулирующее к курению табака негативное информационное воздействие на молодежь.

В заключение отмечу, что приведенные выше Федеральные законы не преследуют цели оградить детей от сложностей и проблем в современной жизни или создать иллюзию, что в мире не существует насилия, зла, смерти. Законодатель делает акцент на том, что подобного рода информацию необходимо доносить до детей, во-первых, в соответствующей их возрасту и психологическому развитию деликатной форме, чтобы эта информация не причинила вред их психическому здоровью, и, во-вторых, тогда, когда они способны ее принять и понять. Оценивать же, способна ли та или иная информационная продукция нанести вред здоровью и развитию детей, призваны в соответствии с Законом эксперты, имеющие высшее профессиональное

¹Федеральный закон от 23.02.2013 N 15-ФЗ "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака", "Собрание законодательства РФ", 25.02.2013, N 8, ст. 721.

образование и обладающие специальными знаниями в области возрастной психологии и физиологии, педагогики и детской психиатрии.

Бабилова Ю.Л.¹
Садовская Т.Д.²

Роль антикоррупционной политики государства в обеспечении социальных прав граждан

Коррупция порождает серьезные проблемы и угрозы для стабильности и безопасности общества, подрывает демократические институты и ценности, этические ценности и справедливость, наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку, препятствует реализации социальной политики государства. Являясь одной из богатейших стран мира, Россия по отдельным показателям, в том числе по уровню коррупции, находится на уровне развивающихся стран.³ В современных условиях наиболее эффективная антикоррупционная деятельность возможна при сочетании усилий, как со стороны государства, так и гражданского общества в лице его активных членов и институтов общественного контроля.

Специалисты в сфере государственного управления пришли к выводу о прямо пропорциональном влиянии коррупции на реализацию социальных прав человека не так давно. Коррупционные схемы, приводящие к нарушению тех или иных прав, могут выстраиваться как в прямой, так и косвенной зависимости. Прямая связь между коррупцией и нарушением прав человека может наблюдаться в случаях "бытовой коррупции". В иных ситуациях коррупция может выступать как одно из звеньев цепи событий, которые в результате могут привести к нарушению того или иного права. Устранить коррупционные нарушения возможно путем создания эффективного административно-правового механизма защиты социальных прав граждан.

Коррупция может выступать как средство реализации незаконного интереса, так и в качестве смазки, помогающей преодолевать бюрократические барьеры, и реализовывать права гражданина. Если человек не видит правомерного способа достижения своей цели, остается лишь осуществить ее незаконным путем. Считается, что такая ситуация происходит прежде всего при высшей форме коррупции, когда все институты государственной власти не могут функционировать без коррупционной составляющей.

Согласно учению бихевиоризма, попадая в коллектив, человек перенимает правила поведения, которые в этом коллективе приняты. Поэтому, если по отношению к взяткам царит «обстановка благодущия», то новопришедшие примут такое поведение как нормальное. Положительным примером страны, борющейся с этой причиной коррупции, является Грузия. После очередных президентских выборов было проведено обновление кадров в

¹Бабилова Юлиана Львовна, студентка 3 курса направления «Юриспруденция» Института государства и права Тюменского государственного университета, диплом за первое место в конкурсе научных работ

²Садовская Татьяна Дмитриевна, научный руководитель, доцент кафедры административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук

³Индекс Восприятия Коррупции. [Электронный ресурс] URL:<http://www.transparency.org.ru>.

правоохранительных органах, что способствовало очистке системы и формированию иного отношения к работе у новых сотрудников.

Уменьшение уровня коррупции может достигаться за счет коррумпированности высших должностных лиц. Если в государстве существует группа людей, которая получает все преимущества национальной экономики, коррумпированность чиновников — воровство из их кармана. Именно так работает антикоррупционная политика стран Персидского залива, что и объясняет относительно стабильные показатели данного региона. Однако эта практика приводит к крайне негативным последствиям. Противодействие коррупции начинает ассоциироваться с противодействием государству и режиму в целом и порождает конфликт между властью и обществом. Ярким тому подтверждением может служить "арабская весна".¹

Эффективно проявила себя система добровольного информирования (whistleblowing policy) и внутреннего расследования. В Великобритании проведение внутреннего расследования является обязательным условием для обращения в суд. Однако анализ корпоративных кодексов российских организаций, таких как ОАО «Газпром», ОАО «НК «Роснефть», показывает, что на сегодняшний день такая практика широко не распространена.²

Очевиден успех скандинавских стран в борьбе с коррупцией. Исходя из их практики, результаты были достигнуты за счет сочетания жесткого антикоррупционного законодательства и общественного контроля, построенного на нетерпимости самих граждан к коррупции. Основой антикоррупционной политики является принцип публичности власти. Рядовые граждане, сотрудники СМИ имеют право доступа к документам, поступающим в государственные учреждения.

Необходимость участия институтов гражданского общества в антикоррупционном регулировании предусмотрена международными стандартами, закрепленными в Конвенциях ООН, СЕ, рекомендациях Межпарламентских ассамблей СНГ. Именно в связи с ратификацией конвенций было положено начало формированию национального антикоррупционного законодательства. На сегодняшний день, помимо федеральных законов, в России действуют национальные планы противодействия коррупции, принимаются программы, дорожные карты, ведомственные нормативные акты и др.

Явным достижением в формировании законодательной основы деятельности институтов общественного контроля стало принятие Федерального закона "Об основах общественного контроля в Российской Федерации". Данный Закон дает дефиницию общественного контроля, устанавливает его принципы, определяет субъектов, его осуществляющих. Заметим, что в 2012 году

¹Интервью с профессором НИУ Высшая школа экономики, доктором политических наук Юлием Анатольевичем Нисневичем 29.03.2012 года / Доклад о результатах анализа связи коррупции с нарушениями прав и свобод граждан // Центр развития демократии и прав человека. 2012. С. 43-47.

²Киричк Е.В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9. — С. 1094-1100.

разработкой проекта закона занималась Общественная палата, и по сравнению с действующим законом, ее законопроект значительно расширял круг субъектов гражданского контроля. Сужение круга субъектов общественного контроля, согласно пояснению к Закону, осуществлено с целью недопущения произвольного вмешательства в деятельность органов государственной власти. В связи с чем, произошло ограничение прав в сфере контроля и мониторинга тех институтов, которые не были признаны законодателем в качестве субъектов общественного контроля.

В соответствии с действующим законодательством, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации могут являться организаторами таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение. Вместе с тем, общественные организации обладают большим потенциалом антикоррупционного контроля. Они могут выступать в роли посредников, принимая жалобы граждан на коррупционные проявления в отдельных государственных органах. Если подозрение на коррупцию подтверждается (путем проведения общественного расследования), то происходит обнародование фактов коррупции или передача собранных материалов компетентным органам.

Общественные организации могут использовать и такой инструмент, как публичное обсуждение законопроектов, социально значимых государственных программ. Однако в нашей стране пока не сложилась устойчивая практика общественных обсуждений. К примеру, целевые федеральные программы готовятся, принимаются и реализуются в полной тишине, хотя заказчиками этих услуг являются граждане. По существу налогоплательщики не знают, насколько эффективно расходуются их средства, каков результат данных федеральных целевых программ.

Активную роль в противодействии коррупции играют и субъекты предпринимательского сообщества. Коррупция разрушает механизм свободной конкуренции, а учитывая социальные исследования PwC, Ernst&Young и других аудиторских агентств, более 90 процентов предпринимателей готовы дать взятку для достижения своих интересов.¹

В 2009 году именно по инициативе граждан и субъектов малого и среднего предпринимательства Москвы, институтов гражданского общества в лице Московской торгово-промышленной палаты (далее — МТПП), различных гильдий и общественных комитетов был создан Московский антикоррупционный комитет при МТПП. 21 сентября 2012 на базе ТПП была подписана Антикоррупционная хартия российского бизнеса. Работа по созданию антикоррупционных хартий проходит и в субъектах Российской Федерации.² В Тюменской области эта работа началась в ноябре 2013 г. с подписания соглашения о присоединении к антикоррупционной хартии и сотрудничестве между региональными представительствами общественных объединений

¹Сухаренко А. Кому выгодна коррупция в бизнес-среде? // ЭЖ-Юрист. - 2012. — № 20- 34-37 с.

²Официальный сайт Торгово-промышленной палаты Российской Федерации. [Электронный ресурс] URL:<http://www.tpprf.ru/>

бизнеса. На данный момент к хартии присоединились более 260 организаций, предприятий региона.¹

Борьба с коррупцией в отдельных сферах эффективна при развитом контроле со стороны граждан. К примеру, в Австралии основным направлением в борьбе с коррупцией является сбор обращений отдельных граждан, что позволяет в дальнейшем корректировать меры антикоррупционного регулирования.

Развитию механизма гражданской инициативы в России препятствует, во-первых, отсутствие должного правосознания граждан. Согласно результатам опроса Левада-центра, треть граждан нашей страны считает в принципе допустимым «дать взятку для положительного решения своей проблемы».² Во-вторых, серьезным препятствием является отсутствие гарантий заявителю о факте коррупции.

Исходя из зарубежного опыта, увеличению заявлений о факте коррупции способствует наличие защиты прав и системы стимулов. Такие комплексные программы гарантий действуют в Великобритании, Южной Корее, ЮАР и Японии, Канаде и США. В России подвижки в этом направлении произошли в связи с изданием Указа Президента № 310 от 02.04.2013 "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам". Однако для заявителей, не состоящих на службе, предусматривается лишь бесплатная юридическую помощь в подготовке сообщений о фактах коррупции, что на практике, разумеется, не может удовлетворить притязания заявителей.

В ходе проведенного исследования наличие взаимосвязи гражданского контроля и антикоррупционного регулирования удалось получить при сопоставлении показателей результатов экспертизы GRICS, проводимой Всемирным банком. При сопоставлении двух ключевых показателей³ — степени вовлеченности общества в процесс управления и индекса контроля за уровнем коррупции, видно, что изменение второго показателя прямо пропорционально изменению первого. Существует и обратная зависимость — наличие низкого контроля за уровнем коррупции влечет ущемление свобод членов гражданского общества, и, как следствие, понижает уровень его вовлеченности в процесс государственного управления.

Выявление этой закономерности подтверждает положение о том, что наличие развитого гражданского контроля является фактором, сдерживающим коррупцию, а его отсутствие может являться, как следствием уже имевших место коррупционных проявлений, так и залогом развития коррупции в будущем. Предлагаемым направлением дальнейшего проведения антикоррупционной политики является создание комплексного рейтинга эффективности борьбы с коррупцией в субъектах Российской Федерации, что, несомненно, будет

¹Подписание «Антикоррупционной хартии российского бизнеса» [Электронный ресурс] URL:<http://www.tyumen-city.ru/sobitii/yr2013/mn11/am/24292/>

²Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации 2010 / Обществ. палата Российской Федерации // Вопросы местного самоуправления. — 2011. — № 3. — С.4-10.

³Показатели индекса GRICS — Россия. [Электронный ресурс] URL:<http://info.worldbank.org/governance/>

способствовать обеспечению реализации социальных прав граждан. Исследования такого рода должны базироваться на трех группах источников: официальные доклады о состоянии коррупции в регионе, опрос общественного мнения и информация СМИ, а также результаты правоприменительной практики — количество возбужденных уголовных дел по факту коррупции и количество обвинительных приговоров.

Итогом мониторинга станет коррупционная карта, показывающая уровень коррупции в регионах и таблица, ранжирующая субъекты в зависимости от получившегося индекса коррупции. Регулярное построение таких рейтингов даст информацию для выявления причин тех или иных разновидностей коррупции и позволит корректировать проводимую антикоррупционную политику.

Кот К. К.¹

Право граждан на доступ к природным ресурсам: проблемы реализации

Конституционной основой законодательства о природных ресурсах в Российской Федерации (далее — РФ) являются нормы Конституции РФ, закрепленные в статьях 9 и 36. Согласно статье 9 земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации² как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

На сегодняшний день существует острая проблема доступа граждан к природным ресурсам, в связи с тем, что в условиях развивающихся рыночных отношений природные ресурсы активно вовлекаются в оборот субъектами предпринимательства. Это, в свою очередь, приводит к снижению их доступности для общего пользования гражданами нашей страны.

В научной литературе³ правовые возможности граждан на доступ к природным ресурсам обозначаются как право общего природопользования, которое должно реализовываться без получения каких-либо разрешений, а главное — бесплатно. Такое определение не отражает главную суть права населения в сфере природопользования ресурсами, закрепленного в статье 9 Конституции РФ. Содержание названной нормы говорит нам о том, что природные ресурсы являются в РФ основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Следовательно, право на доступ к природным ресурсам нужно рассматривать сквозь призму доступности природопользования.

¹Кот Ксения Константиновна, студентка 4 курса факультета юриспруденции и ювенальной юстиции РГСУ.

²Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993, "Российская газета", № 7, 21.01.1993.

³Саурин А.А. Конституционные основы права собственности на землю // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 42 — 45, См.: Гребенников В.В. Институт собственности в условиях рыночной экономики и социального государства / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 1996. С. 26.

В теории экологического права было предложено¹ рассматривать эту норму² в качестве обоснования права граждан и населения страны в целом на доступ к природным ресурсам. Это право предполагает организацию и осуществление такого использования природных ресурсов, которое социально доступно, не разрушает основы жизнедеятельности, характеризуется как рациональное и устойчивое.

Важно отметить, что право граждан на доступ к природным ресурсам содержит в себе право на равный, справедливый доступ к природным ресурсам, как природному богатству страны, и право свободного доступа к природным ресурсам для обеспечения личных жизненных потребностей.

