

*На правах рукописи*

**Авдеев Дмитрий Александрович**

**ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА  
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**12.00.02 – конституционное право; муниципальное право**

**Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

**Тюмень - 2004**

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет»

<b>Научный руководитель</b>	доктор юридических наук, профессор <b>Чеботарев Геннадий Николаевич</b>
<b>Научный консультант</b>	доктор юридических наук, доцент <b>Матейкович Максим Станиславович</b>
<b>Официальные оппоненты:</b>	доктор юридических наук, профессор <b>Керимов Александр Джангирович</b>  кандидат юридических наук, <b>Серков Валерий Анатольевич</b>
<b>Ведущая организация</b>	<b>Саратовская государственная академия права</b>

Защита состоится «13» февраля 2004 года в 10<sup>00</sup> часов на заседании диссертационного совета Д212.274.06 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2004 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук

Плесовских В.Д.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Провозглашение Конституцией Российской Федерации человека высшей ценностью, а также законодательное закрепление прав и свобод человека и гражданина обязывают государство создавать условия для их реализации. Обеспечение реализации прав и свобод человека и гражданина является основной функцией органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, общественных правозащитных организаций.

В современных условиях, когда продолжается правовая реформа, обеспечение прав человека приобретает особую актуальность. В ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации не раз отмечалось, что в стране пока не создан эффективный комплексный механизм обеспечения прав и свобод человека, соответствующий международным стандартам. Реальных возможностей для защиты своих прав у граждан России сегодня недостаточно.... постоянно происходят нарушения гражданских и политических, социально-экономических и культурных прав граждан. Права и свободы человека и гражданина все еще не стали в Российской Федерации реальной ценностью<sup>1</sup>.

Среди трудностей, возникающих на пути реализации прав и свобод человека и гражданина, следует назвать, во-первых, несоответствие законодательства субъектов Федерации Конституции Российской Федерации, во-вторых, противоречие самого федерального законодательства Конституции Российской Федерации, в-третьих, внутрисистемную несогласованность федерального законодательства, в-четвертых, отсутствие четких критериев конституционно-правовой ответственности органов государственной власти и их должностных лиц за нарушение Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, в-пятых, низкий уровень конституционного правосознания и имеющий широкое распространение правовой нигилизм среди государственных служащих, должностных лиц и самих граждан.

Конституционные обязательства Российской Федерации по соблюдению, защите прав и свобод человека и гражданина возлагаются на все без исключения органы государственной власти: как федеральные, так и региональные. Но правовому механизму обеспечения прав и свобод в субъектах Федерации, его структуре в юридической литературе уделяется гораздо меньше внимания. Большинство работ, как правило, посвящены рассмотрению только отдельных структурных элементов этого механизма: проблемам формирования института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации, вопросам совершенствования деятельности мировых судей, органов конституционного (уставного) правосудия и т. д.

---

<sup>1</sup> См.: Миронов О. О. Доклады о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 1998, в 2000, 2002 гг. // Защита прав человека. Сборник документов. 1998-2000. – М.: Юрид. лит., 2001. С. 13- 57; 2001. 16 мая, 27 июня, 21, 24, 25 июля, 10 августа; 2003. 15-18, 23-25, 30 июля, 5, 7 августа.

После принятия в 1993 году Конституции Российской Федерации стали появляться монографии, тематические сборники, ориентированные на исследование механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>.

Но ряд исследователей, затрагивая в той или иной степени вопросы совершенствования отдельных институтов обеспечения прав человека и гражданина, не делали комплексного анализа правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации.

Таким образом, налицо необходимость комплексного исследования правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации, что и определяет тему диссертационного исследования.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, возникающие в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации.

**Предметом исследования** является содержание и структура правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Федерации (субъектного правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина).

**Целью настоящей работы** является исследование структурных элементов правового механизма обеспечения прав и свобод личности в субъектах Российской Федерации и выработка конкретных рекомендаций по совершенствованию соответствующих правовых норм.

Для достижения поставленной цели исследования автором сформулированы следующие **задачи**:

- проанализировать конституционные нормы, устанавливающие правовую основу механизма прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации;
- рассмотреть структуру правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации и выявить и исследовать основные его элементы;
- определить понятие правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации;
- проанализировать конституции (уставы) субъектов Российской Федерации в части закрепления прав и свобод человека и гражданина, гарантий их обеспечения, а также имеющиеся законы субъектов Российской Федерации об Уполномоченном по правам человека;
- определить роль органов государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления в обеспечении прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;

---

<sup>1</sup> См. например: Гаджиев Г. А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации. М., 1995; Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. М., 1994; Механизм защиты прав человека в России. М., 1996; Социальное государство и защита прав человека. М., 1994.

- сформулировать конкретные предложения по совершенствованию законодательства и правообеспечительной практики органов субъектов Российской Федерации.

**Теоретическую и методологическую основу исследования** составили работы ученых по теории государства и права, конституционному праву, материалы научных и практических конференций, посвященных проблематике прав и свобод человека, их классификации, законодательному закреплению, защите, совершенствованию механизмов их реализации.

В частности, в работе использованы труды отечественных ученых по теории государства и права: С.С. Алексеева, В.К. Бабаева, Д.А. Керимова, А.И. Ковлера, В.М. Корельского, В.В. Лазарева, А.В. Малько, Г.Н. Манова, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, Л. Д. Морозовой, В.С. Нерсисянца, В.Д. Первалова, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой и др.