Однако нужно понимать, что равный доступ означает не автоматическую возможность лица получить любой природный объект в пользование, а возможность использования природного объекта в рамках закона. Например, установление застройки береговых полос водных объектов общего пользования нарушает принцип свободного доступа, потому что доступ к водному объекту будет иметь экономически господствующий субъект.

Проблема нарушения принципа равенства заключается в том, что равенство в доступе к природным ресурсам не закреплено в законе. Единичным примером может служить лишь норма, закрепленная в пункте 2 статьи 15 Земельного кодекса РФ³, согласно которой граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Но и эта норма имеет иную направленность, исходящую не из названного положения Конституции РФ, а из стратегии, — создание условий для рынка земли.

Для более точного понимания проблемы доступности граждан к природным ресурсам рассмотрим практические примеры.

Повсеместной является практика выдачи разрешений уполномоченными органами предпринимателям для осуществления их деятельности на прибрежных зонах. Как следствие, ограничивается проход граждан на пляжи на морских побережьях, так как устанавливаются ограждения и взимается плата за проход.

Острая проблема существует в доступе населения к бесплатной рыбной ловле, потому что большую часть пригодных для ловли рыбы водных участков, опять-таки отдали в руки предпринимателям для организации любительского и спортивного рыболовства. Это явное нарушение нормы Закона о рыболовстве⁴, которая гласит, что орган исполнительной власти субъекта РФ должен обеспечить право граждан на осуществление любительского и спортивного рыболовства на водных объектах общего пользования свободно и бесплатно.

Есть проблемы и в сфере реализации права граждан на охоту. Любительская и спортивная охота может осуществляться в закрепленных

¹Игнатъева И.А. Экологическое законодательство России: теория и практика систематизации: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 343.

²Статья 9 Конституции Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993, "Российская газета", № 7, 21.01.1993.

³"Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 23.07.2013), "Собрание законодательства РФ", 29.10.2001

⁴Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ (ред. от 02.07.2013) "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2014), "Парламентская газета", № 241, 23.12.2004.

охотничьих угодьях и общедоступных охотничьих угодьях. Но органы власти отдадут в частные руки создание таких охотничьих угодий, в связи с чем за желание поохотиться гражданам также надо платить.

Как показывает анализ действующего законодательства и научной литературы, в настоящее время существующих норм явно недостаточно для реализации права граждан на доступ к природным ресурсам и защите этих ресурсов от всеобщего поглощения экономическим сектором нашего общества.

Экологи — ученые отмечают что, существующие принципы общественного доступа к лесным, водным, охотничьим и биологическим ресурсам не получили своего развития в регулятивных нормах законодательства.¹

Следует согласиться с их мнением о необходимости совершенствования законодательства о природопользовании, в котором должны найти свое отражения следующие положения:

- об учете мнения населения, проживающего вблизи охотничьих угодий, водных объектов, земельных участков или на территории соответствующих муниципальных образований;

- об общественном контроле и надзоре в отношении, как охотничьих угодий, так и в отношении иных природных объектов;

- об обеспечении общественного участия в ходе перевода занятых защитными лесами земель лесного фонда или земельных участков в составе таких земель в земли других категорий, а также в процедуре передачи лесных участков в аренду. Принятие указанных решений может существенно сказаться на условиях проживания и занятости местного населения, а также отразиться на уровне экологической чистоты окружающей среды.

На сегодняшний день существует положительная динамика осуществления государственно-правовой реализации по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, связанная с доступом и использованием объектов природы и окружающей среды. Однако пробелы в законодательстве, отсутствие правоохранительных и природоохранных служб, материальная необеспеченность общества, не позволяют в полной мере реализовать право граждан на доступ к природным ресурсам.

Поэтому это право должно стать объектом специальных научных исследований и внимания законодателя.

¹Хлуденева Н.И., Кичигин Н.В. Право и экология // Журнал российского права. 2013. N 8. С. 119 — 137, Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Теоретические проблемы формирования концепции природоресурсного законодательства // Lex russica. 2013. N 1. С. 25 — 33.

Основные направления реализации принципа социального государства в Российской Федерации

Социальное государство — феномен современной цивилизации, большинство стран мира идут по пути его создания или совершенствования. Само понятие «социальное государство» впервые появилось в научной литературе в середине XIX века в трудах немецких учёных под влиянием философии Гегеля и в результате анализа развития капитализма и классовой борьбы в Германии. Наиболее активное развитие идеи социального государства получают в странах Западной Европы в середине XX века: положения о социальном государстве вводятся в содержание конституционных норм (принципов) многих европейских стран в качестве основ конституционного строя, утверждая социальное государство как новый тип государства (государство благосостояния, государство всеобщего благоденствия)².

Для осмысления проблем реализации принципа социального государства в России необходимо отметить актуальность данного вопроса в настоящее время и раскрыть содержание понятия социального государства. Актуальность проблемы заключается в том, что в современной Российской Федерации поиск конкретных механизмов реализации принципа социального государства и поиск критериев, которым должны соответствовать государственная политика и условия жизни граждан, проходит лишь свою начальную стадию. Эта проблема находится в поле зрения не только юридической науки, но и экономических, социологических и политологических исследований. Возникающие в связи с формированием устоев социального государства общественные отношения направлены на удовлетворение материальных и нематериальных потребностей граждан и складываются во всех сферах жизни общества.

Ст. 7 Конституции Российской Федерации³ является одной из самых важных статей, которые затрагивают проблематику социального государства, потому что именно в ней провозглашается принцип социального государства. В соответствии с этой статьей социальным признается такое государство, которое обязано заботиться о социальной защищенности, благополучии граждан и социальной справедливости. Конституция России 1993 года является документом программного характера, рассчитанным на определённую перспективу, что само по себе предполагает закрепление отдельных положений в качестве желаемого, а не достигнутого. Сказанное полностью относится и к принципу социального государства. По этой причине, по нашему мнению, сейчас Россию можно назвать страной, которая только стремится перейти к такому государству.

¹ Максимова Елена Николаевна, студентка 4 курса РГСУ.

²См.: Глотов С. А., Кочеткова Л. Н. Социальная политика Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы реализации: Учебное пособие. Москва-Саратов: Изд. Центр ИНСР; Саратовский юридический институт МВД России, 2006. С. 16.

³Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398. — Ст. 7.

Конституция России закрепляет принцип социального государства в первой главе, которая посвящена основам конституционного строя государства. Данный принцип находит свою последовательную реализацию в других конституционных нормах. Так, например, ст. 20 закрепляет право на жизнь, ч. 1-4 ст. 37 — право на труд и его оплату, ч. 5 ст. 37 — право на отдых, ст. 38 — право на защиту материнства, детства и семьи, ст. 39 — на социальное обеспечение, ст. 40 — на жилище, ст. 41 — на охрану здоровья и медицинскую помощь. При этом «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства» (ч. 2 ст. 19), т.е. вне зависимости от того, в каком субъекте Федерации проживает человек.

Закреплённые в Конституции Российской Федерации гарантии социального обеспечения во многом совпадают с положениями международно-правовых актов. Например, Всеобщая декларация прав человека провозглашает: «каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства»¹. Конвенция о правах ребёнка утверждает: «государства-участники признают за каждым ребёнком право пользоваться благами социального обеспечения, включая социальное страхование, и принимают необходимые меры для достижения полного осуществления этого права в соответствии с их национальным законодательством»².

Социальное государство предполагает, что каждый взрослый гражданин имеет возможность и обязан зарабатывать на содержание не только самого себя, но и семьи. Государственное вмешательство имеет место лишь в том случае, если потребности гражданина не могут быть удовлетворены ввиду объективных обстоятельств, не зависящих от воли конкретного человека, например, в связи с отсутствием работы, болезнью. Такое государство не стремится к «уровнировке» за счёт отказа от свободы, как это делало социалистическое государство.

В России должны постоянно создаваться новые рабочие места для искоренения безработицы, но выполнять данную задачу следует не директивными методами, а содействием развитию экономики. По этой причине, государство продолжает сохранять в своей собственности ряд предприятий, объектов жилищного фонда, социальных учреждений, стимулирует развитие негосударственных форм удовлетворения запросов населения.

Следует отметить справедливое замечание С. А. Авакьяна, утверждающего следующее: «читая приведённые строки Конституции, можно сказать, что соответствующая им политика государства существует, и какие-то мероприятия в

¹Всеобщая декларация прав человека, принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Российская газета от 10.12.1998 — Ст. 22.

²Конвенция о правах ребёнка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Сборник международных договоров СССР, выпуск XLVI, 1993 — Ч. 1 ст. 26.

интересах создания достойной жизни человека в стране предпринимаются»¹. Но нельзя не обратить внимание на то, что Россия в настоящее время находится в очень трудном экономическом положении: минимальный размер оплаты труда до сих пор не дотягивает до размера прожиточного минимума.

Развитию принципа социального государства также препятствуют следующие проблемы: отсутствует развитое гражданское общество; в самом обществе деградировала нравственность, практически исчезли духовные ориентиры равенства и справедливости (не без влияния «профессиональных» политиков и идеологов, а также СМИ); в Российской Федерации недостаточно эффективно само социальное законодательство (об этом говорит практика его функционирования). Так, анализируя ст. 142 ТК РФ «Ответственность работодателя за нарушения сроков выплаты заработной платы и сумм, причитающихся работнику», можно сделать вывод о том, что в реальной жизни указанная статья является лишь декларативной. На самом же деле, если работник воспользуется правом на приостановление своей работы, то дальнейшее продолжение его трудовой деятельности в данной организации вызывает сомнение.

Нужно отметить, что принцип социального государства направлен на снижение неравенства в обществе и последующее избавление от него. Однако в России выплаты пособий для малообеспеченных слоёв населения делегировали на региональный уровень. При этом регионы, имеющие необходимые финансовые ресурсы, направляют их на социальную защиту населения, а «бедные» субъекты такой возможности не имеют. Это ведёт к дезинтеграции российского социального пространства, не снижает неравенство, а наращивает его. Также в стране стремительно увеличивается число долларовых миллионеров и миллиардеров, что увеличивает социальное расслоение, признанное одним из самых высоких среди всех стран мира².

Сегодня по качеству жизни мегаполисы и крупные промышленные центры тяжело сопоставить с сёлами и малыми городами. Средняя зарплата сельских жителей втрое ниже, чем у горожан, каждый третий из молодых людей — безработный. Почтовые отделения, школы и детские сады закрываются, молодёжь, окончив школу, уезжает в город. По статистике только 6% выпускников вузов возвращаются обратно в сельскую местность³.

Широкий круг проблем реализации принципа социального государства в нашей стране свидетельствует о том, что современная политика России как социального государства должна быть направлена, в первую очередь, на создание условий, которые обеспечивали бы достойную жизнь, свободное развитие каждого человека, социальную справедливость и подлинное равноправие. Всё это достижимо, если государство не просто закрепляет за каждым его неотъемлемые социальные права, но и создаёт реальный механизм для пользования ими на

¹Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. — 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 404.

²Российская газета — Федеральный выпуск № 6486 (214) от 19.09.2014.

³Российская газета — Федеральный выпуск № 4522 от 20.11.2007.

принципах социального государства. Любой гражданин Российской Федерации должен почувствовать, что все усилия современного государства направлены на обеспечение достойного уровня жизни, защиту интересов, безопасности, приобретение равных возможностей законным образом изменить свою жизнь в лучшую сторону.

Салахетдинов Д.А.¹

Проблемы реализации социально-экономических прав человека

В ст. 2 Конституции Российской Федерации высшей ценностью провозглашены права и свободы человека, а также закреплено непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина². Особое место в системе прав и свобод человека занимают экономические и социальные права.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, главная роль в защите социально-экономических прав граждан отводится судебной системе (ст.46). Это подтверждается анализом обращений в различные судебные инстанции и, в первую очередь, в Конституционный Суд Российской Федерации. Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, оценивая работу этого Суда за 20 лет его существования, особо подчеркнул, что за эти годы Конституционный Суд РФ рассмотрел огромный массив дел по социальным, политическим и личным правам, но “на первом месте, как это ни парадоксально, находятся социальные права, а не политические, люди, прежде всего, думают о том, как обустроить свою жизнь”³. Этот вывод В.Д. Зорькина подтверждают как социологические опросы граждан Российской Федерации, так и исследования ученых в данном направлении. Как утверждает директор Института социологии РАН академик РАН М.К. Горшков, если в 2008 году социально-экономическую ситуацию в стране оценивали как “нормальную” 44% опрошенных, то в 2011 году — лишь 23%, что свидетельствует о неудовлетворенности населения страны уровнем реализации социально-экономических прав⁴. Согласно этим исследованиям, обеспокоенность граждан вызывают в первую очередь социально-экономические факторы дестабилизации обстановки в стране — невозможность получения хорошего образования и услуг здравоохранения, инфляция, рост тарифов, необходимость достижения более высокого уровня потребления товаров и услуг. По мнению ученых, закрепление в конституциях, уставах субъектов положений о защите социально-экономических прав граждан на территории конкретного субъекта Федерации развивает общие нормы главы 2

¹Салахетдинов Даниль Альбертович, студент 3 курса юридического факультета Московского городского университета управления Правительства Москвы.

²Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года //Российская газета. 1993. № 237.

³Закатнова А.А. День Зорькина. Совет Федерации готовится переизбрать председателя КС. — [Электронный ресурс] — Режим доступа: Российская газета. URL: <http://www.rg.ru> (2014. 13 сентября).

⁴Добрынина Е.П. Внедорожные знаки. Академик РАН Михаил Горшков: “Знаковый” год, который мы прожили, очень сильно изменил россиян”. — [Электронный ресурс] — Режим доступа: Российская газета. URL: <http://www.rg.ru> (2014. 13 сентября).

Конституции РФ, а деятельность конституционной юстиции создает надежные условия сохранения единого правового пространства и обеспечивает гражданам гарантии реализации своих социально-экономических прав¹.

Обращение в суды общей юрисдикции за защитой социально-экономических прав также является реализацией положений ст.46 Конституции РФ. А.Н. Ведерников определяет конституционное право на судебную защиту как сложно-структурное и многоаспектное правовое образование, предоставляющее личности возможность обратиться в суд за защитой своих прав, свобод, законных интересов, защищать их лично или путем привлечения к этому адвоката (защитника) и получить удовлетворение своих прав и свобод². По мнению С.В. Астратовой, конституционное право на судебную защиту представляет собой гарантированную Конституцией РФ и обеспеченную государством универсальную возможность каждого восстановить свои нарушенные или оспариваемые права и свободы путем обращения в суд в целях вынесения и исполнения судебного решения, а также предотвратить необоснованное и незаконное ограничение конституционных прав и свобод в законодательно закреплённой процедуре судебного разбирательства, которая характеризуется отсутствием инициативы защищаемого субъекта³.

В случае исчерпания всех имеющихся внутригосударственных средств правовой защиты у каждого есть право обратиться в наднациональные органы по защите прав и свобод человека в соответствии с международными договорами РФ. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) 1950 г. была первым международным договором в сфере защиты прав человека, предусмотревшим систему контроля за соблюдением государствами взятых на себя обязательств, и сегодня является одним из наиболее известных и эффективных механизмов защиты прав человека⁴. Однако каталог прав, которые содержит Конвенция, дополненная 14 протоколами, ограничивается перечнем основных гражданских и политических прав, за исключением права на мирное владение своим имуществом и права на образование, закреплённых Первым протоколом к Конвенции в 1952 г. Тем не менее, благодаря применению Судом расширенного эволюционного толкования прав человека, все больше прав, текстуально не закреплённых в Конвенции и протоколах, в том числе социальных, подпадает под действие конвенционного контрольного механизма и становится предметом рассмотрения в Суде. Европейский суд не может ограничивать государства в проведении своей социальной и экономической политики, определении форм социального обеспечения, установлении видов и

¹Пантелеев В.Ю. Конституционная юстиция в Российской Федерации на защите социально-экономических прав граждан // Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28-30 марта 2012 г. — М.: Юрист, 2012. — С.558.

²См.: Ведерников А.Н. О понятии и сущности конституционного права личности на судебную защиту // Вестн. Томского гос. ун-та. — Томск: Нац. иссл. Томский гос. ун-т, 2011. — № 348. — С. 80.

³См.: Астратова С.В. К вопросу о содержании конституционного права на судебную защиту прав и свобод человека и гражданина. // Российский юридический журнал. — Екатеринбург: Уральская гос. юр. ак-я, 2013. — № 6. — С. 73.

⁴Федорова А.Л. Влияние практики Европейского суда по правам человека на развитие социального права государств Совета Европы // Социальное и пенсионное право. 2013. № 2. С. 53 — 56.

размеров социальных выплат. Однако Европейский суд все более широко толкует конвенционные права, включая все больше социальных аспектов, что обязывает государства, выполняя его решения, постепенно развивать свое социальное законодательство и практику в том направлении, в котором указывает Европейский суд по правам человека.

Осуществлять защиту своих социально-экономических прав граждане могут и через общественные объединения, в частности, через профсоюзы. Ввиду важности общественного контроля в рассматриваемой сфере, поддерживаем предложение Т.А.Сошниковой о целесообразности закрепления в российском законодательстве таких понятий, как первичной профсоюзной организации, общероссийского, межрегионального, регионального и территориального профсоюза, а также понятия профсоюзных объединений, которые представляют интересы работников на соответствующем уровне социального партнерства. В частности, под общероссийским профсоюзом было бы правильным понимать добровольное объединение межрегиональных, региональных профсоюзов, первичных профсоюзных организаций, созданных в одной или нескольких отраслях деятельности, связанных общими социально-трудовыми интересами, действующее на всей территории Российской Федерации или на территориях более половины субъектов Российской Федерации¹.

Представляется, что благодаря комплексному подходу в законодательстве к закреплению механизма защиты, социально-экономические права человека в нашей стране будут достойно реализовываться.

Севрюгина О.С.²

Защита достоинства работника на рабочем месте

В соответствии с международным и российским законодательством каждый человек имеет право на достойные условия труда, которые включают в себя не только право на обеспечение безопасности и гигиены труда, достойную заработную плату и прочее. Он имеет право на нормальную психологическую атмосферу в процессе выполнения работником своей трудовой функции.

В связи с широким распространением в последние годы моббинг-процессов актуализируется проблема защиты достоинства работника на рабочем месте.

В научный обиход понятие «моббинг» ввел психолог и ученый-медик доктор Хайнц Лейманн. Так, вначале 1980-х гг. он впервые провел исследование явления психологического насилия в отношении работников на рабочих местах в Швеции и назвал такое поведение моббингом, охарактеризовав его как «психологический террор», который включает в себя систематически повторяющееся враждебное и неэтичное отношение одного или нескольких людей, направленное против другого человека, в основном одногоз.

¹Сошникова Т.А. Проблемы совершенствования законодательства о профсоюзах // Трудовое право в России и за рубежом. 2012. № 3. — С. 9-12.

²Севрюгина Оксана Сергеевна, студентка 5 курса специальности «Государственное и муниципальное управление» Института государства и права Тюменского государственного университета.

ЗРоманова, Н. П. Моббинг. Чита: ЧитГУ, 2007. С.6.

В литературе моббинг определяется как психологические притеснения работника со стороны работодателя или других работников, включающие в себя негативные высказывания в адрес работника, распространение о работнике заведомо ложной информации, его социальную изоляцию внутри организации, в результате чего ущемляется достоинство работника, подрывается репутация и профессиональная компетенция.

Сейчас во всем мире борьбе с посягательствами на достоинство работника и психологическим насилием на рабочих местах придается огромное значение. Этот социальный феномен освещается в Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г.¹, где указано, что «все работники имеют право на защиту своего достоинства в период трудовой деятельности».

Право на защиту достоинства предполагает обязанность государства принимать меры в отношении издевательских, враждебных и оскорбительных действий против отдельных работников на рабочем месте.

В этой связи, представляется интересным опыт Франции. По законодательству Франции такие действия как: оскорбление; наложение обязанностей, не связанных с трудовой функцией; регулярная критика работника в присутствии коллег, выраженная в унижительной форме, признаются психологическими преследованиями. Обязанность работодателя сводится к немедленному расследованию таких случаев и принятию мер для разрешения сложившейся ситуации (например, право наложения дисциплинарного взыскания на работника, совершившего домогательство).

В Германии по Закону о правовом режиме предприятий работодателю предоставляется возможность применять административные меры: от предупреждения, выговора или понижения в должности до увольнения работника, занимающегося моббингом. У жертвы моббинга, в свою очередь, есть право требовать в суде денежного возмещения материального ущерба и морального вреда².

Вернемся к законодательству Российской Федерации. Положение Европейской социальной хартии не было признано обязательным, так как эта часть Хартии Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 10–ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года»³ не была ратифицирована.

Но следует отметить, что ст. 2 действующего Трудового кодекса РФ⁴ в качестве одного из основных отраслевых принципов называет обеспечение права работников на защиту своего достоинства в период трудовой деятельности.

Как известно, практическая реализация прав работников в сфере труда должна обеспечиваться рядом юридических гарантий: в данном случае ни сам

¹Бюллетень международных договоров. 2010. №4. С.17-67.

²Цукерник Э.Г. Моббинг-психотеррор на рабочем месте // Партнер. 2007. № 4(115). [Электронный ресурс]. URL: http://www.partner-inform.de/partner/detail/2007/4/266/2377/mobbing_psihoterror_na_rabochem_meste (дата обращения: 1.10.2014)].

³О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года: федер. закон от 03 июня 2009 г. № 10–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2009. — № 23. — Ст. 2756

⁴Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч.1). Ст. 3.

Трудовой кодекс, ни иные нормативные правовые акты о труде не содержат ни определения данного принципа, ни правовых механизмов защиты указанного права, в том числе применительно и к проблемам моббинга на рабочих местах. Таким образом, названный принцип не имеет реального механизма реализации.

Одним из путей решения проблем защиты достоинства работников во время трудовой деятельности в нашей стране могут служить нормы института компенсации морального вреда.

Однако следует отметить, что некоторые особенности трудово-правовой конструкции компенсации морального вреда, не позволяют максимально эффективно использовать ее для защиты достоинства работников пострадавших от моббинг-процессов.

К таким ограничивающим элементам можно отнести:

Во-первых то, что работнику возмещается моральный вред, причиненный только неправомерными действиями или бездействием работодателя.

Для получения компенсации жертве моббинга потребуются доказать наличие неправомерных действий (бездействий) работодателя, причинивших нравственные или физические страдания.

Х.Лейманн выделил 45 вариаций моббингового поведения и разделил их на 5 групп (внутри каждой группы определены варианты типичного моббингового поведения):

Способность самовыражения и взаимодействия:

- вербальная агрессия;
- бойкот со стороны сослуживцев, размещение на рабочем месте работника различных посторонних предметов, развешивание анонимных карикатур, изображающих работника);
- грубые высказывания в адрес работника.

Репутация:

- намеренное распространение ложной информации и слухов, касающихся работника;
- коллегиальное рассмотрение поведения работника в нелегитимном порядке;
- установление заведомо нереальных сроков выполнения ответственных заданий и поручений.

Профессиональная деятельность:

- не предоставление работнику полной и достоверной информации, необходимой для выполнения порученного задания;
- поручение работнику заданий, заведомо не соответствующих его уровню квалификации и подготовки.

Социальная изоляция:

- жертве отказывают в участии в совещаниях, корпоративных праздниках;
- избегание контактов с жертвой.

Физическое здоровье:

- поручение жертве заданий, угрожающих ее здоровью;

- сексуальное домогательство¹

Исследуя это классификацию, очевидно, что не все моббинг-действия, направленные на ограничение самовыражения и взаимодействия, а также действия, направленные на социальную изоляцию работника, можно квалифицировать как однозначно неправомерные деяния.

Например, такие действия как, отказ работнику в участии в корпоративных праздниках, или просто бойкот, нельзя по закону определить как однозначно неправомерные.

Однако в исследованиях по проблемам психического здоровья приводятся данные о вреде для личности моббинговых действий: такие действия вызывают у жертвы нравственные, физические страдания, которые влекут за собой снижение самооценки, негативное отношение к работе, стресс и т.д.

Ограничивающим элементом для эффективного использования трудового законодательства для компенсации морального вреда для защиты достоинства работников и от моббинга в трудовых отношениях является тот факт, что по законодательству отсутствуют какие-либо четкие критерии, по которым могут быть определены размеры компенсации морального вреда, который, стоит отметить, согласно ст. 237 ТК РФ возмещаются только в денежной форме.

Как показывает практика, размеры компенсаций морального вреда, определяемые судом, не превышают 5-10 тыс. руб.

Очевидно, суду требуется при определении размера компенсации морального вреда руководствоваться требованиями разумности и справедливости, определяя степень нравственных страданий, учитывая при этом индивидуальные особенности психики конкретного человека, пострадавшего от моббинговых действий.

Кроме того, следует отметить, по мнению ученых, «предусмотренная законом возможность за пережитые работником страдания получить только денежную выплату не учитывает специфики умаляемого нематериального блага, нарушаемого неимущественного права и характера причиненного потерпевшему вреда в виде страданий»².

На наш взгляд, в рамках антимоббинговой защиты для достижения максимального эффекта, должны использоваться и иные, в совокупности с денежной, формы компенсации морального вреда: например, публичное или частное извинение перед работником, приносящее последнему наибольшее моральное удовлетворение, либо установление судом пределов допустимых контактов с работником лица, ранее совершившего приставание.

С учетом всех этих обстоятельств, оценивая профилактический потенциал института компенсации морального вреда, придется признать ничтожно малую эффективность его «антимоббингового» воздействия.

¹См.: Leymann H. Mobbing — la persecution au travail. Pares. Editions du Seuil, 1996

²Шведов А.Л. Право работника на компенсацию морального вреда // Адвокат. 2005. № 3. С. 93

Но отсутствие норм, направленных на обеспечение защиты достоинства работников в период трудовой деятельности, не означает отсутствие необходимости защиты работника от психосоциальных рисков на рабочем месте.

Ведь если учесть что треть своей жизни человек проводит на работе, то государство обязано принять должные меры для защиты достоинства работника на рабочем месте, чтобы создать для него комфортные условия труда.

Киселева Н. Н.¹

Право на труд и свобода труда по российскому законодательству

Прежде чем рассматривать данную проблему, следует дать определение понятию «труд». Итак, труд — это основа становления общества, целесообразная деятельность человека, направленная на удовлетворение личных и общественных потребностей. Реализация такого права человека, как право на труд дает возможность обеспечения достойного существования каждого человека, общества в целом.

В Российской Федерации основные права и свободы человека в сфере труда предусматриваются статьей 37 Конституции РФ², содержание которой базируется на Всеобщей декларации прав человека 1948 г.³ (ст. 23), Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г.⁴ (ст. 8), Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.⁵ (ст. 6), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.⁶ (ст. 4) и других важнейших международных документах.

Статья 37 Конституции РФ провозглашает свободу труда: «Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию». Нельзя не отметить и ч.3 данной статьи: «Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы», которая все-таки говорит о праве на труд, но увязывает это право с условиями труда..

Другими словами, право на труд не имеет четкого юридического определения, оно предполагает обязанность государства заботиться о создании соответствующих условий для обеспечения безопасными рабочими местами всех желающих трудиться. Конституция РФ не гарантирует каждому получение работы, рабочего места.

¹Киселева Надежда Николаевна — студентка 1 курса юридического факультета Московского гуманитарного университета.

²"Конституция Российской Федерации" принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ).

³"Всеобщая декларация прав человека" принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948.

⁴Международный пакт от 16.12.1966 "О гражданских и политических правах".

⁵Международный пакт от 16.12.1966 "Об экономических, социальных и культурных правах".

⁶"Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод" принята 4 ноября 1950 г. в Риме.

Свобода труда в Российской Федерации — это возможность распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и специальность, место работы, руководствуясь своим самоопределением. Стоит отметить, что Конституцией РФ не предусмотрена обязанность трудиться. Отсюда следует, что незанятость граждан не является основанием для привлечения их к ответственности (ст. 1 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. "О занятости населения в Российской Федерации"¹).

Свобода труда для граждан является одним из основных принципов регулирования отношений в сфере труда. Согласно ст. 2 ТК РФ принцип свободы труда включает в себя принцип права на труд. Он регулирует трудовые отношения и реализуется во всех нормах права.

Говоря о проблеме права на труд и свободы труда в Российской Федерации, стоит поднять вопрос, в чем же заключаются сущность и содержание этих принципов?

Сущность принципа свободы труда состоит в возможности распоряжаться своими способностями к труду. Содержание принципа свободы труда включает: возможность выбирать специальность, профессию, род деятельности, место работы; возможность заключения, изменения и расторжения трудового договора.²

Сущность принципа права на труд заключается в том, что гражданин законно имеет право зарабатывать на жизнь своим трудом, тем самым обеспечивая достойное существование себе и своей семье. Содержание принципа права на труд состоит в: заключении трудового договора для реализации способности к труду; возможности свободного выбора труда; соблюдении запрета дискриминации на труд; обеспечении работодателем безопасных условий труда; получении достойной оплаты труда в соответствии с качеством и количеством выполненной работы.³

Из этого следует, что принцип права на труд и принцип свободы труда являются основными принципами трудового права, но имеют различную сущность и содержание — это самостоятельные принципы российского трудового права.

Согласно ст. 1 ТК РФ⁴ «Целями трудового законодательства являются установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников и работодателей». А «Основными задачами трудового законодательства являются создание необходимых правовых условий для достижения оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений, интересов государства, а также правовое регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений».

¹Закон РФ от 19.04.1991 N 1032-1 (ред. от 02.07.2013, с изм. от 05.05.2014) "О занятости населения в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.09.2013).

² См.: Ярошенко Д.Н. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук "Право на труд в современной России"; 2014.- С.20.

³См.: Указ. работа.- С.20-21.

⁴"Трудовой кодекс Российской Федерации" от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 28.06.2014).

Свобода труда носит договорной характер, отражаясь в принципе свободы трудового договора — это соглашение сторон как единственное основание для возникновения трудовых отношений. Можно сказать, что трудовой договор является своего рода предпосылкой осуществления трудового законодательства, т.к. предполагает возникновение двусторонних прав и обязанностей. Работодатель и работник согласуют трудовую функцию, дату начала работы, различные условия труда.

Реализация права на свободу труда предполагает и то, что работник по собственной инициативе имеет право расторгнуть трудовой договор в любое время. Единственным условием при этом является предупреждение работодателя в письменной форме за две недели (ст. 80 ТК РФ).

Право свободно трудиться гарантируется запретом принудительного труда. Согласно ст. 8 Международного пакта о гражданских и политических правах никто не должен привлекаться к принудительному труду — это работа, которую лицо должно выполнить под угрозой применения какого-либо наказания (насильственного воздействия).

Положениями ТК РФ и других федеральных законов создаются гарантии, защищающие работника от принуждения к труду. Работодатель не имеет законных оснований применять принудительный труд в целях поддержания трудовой дисциплины, как меру наказания за наличие политических взглядов, идеологических убеждений, которые являются противоположными установленным.

В свою очередь свобода труда обеспечивается и соблюдением конституционного принципа равенства (ст. 19 Конституции РФ). В этом случае принцип равенства не дает возможность предъявлять разные требования к субъектам, содержание трудовых обязанностей которых равнозначно.

Необходимо упомянуть, что принцип равенства в сфере труда включает в себя принцип запрещения дискриминации, закрепленный в международных актах. Ст. 3 ТК РФ, содержащая положения о дискриминации, сформулирована с учетом положений Конвенции Международной организации труда N 111 "О дискриминации в области труда и занятий"¹ (1958 г.). Дискриминация в сфере труда — это различие, исключение или предпочтение, имеющее своим результатом ликвидацию или нарушение равенства возможностей в осуществлении трудовых прав и свобод или получение каких-либо преимуществ в зависимости от любых обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника. К их числу законодательство относит их пол, расу, национальность, возраст и др.

Российским законодательством рассматривается предоставление преимуществ и социальных льгот слабо защищенным группам населения (несовершеннолетние, инвалиды) для обеспечения реализации ими трудовых прав и свобод, не подвергая их дискриминации.

¹Конвенция N 111 Международной организации труда "Относительно дискриминации в области труда и занятий" (принята в г. Женеве 25.06.1958 на 42-ой сессии Генеральной конференции МОТ).

Заслуженный юрист Российской Федерации С. А. Панин¹ в комментариях к ТК РФ² говорит: «Международное сообщество право на труд связывает со свободой труда и проведением государственной политики, направленной на содействие занятости, трудоустройству. Обеспечение каждого гражданина работой рассматривается в качестве социальной цели».

Подводя итог, можно сказать, что связь права на труд и свободы труда заключается в том, что: в праве на труд свобода труда получает конкретные гарантии, установленные государством; право на труд и свобода труда являются международными и национальными правовыми нормами; их следует рассматривать как базовые принципы регулирования трудовых отношений.

Бужан Д. И.³

Особенности регулирования труда работников, работающих у работодателей — физических лиц

Реализуя свое право на труд и на свободу труда каждый гражданин Российской Федерации может заключить трудовой договор с работодателем юридическим лицом, либо с работодателем — физическим лицом.

В качестве таких работодателей выступают физические дееспособные лица, как правило, достигшие 18 лет. Однако работодателями могут быть и лица, не достигшие указанного возраста, но которые приобрели гражданскую дееспособность, например эмансипированные лица, вступившие в брак. Если лицо по суду было ограничено в дееспособности, то оно может с письменного согласия попечителя, заключать трудовые договоры для целей личного обслуживания или ведения домашнего хозяйства. В случае, если гражданин признан судом недееспособным, но достиг 18 лет, его опекун может заключить договор с работником в целях личного обслуживания недееспособного физического лица, а так же на оказание помощи в ведении подопечным домашнего хозяйства.

Несовершеннолетние лица в возрасте от 14 до 18 лет могут заключать трудовые договоры с работниками, если они имеют собственный заработок, стипендию, иные доходы и имеют письменное согласие своих законных представителей (родителей, опекунов, попечителей).⁴

Трудовой Кодекс Российской Федерации регламентирует порядок заключения трудового договора с работодателем — физическим лицом в главе 48. В данной главе закреплено положение, о том, что трудовой договор должен быть заключен в письменной форме. Оформить договор обязан работодатель, но при этом обязательно должны быть указаны условия для двух сторон. У

¹С.А. Панин — заслуженный юрист Российской Федерации, действительный государственный советник Российской Федерации 3-го класса.

²Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. С.А. Панина. — М.: МЦФЭР, 2002.

³Бужан Дана Игоревна, студентка 4 курса факультета юриспруденции и ювенальной юстиции РГСУ

⁴См.: ст. 20 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ ред. 28.06.2014 г. //СПС «Консультант плюс»

работодателя возникают обязанности: уплачивать страховые взносы и другие обязательные платежи за работника. Если работник поступает на работу впервые, то работодатель обязан оформить данному работнику страховое свидетельство государственного пенсионного страхования.

Работодателями в данном случае могут быть, как индивидуальные предприниматели, так и физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями. В связи с этим, работодателей — физических лиц, можно разделить на две группы.

К первой группе, согласно статье 20 ТК РФ относятся лица, зарегистрированные в установленном порядке в качестве индивидуальных предпринимателей и осуществляющие предпринимательскую деятельность, а также частные нотариусы, адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты, и иные лица, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, вступившие в трудовые отношения с работниками в целях осуществления указанной деятельности.

Частные нотариусы в соответствии с законодательством не являются, предпринимателями и не преследуют цели извлечения прибыли,¹ адвокаты так же не занимаются предпринимательской деятельностью и не извлекают прибыли.² В Трудовом кодексе Российской Федерации по объему прав и обязанностей в сфере трудовых отношений, данные профессии приравнены к индивидуальным предпринимателям.³ Применительно к налоговым правоотношениям, понятие индивидуального предпринимателя и нотариуса, являются тождественными. В соответствии с налоговым законодательством нотариус, как работодатель является плательщиком ряда налогов.⁴ Все это порождает трудности определения статуса нотариуса в трудовых отношениях.

При обращении в любую нотариальную контору, можно увидеть, что нотариус чаще всего, не является единственным лицом своей конторы, в осуществлении профессиональной деятельности ему помогают его работники, которые в большинстве случаев оформляются трудовым договором.

В статье 8 Основ законодательства о нотариате, нотариус, занимающийся частной практикой, вправе нанимать и увольнять работников. Статья 19 Основ о нотариате определяет, что права и обязанности помощника нотариуса определяются трудовым договором.

Если же говорить о стажерах частного нотариуса, то с ними трудовой договор заключает Нотариальная палата, оплата труда производится из фонда оплаты труда Нотариальной палаты. Со стажером, проходящим стажировку в государственной нотариальной конторе, трудовой договор заключается

¹См.: ст. 1 «Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1 ред. от 21.07.2014 г. //СПС «Консультант плюс»

²См.: ст. 1 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» ред. 02.07.2013 г. //СПС «Консультант плюс»

³См.: ст. 20 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ ред. 28.06.2014 г. //СПС «Консультант плюс»

⁴См.: Романовская О.В. Нотариус как работодатель в российском праве // Нотариус. 2014. № 4. С. 14 — 18.

территориальным органом Минюста, оплата производится из фонда заработной платы государственной нотариальной конторы.¹

На каждого нанятого работника частной нотариальной конторы, нотариус обязан вести в установленном порядке трудовую книжку, вносить в нее записи о приеме на работу и увольнении. Данное положение закреплено в статьях 20, 309 Трудового кодекса.

Согласно п. 4 ст. 27 и п. 4 ст. 28 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» адвокат, осуществляющий свою деятельность в адвокатском кабинете, вправе принимать помощников и стажеров на работу на условиях трудового договора.²

Ко второй группе относятся работодатели, которые нанимают работников для личного обслуживания, для помощи в ведении домашнего хозяйства, для оказания помощи в творческой работе, для технической помощи и т.д. Данная категория не многочисленна, так как многие стараются не заключать трудовые договоры, потому что сталкиваются с рядом трудностей.

В качестве данных работников выступают няни, сиделки для ухода за больными членами семьи, секретари, репетиторы, водители, повара, садовники, специалисты для оказания технической помощи в творческой деятельности и т.д. Соответственно, проблема обеспечения прав данных работников и надлежащего оформления их деятельности, является весьма актуальной.

Отношения между работодателем — физическим лицом и домашним работником, являются трудовыми, так как домашнему персоналу передается не объем работ, а конкретная трудовая функция. Однако составить такой договор довольно трудно, поскольку трудно зафиксировать режим работы, так как в данном случае он практически круглосуточный. Нелегко установить и режим отдыха, так как трудно найти замену работнику в случае его отпуска или выходного дня. Все вышеперечисленное невозможно наперед предугадать, поэтому работодатель сразу определяет фиксированный оклад для домашних работников.

Особенностью режима работы у физических лиц является порядок предоставления выходных дней, ежегодных оплачиваемых отпусков, которые определяются по соглашению между работником и работодателем.³ Продолжительность рабочей недели при этом, не может быть больше, чем это установлено в Трудовом кодексе, то есть 40 часов в неделю. Если работник относится к категории, для которых установлена сокращенная продолжительность рабочего времени, например, несовершеннолетние, инвалиды I и II группы, для них устанавливается рабочая неделя 35 часов. Перерывы устанавливаются по соглашению сторон. Отпуск должен быть не менее 28

¹См.: Вергасова Р.И. Нотариат в России: учеб. пособие / Р.И. Версалова. — 4-е изд., перераб. И доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. С.67.

²См.: Петров «Кадровые решения» №1 2007 / Практика применения трудового законодательства //СПС «Консультант плюс»

³См.: ст. 305 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ ред. 28.06.2014 г. //СПС «Консультант плюс»

календарных дней, при этом, он может быть увеличен работодателем, закон не запрещает этого.

Почти нерешенными остаются и иные вопросы. Например, такие как получение травмы или увечья при выполнении домашних работ и назначение пенсии. Судебная практика, по данным делам незначительна, и исходит из фактического наличия трудовых отношений.¹

Если работодатель, не является индивидуальным предпринимателем, то он обязан зарегистрировать трудовой договор в органе местного самоуправления по месту своего жительства. При этом выполнить данную обязанность весьма сложно, поскольку в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за указанными органами такие полномочия не закреплены, это своего рода пробел в законодательстве.

На практике данный вопрос решается по-разному. В некоторых муниципальных округах издаются постановления, которые регламентируют порядок регистрации трудового договора. В некоторых случаях органы местного самоуправления могут даже отказать в регистрации данного договора, так не имеют нормативно — правовую базу для решения данного вопроса.

Следует так же обратить внимание на двухуровневую модель местного самоуправления, в связи с которой возникает проблема обращения граждан, в органы для регистрации трудового договора. Данная проблема должна решаться на региональном или федеральном уровне.

Что же касается индивидуальных предпринимателей, то они в настоящее время не обязаны регистрировать договор. Это связано с тем, что они имеют право вести трудовые книжки работников и поэтому освобождаются от обязанности регистрации трудового договора.

Трудовой договор может быть заключен на определенный или не определенный срок. Это определяется по соглашению сторон, если работодателем выступает физическое лицо, не являющееся индивидуальным предпринимателем. На индивидуальных предпринимателей распространяются общие положения о сроке трудового договора и должны быть соблюдены правила статей 58,59 Трудового Кодекса.

Еще одной особенностью трудового договора является возможность установить дополнительные основания его прекращения. При этом дополнительные условия расторжения, не могут противоречить законодательству. Нельзя уволить беременную женщину, если даже в ее услугах более работодатель не нуждается, нельзя прописать дискриминационные условия увольнения, такие как «вступление в брак», «наступление беременности» и другие.

При прекращении трудового договора работодатель, не являющийся предпринимателем, обязан зарегистрировать в органе местного самоуправления факт прекращения трудового договора с данным работником.

В случае, если работодатель умер или в течение двух месяцев неизвестно место его нахождения, работник в течении одного месяца вправе обратиться в

¹См.: Погодина И.В. Домашние работники // Трудовое право. 2010. № 4. С. 37 — 40.//СПС «Консультант плюс»

орган местного самоуправления, в котором был зарегистрирован данный трудовой договор, чтобы зарегистрировать факт его прекращения. При этом работнику нужно будет написать заявление, приложить к нему копию договора, свидетельство о смерти, если по данному основанию он желает прекратить трудовые отношения, отсутствие сведений о месте пребывания работодателя, в течение двух месяцев и другие документы.

Трудовые споры могут быть рассмотрены, как комиссией по трудовым спорам, созданной у индивидуального предпринимателя, так и непосредственно в суде.

В завершение хотелось бы отметить, что работа по трудовому договору у физического лица по многим аспектам схожа с работой у юридического лица, но при этом существуют свои особенности. Среди данных особенностей, хотелось бы выделить такие, как порядок оформления трудового договора, режим работы и отдыха работника, срок заключения, основания прекращения трудового договора. Все эти особенности требуют специального правового регулирования, которое, по нашему мнению, нуждается в совершенствовании.

Ершов А.А.¹

О некоторых гарантиях реализации права работника на достойную заработную плату

Право работника на заработную плату закреплено в ч. 3 ст. 37 Конституции Российской Федерации, согласно которой каждый имеет право на вознаграждение за труд, без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда². Под заработной платой ст.129 Трудового Кодекса РФ³ понимает вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также компенсационные и стимулирующие выплаты. Закон гарантирует каждому человеку справедливое и своевременное вознаграждение за труд. Это означает, что условия оплаты труда не могут быть хуже, чем предусмотрено действующим законодательством. Например, недопустимо устанавливать заработную плату ниже минимального размера, нарушать сроки и очередность денежных выплат, произвольно решать вопрос об изменении формы оплаты труда.

В настоящее время в российском трудовом законодательстве обозначились некоторые проблемы, связанные с обеспечением работников достойной и стабильной заработной платой.

Главной из этих проблем, по нашему мнению, является несоответствие на федеральном уровне минимального размера труда (МРОТ) величине прожиточного минимума (ПМ). Согласно ст. 133 Трудового кодекса РФ размер

¹Ершов Александр Алексеевич, студент 2 курса юридического факультета Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

²Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года //Российская газета. 1993. № 237.

³Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ // "Российская газета", № 256, 31.12.2001.

МРОТ не может быть ниже величины ПМ трудоспособного населения. Данное положение было закреплено ещё в самой первой редакции Трудового кодекса РФ, однако на практике реализовать эту статью пока не удаётся. В настоящее время размер МРОТ составляет 5 554 рубля¹, в то время как величина ПМ для трудоспособного населения уже достигла 8 192 рублей². Такое несоответствие фактически ставит гражданина, полностью отработавшего норму рабочего времени и добросовестно выполнившего свои трудовые обязанности, на край нищеты, что свидетельствует о невнимательном отношении государства к выполнению своих социальных функций.

Летом 2014 г. Минтрудом России был подготовлен проект Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты" (в части установления минимальных гарантий по оплате труда работников)³. Вышеназванным законопроектом предлагалось изменить подход к установлению МРОТ, привязав его единым процентом к ПМ по субъектам РФ: к 1 октября 2015 г. на уровне 89%, к аналогичному периоду 2016 г. — 94% и в 2017 г. достичь их полного соответствия. В целом оценив положительно инициативу Минтруда, отметим главный недостаток законопроекта: им не ставится задача привести в соответствие федеральный МРОТ с федеральным ПМ трудоспособного населения, что может негативно отразиться не только на размере заработной платы по стране, но и на ряде социальных выплат, в том числе для работающего населения.

Ещё одной проблемой законодательства в сфере оплаты труда является недостаточно проработанный правовой механизм, обеспечивающий своевременность и полноту выплаты заработка. Отсутствие гарантированности получения заработной платы работником нарушает такое неотъемлемое право каждого человека, как право на жизнь.

Следует отметить, что задержка выплаты заработной платы, а также её полная или частичная невыплата в настоящее время является наиболее распространенным нарушением, допускаемым работодателем. Так, обзор практики прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства в части обеспечения прав граждан на своевременное и полное вознаграждение за труд в Южном федеральном округе показывает, что за первое полугодие 2014 г. в результате проведённых проверок прокурорами было выявлено 33,8 тыс. фактов нарушения прав граждан в данной сфере. В целях устранения выявленных нарушений закона и восстановления прав граждан на оплату труда органами прокуратуры было привлечено: 1,2 тыс. лиц к дисциплинарным взысканиям; 1,5 тыс. лиц к административной ответственности; 31 руководитель организаций был дисквалифицирован за повторные нарушения. Было направлено 17,7 тыс. исков в

¹Федеральный закон от 19 июня 2000 г. N 82-ФЗ "О минимальном размере оплаты труда" // "Российская газета" от 21 июня 2000 г. № 118.

²Постановление Правительства "Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по РФ" от 6 сентября 2014 г. N 905 // "Российская газета" от 12 сентября 2014 г. №6480.

³Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части установления минимальных гарантий по оплате труда работников)" // "Консультант плюс" URL: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

суд о взыскании заработной платы на сумму 555 млн. рублей. На основании постановлений прокуроров было возбуждено 40 уголовных дел. Благодаря работе органов прокуратуры за первое полугодие 2014 года гражданам выплачена задолженность по заработной плате в сумме 823 млн. рублей¹.

Ввиду того, что, на наш взгляд, одной из причин роста задолженности по заработной плате является незнание или непонимание самим работником законодательства, необходимого для защиты своих нарушенных прав, считаем необходимым увеличить срок обращения в суд за разрешением трудовых споров по вопросам невыплаты заработной платы и иных причитающихся работнику выплат как минимум до одного года, вместо существующего на данный момент срока в три месяца. Кроме того, в целях повышения ответственности работодателя за задержку заработной платы, также необходимо дополнить статью 142 Трудового Кодекса РФ положением, которое устанавливало бы обязанность работодателя оплатить работнику время приостановки работы в связи с задержкой заработной платы из расчёта средней заработной платы.

Ещё одной серьёзной проблемой реализации права работника на заработную плату является сокрытие некоторыми работодателями части сумм от налогообложения и отчислений на обязательное социальное страхование. По разным оценкам, в РФ насчитывается от 18 до 20 миллионов человек, которые не получают никакой официальной заработной платы. Некая доля из них на самом деле не работают, но ясно, что некий процент из них работают за "серую" зарплату. Также у значительного количества работников, "серая" часть составляет от 30 до 50 процентов от всей получаемой заработной платы². Данная проблема назрела достаточно давно, но пассивность гражданской позиции тех, кто получает зарплаты в конвертах, отсутствие должного взаимодействия между правоохранительными и контролирующими органами, а ,в определенной степени, и замалчивание проблемы, мешали ее решению.

Как положительный пример борьбы органов исполнительной власти с практикой "серых" зарплат можно привести мероприятия, проводимые в последнее время в Липецкой области. За прошлый год там была создана межведомственная группа, в которую вошли должностные лица из каждого заинтересованного ведомства. Была развернута широкая информационная кампания, открыта "горячая линия", проведено 19 заседаний "зарплатных комиссий". Благодаря принятым мерам в бюджеты различных уровней вернули 5 млн. рублей, во многих организациях заработная плата повысилась более чем на 20 процентов, а ещё ряд организаций планируют увеличить зарплату к концу 2014 года³. На наш взгляд, это очень полезная практика борьбы с "серыми" зарплатами, её необходимо проводить в каждом регионе нашей страны. Необходимо объяснить в доступной форме работнику все минусы "серых"

¹Обзор практики прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства в части обеспечения прав граждан на своевременное и полное вознаграждение за труд за первое полугодие 2014 г. // Управление Генеральной прокуратуры РФ в Южном федеральном округе.

²Срочные информации и справки Росстата по актуальным вопросам // Федеральная служба государственной статистики URL: [http:// www.gks.ru](http://www.gks.ru).

³До "белой" получки // Российская газета № 6302 от 11 февраля 2014 года.

зарплата и преимущества "белых", а работодателю разъяснить правовые последствия выплаты зарплаты в "конвертах".

В результате проведенного анализа можно сделать вывод о том, что, несмотря на закрепленный в российском законодательстве механизм реализации конституционного права работника на достойную заработную плату, в нём также существует множество проблем, которые затрудняют его дальнейшее развитие.

Кодочигова А. Э.¹

Правовая регламентация нетипичных трудовых отношений как способ обеспечения трудовых прав и свобод граждан

В настоящее время заемный труд как правовое явление получил широкое распространение в странах Запада. Российская история также знала примеры правовой регламентации заемного труда. Речь идет об Уставе о промышленном труде 1913 г. (ст. 534) и КЗоТ РСФСР 1922 г. (ст. 32). Л.С. Таль, анализируя положения Устава, касался вопросов использования рабочих в случае отдачи предприятия в арендное содержание или выполнения части работ на подрядных условиях. При этом он подчеркивал, что по действующему праву часто очень трудно решить вопрос, кто при заключении рабочего договора через посредника становится работодателем — тот, от чьего имени договор заключен, или владелец фактически обслуживаемого предприятия².

В советском и постсоветском трудовом законодательстве заемный труд не получил дальнейшего развития. Действующий Трудовой кодекс РФ³ не отвечает современным реалиям и не учитывает активного развития новых разнообразных форм вовлечения граждан в трудовую деятельность, а также ограничивает возможности временной занятости работников строгой регламентацией случаев заключения срочных трудовых договоров, снижая тем самым доступность рынка труда для молодежи, инвалидов, матерей с детьми и пенсионеров и др. В дальнейшем в нем должна найти разрешение проблема гибкости правового регулирования трудовых отношений, возможности широкого использования не только стандартных трудовых договоров, но и различных договоров, регулирующих нестандартную (нетипичную) занятость⁴. Для такой занятости характерна трехсторонняя связь: между работодателем и работником, работником и организацией (пользователем), работодателем и организацией, где применяется труд людей, состоящих в трудовых отношениях с другим работодателем.

При заемном труде сотрудник выполняет работу по распоряжению своего работодателя, но в интересах физического или юридического лица, не

¹Кодочигова Анна Эдуардовна, студентка 2 курса юридического факультета Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

²Лушникова М. Регулирование заемного труда: историческая преемственность // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2013. № 5. С. 13 — 20.

³Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Российская газета, № 256, 31.12.2001.

⁴Закалюжная Н.В. Правовое регулирование нетипичных трудовых отношений: монография. М.: КОНТРАКТ, 2013. 60 с. // СПС КонсультантПлюс.

являющегося его начальником. Схема очень проста: тот, кому требуется работник, нанимает последнего не напрямую, а через агентство. Тем самым оно как бы дает работника «в аренду» работодателю. По мнению исследователей, преимущества нетипичных отношений очевидны¹. Во-первых, вместо того чтобы организовывать новые полноценные рабочие места, предприниматели могут "арендовать" работников у агентства занятости, имея возможность в любой момент без каких-либо компенсаций избавиться от ненужного работника. Как правило, заемные работники занимают должности, не требующие высокой квалификации, и оплата их труда ниже, чем у "полноценных" работников данного работодателя. Во-вторых, в пользу использования заемного труда выдвигается также тот аргумент, что работники, которые в другой ситуации не могли бы получить вообще никакой работы (например, студенты, которые могут работать лишь несколько часов в неделю в свободное от учебы время), имеют возможность трудоустроиться хотя бы в качестве заемных работников. Тем самым происходит обеспечение их правом на труд. И, в-третьих, перспектива создания новых рабочих мест для тех, кто может и хочет работать, но по каким-то причинам не совсем пригоден для серьезной работы или же не имеет должного образования. В соответствии с Федеральным законом от 05.05.2014 № 116-ФЗ с 1 января 2016 года Трудовой кодекс РФ будет дополнен статьей 56.1, устанавливающей запрет заемного труда, и главой 53.1, посвященной особенностям регулирования труда работников, направленных временно работодателем к другим физическим лицам или юридическим лицам по договору о предоставлении труда работников (персонала). Поддерживаем позицию профсоюзов и ученых, высказывающих определенные опасения по поводу законодательного признания заемного труда в России². Главным отрицательным последствием заемного труда является то, что положение заемных работников с точки зрения защиты их прав существенно хуже, чем положение традиционных работников: заемные работники работают в сравнительно худших условиях, они в меньшей степени контролируют ту работу, которой занимаются; их труд, как правило, менее квалифицированный, они значительно реже проходят программы повышения квалификации и переобучения персонала; охрана труда таких работников осуществляется хуже; с ними происходит большее количество несчастных случаев на производстве; ответственность по охране труда работников должна обеспечиваться нанимателем, в пользу и под руководством которого работник выполняет свои трудовые обязанности. Таким образом, по нашему мнению, принятие главы 53.1 ТК РФ — первый шаг в попытке узаконить нетипичные трудовые отношения и тем самым повысить уровень социальной защиты граждан. Считаем необходимым в дальнейшем, в процессе совершенствования трудового законодательства, постепенно унифицировать нормы и сблизить правовой статус обычного работника с лицом, направленным

¹Лютов Н.Л. Российское трудовое законодательство и международные трудовые стандарты: соответствие и перспективы совершенствования: научно-практическое пособие. М.: Центр социально-трудовых прав, 2012 // СПС КонсультантПлюс.

²Лютов Н.Л. Указ.соч.

временно работодателем к другим физическим лицам или юридическим лицам по договору о предоставлении труда работников.

Макарова Ю.И.¹

Некоторые проблемы правового регулирования рабочего времени и времени отдыха беременных женщин и работников с детьми

Охрана прав и свобод граждан — одна из основных задач любого социального государства. Правовая система России базируется на международном законодательстве и закрепленном в ст. 2 Конституции Российской Федерации положении: «...человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.»² А такие категории лиц, как беременные женщины и работники с детьми, нуждаются в наиболее тщательной и комплексной защите. Данная категория людей довольно часто сталкивается с незаконными действиями работодателя. Борьба с такими явлениями необходимо, в том числе, путем совершенствования законодательства.³

Как известно, Трудовой кодекс РФ⁴ предусматривает положения относительно правового регулирования рабочего времени и времени отдыха беременных женщин и работников с детьми. По большей части, данные нормы содержатся в главе 41 ТК РФ. Тем не менее, на наш взгляд, отдельные положения действующего трудового законодательства нуждаются в развитии.

Так, в ст. 94 ТК РФ приводится перечень лиц, для которых определяется предельная продолжительность ежедневной работы (смены). Это несовершеннолетние, обучающиеся, инвалиды, работники, занятые на работах с вредными и (или) опасными условиями труда. Однако ни слова о беременных женщинах и женщинах с детьми не сказано. А ведь данная категория работников ничуть не меньше нуждается в установлении предела рабочего дня, который, по нашему мнению, не должен превышать 7 часов при пятидневной 40-часовой рабочей неделе, что и считаем целесообразным установить в целях повышения качества охраны труда вышеупомянутых работников. Также присоединяемся к мнению ученых, которые считают необходимым расширить закрепленный в ст.101 ТК РФ перечень лиц, которым не может устанавливаться режим ненормированного рабочего дня, беременными женщинами и женщинами, имеющими детей до полутора лет⁵.

Помимо вышеизложенных предложений, направленных на недопустимость использования труда будущих матерей и женщин с детьми до 1,5 лет сверх

¹Макарова Юлия Игоревна, студентка 2 курса юридического факультета Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

²Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, №31, ст. 4398.

³Деменева Н.А. Проблемы запрещения дискриминации в сфере наемного труда // Трудовое право в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 45 — 49.

⁴"Трудовой кодекс Российской Федерации" от 30.12.2001 № 197-ФЗ // "Российская газета", № 256, 31.12.2001.

⁵Корсаненкова Ю.Б. Проблемы правового регулирования социально-трудовых прав беременных женщин и женщин с детьми // Трудовое право в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 16 — 22.

установленной продолжительности рабочего времени, считаем необходимым гарантировать указанной категории лиц удобный режим выполнения трудовых обязанностей и возможность дополнительного отдыха. С этой целью предлагаем в ст.102 ТК РФ закрепить обязанность работодателя по просьбе беременных женщин и женщин с детьми до полутора лет устанавливать им режим гибкого рабочего времени, а в ст.128 ТК РФ — обязанность работодателя предоставлять отпуск без сохранения заработной платы работникам, имеющим детей в возрасте до 1,5 лет.

Рассматривая вопрос о совершенствовании законодательства, регулирующего трудовые отношения беременных женщин и работников с детьми, нельзя не затронуть проблему отсутствия учета состояния здоровья женщины при предоставлении отпуска по беременности и родам при осложнениях, происшедших во время родов. В ст. 255 ТК РФ четко установлен срок отпуска в случае осложненных родов — 86 календарных дней. Таким образом, законодатель ставит всех женщин в одни рамки, не учитывая тяжести состояния здоровья и необходимость реабилитации. В связи с этим, считаем целесообразным пересмотреть данную норму и предоставить возможность определять срок продления листка временной нетрудоспособности при осложненных родах медицинским учреждениям. Минимальную продолжительность дополнительного отпуска при осложненных родах возможно установить, по нашему мнению, в 16 календарных дней, а максимальный не устанавливать, оставив данный вопрос на усмотрение медицинских учреждений.

В заключение хотелось бы отметить, что беременным женщинам и работникам с детьми в трудовом законодательстве отводится достаточно большое внимание, но, тем не менее, необходимы существенные изменения и дополнения с целью повышения уровня защиты указанной категории граждан. Заметим также, что в соответствии с Конвенцией МОТ «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями (1981 г.)»¹, одной из целей политики государства в сфере труда является создание условий, которые позволили бы лицам с семейными обязанностями, выполняющим или желающим выполнять оплачиваемую работу, осуществлять свое право на труд, не подвергаясь дискриминации и, насколько возможно, гармонично сочетая профессиональные и семейные обязанности.² Из этого следует, что охрана прав человека должна быть комплексна и многогранна, чтобы устранить возможность любого, даже малейшего, вмешательства в неотчуждаемые права человека.

¹Конвенция № 156 Международной организации труда "О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями" (принята в г. Женеве 23.06.1981 на 67-ой сессии Генеральной конференции МОТ) // "Собрание законодательства РФ", 09.08.2004, № 32, ст. 3284.

²Особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников: учебное пособие / И.Я. Белицкая, М.А. Бочарникова, М.О. Буянова и др.; под ред. Ю.П. Орловского. М.: КОНТРАКТ, 2014. 304 с.

Роль федеральной инспекции труда в осуществлении защиты прав работников

Федеральная инспекция труда — это орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права². Функционирование федеральной инспекции труда основывается на взаимосвязи и взаимодействии государственных инспекторов труда, работодателей и работников. Правовая регламентация такой связи имеет особый характер. Одной из самых важных задач федеральной инспекции труда, несомненно, является защита прав трудящихся, а также восстановление нарушенных прав работников (ст. 355 ТК РФ). В рамках настоящей статьи рассмотрим и оценим роль деятельности Федеральной инспекции труда в защите прав работников.

В современных российских реалиях, к сожалению, приходится наблюдать многочисленные и разные нарушения в области трудового законодательства: задержка выплаты заработной платы, незаконное увольнение, несоблюдение правил охраны труда и многое другое.³ Например, по информации органов Росстата, размер задолженности по выплате заработной платы по Южному федеральному округу на 01.07.2014 составил 74.4 млн. рублей⁴.

Федеральная инспекция труда в настоящее время не имеет возможности эффективно реагировать на массовые нарушения трудовых прав работников. Сами трудящиеся низко оценивают результаты деятельности федеральной инспекции труда (5%), что подтверждается результатами опроса ВЦИОМ.⁵ Основными причинами неэффективности работы инспекции, на наш взгляд, являются несовершенство норм российского законодательства, пренебрежительное отношение руководителей организаций к трудовым правам работников, а также недостатки в кадровом обеспечении самой федеральной инспекции труда.

Прежде всего, остановимся на проблеме противоречивости норм, разграничивающих полномочия федеральной инспекции труда, суда и прокуратуры по защите трудовых прав работников⁶. Закрепление за работником права обратиться в любой из этих органов за защитой своих интересов приводит к вынесению этими органами по одному и тому же вопросу противоположных

¹Некрасов Дмитрий Евгеньевич, студент 2 курса юридического факультета Академии Генеральной прокуратуры РФ.

²Ст. 354 Трудового кодекса РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ, ст. 354 // "Российская газета", № 256, 31.12.2001

³Пластинина Н. Топ-10 нарушений трудового законодательства//«Юридический справочник руководителя» апрель 2012.

⁴Обзор практики прокурорского надзора за исполнением трудового законодательства в части обеспечения прав граждан на своевременное и полное вознаграждение за труд за первое полугодие 2014 г. // Управление Генеральной прокуратуры РФ в Южном федеральном округе.

⁵Сапфинова А. Взаимодействие с Федеральной инспекцией труда // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2012. № 2. С. 47 — 50; № 3. С. 42 — 49.

⁶Стрельников В.В. Еще раз об увольнении. Что и как проверит прокуратура?// Справочник кадровика №4 2013

решений. Мы предлагаем четко разграничить полномочия всех государственных органов, защищающих конституционные права работников в сфере труда, одновременно закрепив за федеральной инспекцией труда право на рассмотрение индивидуальных трудовых споров. Реализация данного предложения значительно разгрузит суды и сделает деятельность всех органов по защите прав работников более эффективной.

Ещё одна причина недостаточного уровня защиты трудовых прав работников заключается, по нашему мнению, в пренебрежении и игнорировании руководителями организаций требований трудового законодательства. В частности, даже в организациях, где, например, уже произошли несчастные случаи с тяжелыми последствиями, руководство принимает либо недостаточные, либо малоэффективные меры по соблюдению требований охраны труда, в том числе в целях предотвращения таких случаев в будущем¹. Это свидетельствует о том, что наложенный штраф не привел к достаточному наказанию для работодателя. Именно поэтому мы считаем необходимым поднять для работодателей размер штрафов за нарушения в сфере труда. Несмотря на то, что с 1 января 2015 г размеры штрафов за данные правонарушения увеличиваются², тем не менее, мы их считаем недостаточными. Например, за нарушение законодательства о труде и об охране труда налагается административный штраф на юридических лиц от 30 до 50 тыс. рублей³. Полагаем, что штраф должен быть установлен от 100 тыс. рублей до 150 тыс. рублей. Также считаем целесообразным расширение применения такой санкции, как административное приостановление деятельности.

Следующей значительной причиной неэффективной деятельности федеральной инспекции является недостаточное количество гострудинспекторов в субъектах РФ для осуществления контрольно-надзорной деятельности. Так, например, по данным Федеральной службы по труду и занятости, в 2010 г. численность государственных инспекторов труда составляла 2852 человека, включая 1251 инспектора по правовым вопросам и 1601 инспектора по охране труда. Общая численность зарегистрированных хозяйствующих субъектов в РФ, в отношении которых Федеральной инспекцией труда в соответствии с возложенными полномочиями осуществляется государственный контроль (надзор), составила 8,17 млн., т.е. на одного инспектора приходится в среднем 2,9 тыс. субъектов, причем в некоторых регионах эта цифра намного выше. Например, в Санкт-Петербурге и Москве средняя нагрузка на одного инспектора составляла соответственно 7,8 тыс. и 8,7 тыс. хозяйствующих субъектов⁴. В

¹Пластинина Н. Нарушения, выявляемые Государственной инспекцией труда: анализ и профилактика // Трудовое право. 2013. № 5. С. 15 — 39.

²Федеральный закон от 28.12.2013 N 421-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О специальной оценке условий труда"// "Собрание законодательства РФ", 30.12.2013, N 52 (часть I), ст. 6986.

³Ст. 5.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 № 195-ФЗ// "Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.

⁴Доклад Федеральной службы по труду и занятости об осуществлении в 2010 г. государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права // URL: [http:// www.rostrud.ru/ activities/ 28/doklad](http://www.rostrud.ru/activities/28/doklad).

Москве, если переложить число проведенных проверок на количество хозяйствующих субъектов, каждый субъект может быть проверен один раз в 120 лет¹. В связи с этим считаем необходимым увеличить штатную численность инспекторов труда федеральной инспекции труда за счет создания районных отделений инспекции, так как органы трудовой инспекции чрезвычайно перегружены работой, как по плановым проверкам, так и по внеплановым — возникшим в результате обращений граждан.

Считаем, что предложенные нами изменения в действующее российское законодательство позволят федеральной инспекции труда получить достаточный объем полномочий с тем, чтобы работодателям стало невыгодным нарушать нормы трудового законодательства.

Замятин Д.О.²

Развитие прав беженцев в Российской Федерации

Во всем мире актуальной проблемой всегда являлась миграция населения, но в современной России этот вопрос стоит особенно остро. Из существующих категорий мигрирующего населения, прежде всего, беженцы и вынужденные переселенцы все чаще становятся объектом обсуждения государственных, общественно-политических структур и научных кругов. В связи с увеличением числа данной категории людей, приезжающих в Россию, а также законодательно закреплённой обязанностью государства обеспечивать их права и свободы, данная проблема является особенно важной и значимой.

Закрепление статуса беженцев сыграло важнейшую роль в развитии российского правового государства. После распада СССР в корне изменилась политическая карта мира, что существенно отразилось на большом количестве русских и других русскоязычных граждан, оказавшимся не по своей воле жителями иностранных государств. В таких странах стали ущемляться их права и свободы, в результате чего в массовых масштабах началось переселение русскоязычного населения в Россию. Первые беженцы появились в Российской Федерации еще до распада Советского Союза. Это были граждане, пострадавшие от конфликтов в Армении, Азербайджане, Грузии, Узбекистане. К ним вскоре добавились и те, кто бежал от боевых действий на территории самой России — сначала осетино-ингушского конфликта, а потом и двух чеченских войн.³

Однако в то время в России отсутствовали законодательные акты, которые регулировали процесс миграции. Эта проблема породила необходимость разработки и последующего законодательного закрепления правового статуса беженцев.

¹Суслов В.Н. Государственный надзор и контроль за соблюдением трудовых прав как составная часть механизма защиты трудовых прав: Сборник материалов Четвертой конференции Ассоциации "Юристы за трудовые права" (28 — 29 мая 2010 г., Москва) / Под общ. ред. И.С. Герасимовой. М.: НП "Юристы за трудовые права", 2011. С. 34

²Замятин Денис Олегович, студент 3 курса юридического факультета Московского городского университета управления Правительства Москвы.

³Андрей Коробков. Беженцы в России: мифы и реальность. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=4229#top. 2014.

Несмотря на тяжелый экономический кризис и неразбериху в миграционном законодательстве и правительственных структурах, Россия быстро присоединилась к важнейшим международным договорам, гарантирующим права мигрантов и беженцев. Наряду с внутрироссийским законодательством, важная роль в регулировании прав и свобод человека и гражданина принадлежит принципам и нормам международного права.¹ Так, в ноябре 1992 г., после создания Федеральной миграционной службы и еще до принятия соответствующего федерального законодательства, Российская Федерация присоединилась к Конвенции ООН о статусе беженцев 1951г.² Помимо этого, Россия уже в начале “девяностых” стала активно сотрудничать с европейским управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев, что было очень важно в отсутствие эффективной национальной законодательной и организационной базы. В дальнейшем был принят Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 “О беженцах”³, который определяет статус беженца, устанавливает порядок о признании такого статуса, регламентирует права и обязанности.

Вынужденная миграция в России достигла максимальных значений в 1993-1995 гг., когда число людей, признаваемых беженцами и вынужденными мигрантами, превышало 230 тыс. человек в год. После этого началось быстрое сокращение показателей вынужденной миграции. Доля беженцев и вынужденных переселенцев среди регистрируемых мигрантов упала до 10,9% в 2002 г., 2,5% в 2004 г. и 0,1% в 2009 г., а их общее число в 2009 г. составило лишь 46030, т.е. сократилось по сравнению с серединой 1990-х более чем в 20 раз⁴. Причины подобного обвального снижения были связаны как со стабилизацией политической обстановки и постепенным затуханием вооруженных конфликтов на постсоветском пространстве, так и с осознанием мигрантами того факта, что Россия не имела ни особого желания, ни возможностей предоставить им эффективную помощь.

Нынешнюю ситуацию осложняет положение неправительственных организаций (НПО) в России, которые во всем мире играют важнейшую роль в оказании помощи мигрантам и беженцам. Хотя российские НПО (например, Форум переселенческих организаций) оказывают серьезное содействие мигрантам, ряд зарубежных и международных НПО в последние годы столкнулись с ограничениями, а российские организации, получающие иностранное финансирование, теперь должны регистрироваться в качестве «иностранных агентов». Это не только сокращает спектр услуг, предоставляемых этим категориям граждан, но и создает дополнительную нагрузку на бюджет и государственные структуры. Поэтому изучение и применение зарубежного опыта

¹Всеволодин Л.Д. Юридический статус личности в России // М.: ИНФРА • М–НОРМА, 2012. С. 38.

²Постановление Верховного Совета РФ от 13.11.1992 № 3876-1 “О присоединении Российской Федерации к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев”// Ведомости СНД и ВС РСФСР. 10 декабря 1992 г. № 49. Ст. 2863.

³Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 “О беженцах” // “Российская газета”, N 126, 03.06.1997.

⁴Оксана Шевель. Миграция, политические беженцы и государственное строительство в Посткоммунистической Европе. Кембридж. 2011. С. 102.

было бы весьма важно. В условиях резкого сокращения потока беженцев важна и переориентация с этнических критериев предоставления этого статуса на гуманитарные. Пока же российские правительственные структуры на всех уровнях и население в принимающих районах весьма скептически относятся к проблемам мигрантов и беженцев. Слабость гражданского общества препятствует пониманию серьезности и важности миграционной тематики, затмевают человеческую составляющую проблемы беженцев. Таким образом, необходима целенаправленная работа общественных организаций и средств массовой информации, направленная на широкое освещение этой проблемы, донесение ее важности до представителей власти и широких слоев населения. Немаловажно вовлечение в работу с беженцами новых российских и международных акторов — как государственных, так и неправительственных, включая религиозные организации. Международный опыт показывает, что без создания широкой коалиции участников данного процесса и последовательного обучения в духе терпимости и сострадания к вынужденным мигрантам как политических элит, так и населения в целом, проблемы беженцев в принимающих странах не только не будут решены, но и могут привести к росту ксенофобии и нарастанию социальной и политической напряженности.

Видич М.М.¹

Правовой статус беженцев в международном и российском праве

В современном обществе проблема защиты прав беженцев приобретает все большую актуальность. Во-первых, это связано с увеличением числа беженцев во всем мире: за первую половину 2014 года беженцами были признаны 16,7 млн. человек, что превышает показатель прошлого года на 1,3 млн². Во-вторых, данные цифры говорят об огромном количестве людей, нуждающихся в приеме и размещении, что не всегда обеспечивается государствами на должном уровне в связи с невозможностью выделения большего количества бюджетных средств на оказание гуманитарной помощи. Так, в России в этом году многие лица получили право на временное убежище и имеют статус временно пребывающих, что подразумевает наличие таких же прав, как и у граждан РФ в социальной, медицинской, правовой и других сферах с некоторыми ограничениями (например, статус беженца позволяет лицу получать пенсию, тогда как при временном пребывании такое право отсутствует). Также не действуют многие программы по добровольному переселению: при распределении данной категории лиц по субъектам РФ им не всегда предоставляются минимальные жилищные условия, большое количество людей остаются безработными, а также выплата подъемных средств осуществляется не во всех регионах. Для решения данных проблем необходимо, прежде всего, в каждом субъекте разработать план

¹Видич Марина Маринковна, студентка 4 курса факультета права НИУ-ВШЭ.

²Ежегодный доклад УВКБ ООН «Глобальные тенденции» в июле 2013 г., Ежегодный доклад УВКБ ООН «Глобальные тенденции» в июле 2014 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.unhcr.ru> (Дата обращения: 02.10.2014)

работы с беженцами, организовать единые консультационные пункты, где они могли бы получить не только право временного заселения, но и компетентную помощь по правовым вопросам своего статуса, в том числе по оформлению документов для получения статуса беженца, по их правам, обязанностям и по возможностям дальнейшего трудоустройства. Было бы целесообразно увеличить специальный жилищный фонд, предназначенный для беженцев, где жилье будет предоставляться не только социально незащищенным лицам, но и другим категориям беженцев. Комитеты по труду занятости различных субъектов РФ должны увеличить квоты на легальную работу в России. Решения по данным вопросам необходимо принимать оперативно, но гибко, так как количество беженцев имеет тенденцию увеличиваться.

Данные меры необходимы во исполнение положений Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протокола, касающегося статуса беженцев 1967 г., участником которых является Российская Федерация¹. Данные международно-правовые акты имеют универсальный характер. В частности, в них содержится определение понятия «беженец»: «лицо, находящееся вне страны гражданской принадлежности в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений и которое не может или не желает пользоваться защитой этой страны или вернуться в нее вследствие опасений стать жертвой преследований; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства, в результате подобных событий не может или не желает вернуться в нее вследствие таких²».

Следует отметить, что в региональных международных договорах основания для предоставления статуса беженца могут быть расширены. К примеру, в Конвенции Организации Африканского Союза 1969 г. по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке они дополняются актами внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в какой-то части страны или во всей стране его происхождения³. Соглашение стран СНГ от 24 сентября 1993 г. «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам» связывает преследование лица с еще одним основанием — принадлежностью к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами⁴; аналогичные основания можно найти также в Картагенской декларации о беженцах 1984 г. Данные отличия приводят к разрозненности международного сотрудничества по проблеме беженцев и к неэффективной защите их прав в некоторых государствах.

¹Постановление ВС РФ от 13.11.1992 N 3876-1 "О присоединении Российской Федерации к конвенции о статусе беженцев и протоколу, касающемуся статуса беженцев" // Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 10 декабря 1992 г. — N 49. — Ст. 2863.

²Конвенция о статусе беженцев 28 июля 1951 г. Принята резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 г. // Бюллетень международных договоров. — 1993. — N 9. — С. 6 — 28.

³Конвенция 1969 года по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке // [Электронный ресурс] // URL: <http://www.refworld.org.ru/docid/528634864.html> (Дата обращения: 02.10.2014)

⁴Соглашение стран СНГ от 24.09.1993 «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам» // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». - N 4.-1993.

Например, происходившие в течение 2014г. события на Юго-Востоке Украины не были признаны международными организациями как военные действия, несмотря то, что данные события явно можно отнести к серьезно нарушающим общественный порядок. В связи с этим теоретически граждане Украины не могли претендовать на статус беженцев, хотя фактически по данным Федеральной Миграционной службы в РФ он был предоставлен около 200 гражданам Украины¹.

Также нужно обратить внимание на принятые в 2004г. Советом ЕС Директивы № 204/83/ЕС, которые можно считать первым международным документом, уточняющим и дополняющим Конвенцию о статусе беженцев. В них содержатся единые минимальные стандарты для присвоения статуса беженца, введена конструкция дополнительной защиты, которая заключается в предоставлении правовой защиты лицам, формально не подпадающим под положения Конвенции 1951г. Вследствие принятия данного акта практика предоставления убежища и вспомогательной защиты будет только увеличиваться в странах Европейского Союза.

Основным внутригосударственным нормативно-правовым актом, регулирующим процедуру признания лица беженцем, его права и обязанности, предоставляемые гарантии, утрату и лишение лицом статуса беженца и другие вопросы статуса беженца является ФЗ N 4528-I «О беженцах»². В целом законодательство РФ в этой области соответствует международно-правовым стандартам, но при их сравнении и соотношении можно выявить некоторые расхождения, которые могут затруднить право иностранного гражданина на получение статуса беженца.

Рыбин П.А.³

Право потребителя на надлежащее качество товара (работы, услуги): проблемы реализации и эффективная защита.

Мы живём в современном мире и желаем получать качественные товары (работы, услуги), но каждый «предприниматель» желает получить больше выгоды при меньших затратах, тем самым экономит на качестве товара (работы, услуги).

Отношения, одной из сторон которых выступает гражданин (потребитель), использующий, приобретающий, заказывающий либо имеющий намерение приобрести или заказать товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних, бытовых и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, а другой — организация либо

¹Официальные статистические данные ФМС России [Электронный ресурс] // URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data> (Дата обращения: 05.10.2014)

²Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. N 4528-I "О беженцах" // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 25 марта 1993 г. — N 12. — ст. 425.

³Рыбин Павел Александрович, студент 4-го курса юридического факультета Московского гуманитарного университета.

индивидуальный предприниматель (изготовитель, исполнитель, продавец, импортер), осуществляющие продажу товаров, выполнение работ, оказание услуг, являются отношениями, регулируемыми Гражданским кодексом Российской Федерации (далее — ГК РФ), Законом "О защите прав потребителей"¹ (далее — Закон), другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Ни Закон, ни ГК РФ не дают определения понятию «надлежащее» качество товара (работы, услуги). Законодатель обязывает продавца (исполнителя) передать потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу), качество которого соответствует договору.² Но как указать качество товара (работы, услуги), если в большинстве случаев договор не заключается или заключается в устной форме? Большая часть договоров, заключаемых с потребителями, и в первую очередь договоров купли-продажи, заключается в устной форме, поскольку исполняется либо в момент заключения сделки, либо в течение незначительного промежутка времени после заключения договора.³ Как мы понимаем, согласовывать условия о качестве товара (работы, услуги) в данном случае сложно, поскольку затрудняется процесс доказывания данного факта. В связи с этим законодатель установил, что помимо договора источником определения требований к качеству товара (работы, услуги) может служить и обычай, то есть продавец (исполнитель) обязан передать потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу), соответствующий обычно предъявляемым требованиям и пригодный для целей, для которых товар (работа, услуга) такого рода обычно используется.⁴ А вот при заключении договора в письменной форме в большинстве случаев используют договор присоединения — договор, условия которого определены одной из сторон в формулярах или иных стандартных формах и могли быть приняты другой стороной не иначе как путем присоединения к предложенному договору в целом. В соответствии со ст. 428 ГК РФ присоединившаяся к договору сторона вправе потребовать расторжения или изменения договора, если договор содержит явно обременительные для присоединившейся стороны условия. Также значительная часть договоров с потребителями, в соответствии со ст. 437 ГК РФ, заключается посредством приглашения делать оферты. Нужно обращать внимание на условия о качестве, сроках, ответственности и всегда отстаивать свои права всеми законными способами.

В 1940 году постановлением Совнаркома СССР была введена категория государственных стандартов (ГОСТ), было разработано и утверждено около 8600 ГОСТов, за несоблюдение которых была установлена уголовной ответственности. В настоящее время многие ГОСТы не являются нормативно

¹Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 (ред. от 05.05.2014) «О защите прав потребителей» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2014).

²п. 1 ст. 4 Закона «О защите прав потребителей», п. 1 ст. 469 ГК РФ.

³п. 2 ст. 159 Гражданского Кодекса Российской Федерации от 30.11.1994 года № 51-ФЗ (ред. от 05.05.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2014).

⁴п. 2 ст. 4 Закона «О защите прав потребителей».

правовыми актами и применяются добровольно, поэтому на упаковках товаров мы часто видим ТУ (технические условия), которые разрабатываются по решению изготовителя или по требованию заказчика продукции. ТУ, ГОСТы и ИСО (Международная организация по стандартизации — ISO) не являются обязательными. Законодатель обязал продавца (исполнителя) передать потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу), соответствующий обязательным требованиям, которые установлены законами. В современной России обязательными для исполнения могут быть только технические регламенты РФ, Таможенного союза и Евразийского экономического сообщества. Так, в соответствии с п. 3 ст. 7 ФЗ «О техническом регулировании»¹ содержащиеся в технических регламентах обязательные требования к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, правилам и формам оценки соответствия, правила идентификации, требования к терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации и могут быть изменены только путем внесения изменений и дополнений в соответствующий технический регламент. Не включенные в технические регламенты требования не могут носить обязательный характер.

Одним из основных критериев качества товара (работы, услуги) являются сроки! Законом регулируется три вида сроков: срок службы, срок годности и гарантийный срок. В соответствии с п. 1 ст. 5 Закона срок службы — это период, в течение которого изготовитель (исполнитель) обязуется обеспечивать потребителю возможность использования товара (работы) по назначению и нести ответственность за существенные недостатки, возникшие по его вине. Нельзя установить срок службы услуги, потому что срок службы, по своей сути является сроком использования какой-либо вещи, пользование которой в дальнейшем являлось бы целью заключения договора. Упоминание же о данном сроке в п. 6 ст. 29 Закона является технической ошибкой, допущенной при подготовке Закона.

В соответствии с п. 4 ст. 5 Закона на продукты питания, парфюмерно-косметические товары, медикаменты, товары бытовой химии и иные подобные товары (работы), утвержденные Правительством РФ², устанавливается срок годности — период, по истечении которого товар считается непригодным для использования по назначению. Исчисляется срок годности товара со дня его изготовления, в течение которого товар пригоден к использованию, либо датой, до наступления которой товар пригоден к использованию (ст. 473 ГК РФ). Запрещается продажа товара (выполнение работы) по истечении установленного

¹Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

²Постановление Правительства РФ от 16.06.1997 № 720 «Об утверждении перечня товаров длительного пользования, в том числе комплектующих изделий (деталей, узлов, агрегатов), которые по истечении определенного периода могут представлять опасность для жизни, здоровья потребителя, причинять вред его имуществу или окружающей среде и на которые изготовитель обязан устанавливать срок службы, и перечня товаров, которые по истечении срока годности считаются непригодными для использования по назначению».

срока годности, а также товара (выполнение работы), на который должен быть установлен срок годности, но он отсутствует. Индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, действующими в сфере изготовления и оборота пищевых продуктов, на каждую партию пищевого продукта оформляется удостоверение качества и безопасности.¹

В соответствии с п. 6 ст. 5 Закона изготовитель (исполнитель) вправе устанавливать на товар (работу) гарантийный срок — период, в течение которого в случае обнаружения в товаре (работе) недостатка изготовитель (исполнитель), продавец, уполномоченная организация или уполномоченный индивидуальный предприниматель, импортер обязаны удовлетворить требования потребителя. Гарантийный срок, как и срок службы, может устанавливаться только в отношении товаров и результатов работ, но не услуг.

Часто можно увидеть, как в супермаркетах продаются пищевые продукты в нарезке, расфасованные в упаковки продавца, и на которых нет информации об изготовителе... Что же делать? В силу ст. 8 Закона, потребитель имеет право требовать предоставления необходимой и достоверной информации на русском языке об изготовителе (исполнителе, продавце), режиме его работы и реализуемых им товарах (работах, услугах). Информация, доводится до сведения потребителей в технической документации, прилагаемой к товарам (работам, услугам), на этикетках, маркировкой или иным способом, принятым для отдельных видов товаров (работ, услуг).

В случае продажи товара ненадлежащего качества, если они не были оговорены продавцом, руководствуясь ст. 18 Закона, потребитель вправе по своему выбору предъявить: 1) требование замены на товар этой же марки (этих же модели и (или) артикула); 2) требование замены на такой же товар другой марки (модели, артикула) с соответствующим перерасчетом покупной цены; 3) требование соразмерного уменьшения покупной цены — на разницу между покупной ценой и рыночной ценой такого же товара, имеющего такие же недостатки; 4) требование незамедлительного безвозмездного устранения недостатков товара или возмещения расходов на их исправление потребителем или третьим лицом; 5) отказ от исполнения договора купли-продажи и требование возврата уплаченной за товар суммы. В соответствии с п. 5 ст. 503 ГК РФ при возврате покупателю уплаченной за товар суммы продавец не вправе удерживать из нее сумму, на которую понизилась стоимость товара из-за полного или частичного использования товара, потери им товарного вида или подобных обстоятельств, кроме случаев ненадлежащего хранения, умышленного повреждения собственником либо вследствие повреждения третьими лицами. Также потребитель вправе потребовать полного возмещения убытков, причиненных ему вследствие продажи товара ненадлежащего качества, которые подлежат удовлетворению продавцом в течение десяти дней со дня предъявления соответствующего требования.

¹Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14.11.2001 года № 36 (ред. от 06.07.2011) «О введении в действие Санитарных правил».

Продавец (изготовитель), уполномоченная организация или уполномоченный индивидуальный предприниматель, импортер обязаны принять товар ненадлежащего качества у потребителя и в случае необходимости провести проверку качества товара за свой счет, а потребитель вправе участвовать в этой проверке.

При обнаружении недостатков выполненной работы (оказанной услуги), руководствуясь ст. 29 Закона, потребитель вправе по своему выбору предъявить: 1) требование безвозмездного устранения недостатков выполненной работы (оказанной услуги); 2) требование соответствующего уменьшения цены выполненной работы (оказанной услуги); 3) требование безвозмездного изготовления другой вещи из однородного материала такого же качества или повторного выполнения работы; 4) требование возмещения понесенных потребителем расходов по устранению недостатков выполненной работы (оказанной услуги) своими силами или третьими лицами. Если в установленный указанным договором срок недостатки выполненной работы (оказанной услуги) не устранены исполнителем и если им обнаружены существенные недостатки выполненной работы (оказанной услуги) или иные существенные отступления от условий договора — потребитель вправе отказаться от исполнения договора о выполнении работы (оказании услуги) и потребовать полного возмещения убытков.

Для защиты нарушенных прав, потребитель может обратиться в Роспотребнадзор — государственный орган, уполномоченный на осуществление федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей. Также потребитель может обратиться с жалобой в орган местного самоуправления, который вправе по вопросам защиты прав потребителей: рассмотреть жалобу, проконсультировать или обратиться в суд. Особую значимость в деятельности по защите прав потребителей следует уделить гражданским инициативам и общественным объединениям потребителей,¹ например, Союз потребителей Российской Федерации (СПРФ).² При неурегулировании спора в претензионном порядке, следует обратиться в суд. Дела по искам, связанным с нарушением прав потребителей, в силу п. 1 ст. 11 ГК РФ, ст. 17 Закона, ст. 5 и п. 1 ч. 1 ст. 22 ГПК РФ³ подведомственны судам общей юрисдикции.

Анализируя результаты рассмотрения судами общей юрисдикции гражданских дел категории «Защита прав потребителей» можно увидеть только положительную тенденцию. Потребители стали более активно отстаивать свои права и интересы в судебных инстанциях. Так, по данным Верховного Суда РФ, в 2013 году в судах общей юрисдикции всего было окончено 371 742 гражданских дела о защите прав потребителей, что на 22 % больше, чем в 2012 году (304 864 гражданских дела). На наш взгляд, на данную динамику повлияло разъяснение

¹См. ст. 45 Закона РФ «О защите прав потребителей».

²См. <http://www.potrebitel.net>

³Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 года № 138-ФЗ (ред. от 21.07.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2014).

Пленума ВС РФ.¹

Таким образом, главное, быть внимательным и всегда отстаивать своё право на надлежащее качество товаров, работ и услуг. Потребитель должен самостоятельно осуществлять выбор качественных товаров (работ, услуг); требовать, чтобы товары (работы, услуги) оставались качественными в пределах установленных сроков и, несомненно, защищать своё нарушенное право в случае приобретения товара (работы, услуги) ненадлежащего качества. Будьте внимательны, ведь качественные и безопасные товары — залог крепкого здоровья, а качественные услуги и работы — залог успеха!

Майорова Д.С.²

Право на жизнь осужденных к лишению свободы в Российской Федерации

«Права человека — это неотъемлемые права каждого человека, в независимости от его национальности, место жительства, пола, этнической принадлежности, цвета кожи, религии, языка или любых других признаков. Все люди в равной степени располагают правами человека, исключая всякого рода дискриминацию. Эти права взаимосвязаны, взаимозависимы и неделимы».³

Постигая философию прав человека нужно понять, что: права реальны только в правовом государстве; эти права присущи каждому, независимо от своего социального происхождения и положения в обществе, являются естественными или прирожденными; признание, соблюдение и защита прав — обязанность государства.

В нашей стране создана хоть и не идеальная, но вполне достаточная и рабочая законодательная база. Однако с практическим претворением законов в жизнь пока существуют серьезные проблемы. Это касается всех сфер нашей жизни, даже самого главного права каждого человека — права на жизнь.

К сожалению, практика свидетельствует о серьезных нарушениях прав человека в местах лишения свободы. На наш взгляд, там не только забыли о правах, но и о человечности, морали, там ежедневно происходят массовые и грубые нарушения прав человека, люди обитают в нечеловеческих условиях. Места лишения свободы — это специализированные учреждения с определённым режимом отбывания наказания, в которых принудительно изолируют лицо, совершившие преступление, предусмотренное УК РФ (колонии-поселения, воспитательные колонии, лечебные исправительные учреждения, исправительные колонии общего, строгого или особого режима, тюрьмы).

Следует отметить, что: во-первых, уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации и практика его применения

¹См. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2012 года № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей».

²Майорова Дарья Сергеевна, студентка юридического факультета 3 курса Московского гуманитарного университета

³См. сайт ООН: <http://www.ohchr.org/RU/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

основываются на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации, являющихся составной частью правовой системы РФ, в том числе на строгом соблюдении гарантий защиты от пыток, насилия и другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения с осужденными.¹

Во-вторых, осужденным лицам гарантируются при исполнении наказаний права и свободы граждан Российской Федерации, правда, только с изъятиями и ограничениями, установленными уголовным, уголовно-исполнительным и иным законодательством Российской Федерации.²

В практике деятельности исправительных учреждений имеет место полное игнорирование прав заключенных и осужденных к лишению свободы со стороны обслуживающего персонала. Так, заключенных силой вытаскивают из камер, приказывают положить руки на стену, а затем бьют до такой степени, что они сами уже не в состоянии зайти обратно. Иногда такая процедура заканчивается смертью. Так Серовский районный суд признал виновными двух бывших руководителей ФКУ ИК № 8 Объединения исправительных колоний № 4 виновными по п. "а" ч. 3 ст. 286 (превышение должностных полномочий с применением насилия), ч. 1 ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями), за нанесение различных травм шестерым отбывавшим наказание.³ В Челябинске вынесли приговор 18 сотрудникам ГУФСИН по делу об избивании заключенных в копейской колонии, как утверждает в обвинительном заключении, 31 мая 2008 года в помещении транзитно-пересылочного пункта исправительной колонии № 1 г. Копейска 14 сотрудников колонии организовали избивание 12 осужденных, прибывших для отбывания наказания. В результате осужденные получили телесные повреждения различной степени тяжести, от которых четверо из них скончались.⁴

Как сообщает газета «Известия» со ссылкой на доклад Генпрокуратуры: «По сравнению с 2012 годом смертность заключенных СИЗО в прошлом году увеличилась на 3%, а в колониях — на 9%. Если в 2012 году общее число погибших в СИЗО составило 445 человек, то в 2013 году умерли уже 460 человек. В исправительных колониях в 2012 году скончались 3462 осужденных, а в 2013 году смертность составила уже 3782. Генпрокуратура связывает ухудшение статистики с отсутствием в местах лишения свободы качественной медпомощи, с чем не согласны правозащитники. Однако известно, что смертность за решеткой выросла не только от заболеваний, но и от насильственных преступлений»⁵. Без сомнения такие деяния можно назвать пытками, которые запрещены международными нормами права и российским законодательством.

¹ст. 3, "Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации" от 08.01.1997 N 1-ФЗ)

²ст. 10, "Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации" от 08.01.1997 N 1-ФЗ)

³ См.: <http://pravo.ru/news/view/109668/>

⁴ См.: <http://police-russia.info/index.php/2011/05/24/v-chelyabinske-nachalos-oglashenie-prigovora-sotrudnikam-gufsin-po-delu-ob-izbienie-zaklyuchennykh-v-kopejskoj-kolonii/>

⁵ См.: <http://izvestia.ru/news/576033#ixzz3G8uuTZhJ>