На отраслевом уровне теоретической базой исследования стали труды Е.Б. Абросимовой, С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Д.Н. Бахраха, А.А. Безуглова, В.К. Бобровой, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, Н.М. Добрынина, А.А. Захарова, М.В. Золотаревой, Т.Д. Зражевской, В.В. Иванова, А.В. Иванченко, В. Т. Кабышева, Л.М. Карапетяна, Керимова А.Д., М.И. Клеандрова, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, Г.Н. Комковой, И.А. Кравца, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, Е.А. Лукашевой, В.О. Лучина, В.И. Лысенко, Е.Г. Маркеловой, С.Ю. Марочкина, М.С. Матейковича, О.О. Миронова, М.А. Митюкова, Т.Г. Морщаковой, В.В. Невинского, Н.П. Носовой, Ж.И. Овсепян, В.Д. Плесовских, А.А. Подмарева, Ф.М. Раянова, В.Е. Севрюгина, С.А. Солдатова, И.А. Умновой, И. Е. Фарбера, Г.Н. Чеботарева, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина, С.А. Широбокова, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева.

При решении поставленных задач использовались как общие, так и частные методы исследования: диалектический, логический, метод анализа и синтеза, системный (системно-структурный), функциональный, формально-юридический, метод моделирования и статистический метод.

*Диалектический и логический методы* имели определяющее значение и составили основу методологии исследования

Исходным методом изучения системы правового механизма обеспечения прав и свобод личности послужил *системный метод (системно-структурный)*. С его помощью были изучены системообразующие структурные элементы механизма обеспечения, их взаимодействие и взаимовлияние.

*Функциональный метод* использовался при изучении функциональных особенностей правосознания и его воздействия на обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Методы *анализа и синтеза* позволили рассмотреть российский механизм обеспечения прав и свобод личности как целостную систему, выделяя в нем относительно обособленные, взаимодействующие подсистемы: федеральную и субъектную (правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации).

С помощью *формально-юридического метода* был проанализирован обширный правовой материал, уяснен смысл правовых норм, сформулированы и обоснованы собственные представления о содержании таких юридических понятий как «охрана», «защита» и «обеспечение» прав и свобод, выявлены их признаки, предложен новый термин – «субъектный механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина».

*Сравнительно-правовой* метод использовался при сопоставлении законов субъектов Российской Федерации, регулирующих деятельность уполномоченного по правам человека с целью выявления общего и особенного в порядке регламентирования деятельности последнего. Сравнению также подлежали положения конституций (уставов) субъектов Федерации в целях выявления сходных черт или различий в способах закрепления прав и свобод человека и гражданина, их гарантий.

Для анализа деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации, мировых судей, органов исполнительной власти при рассмотрении обращений граждан использовался *статистический* метод.

**Нормативно-правовую базу исследования** составили Конституция РФ, международные пакты и декларации, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента, конституции (уставы) субъектов Федерации, законы субъектов Федерации об уполномоченном по правам человека, постановления Конституционного Суда РФ.

**Степень научной разработанности темы.** Проблема обеспечения прав, свобод и законных интересов человека всегда привлекала к себе пристальное внимание ученых-правоведов. Права и свободы человека и гражданина были предметом исследований дореволюционных ученых-государствоведов, в том числе А.Д. Градовского, С.Е. Десницкого, М.М. Ковалевского, Н.М. Коркунова, А.П. Куницына, П.И. Новгородцева, Г.И. Солнцева, И.А. Покровского, Б.Н. Чичерина.

В советской юридической литературе основное внимание было сосредоточено на проблематике конституционного статуса личности, прав и обязанностей советских граждан, их соотношении, взаимоотношениях личности, с одной стороны, и Советского государства, с другой <sup>1</sup>. В 80-е годы прошлого

---

<sup>1</sup> См.: Витрук Н. В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985. Он же. Основы правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979; Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1986; Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972; Горшенев А. П. Теоретические вопросы личных конституционных прав советских граждан. Саратов, 1972; Конституционный статус личности в СССР. М., 1980; Лазарев Л. В., Марышева Н. И., Пантелеева И. В. Иностранцы граждане (правовое положение). М., 1982; Мальцев Г. В. Социалистическое право и свобода личности. М., 1968.; Мальцев Г. В. Права личности: юридическая норма и социальная действительность. Конституция СССР и правовое положение личности. М., 1979; Масленников В. А. Конституционные обязанности советских граждан. М., 1970; Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987; Пятюлин В. А. Государство и личность в СССР (проблемы взаимоотношений). М., 1974; Фарбер И. Е. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов, 1974.

столетия появляются отдельные работы, посвященные реализации отдельных групп прав и свобод<sup>1</sup>.

В последнее время проблемы прав личности, реализации, гарантий их защиты, совершенствования механизмов их обеспечения широко освещаются в работах современных ученых-юристов. Этими и многим другими вопросами занимаются: А.С. Автономов, С.А. Авакьян, М.С. Башимов, В.В. Бойцова, Н.В. Бутусова, В.Н. Бутылин, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, В.В. Гошуляк, Л.И. Глухарева, Г.В. Игнатенко, В.Т. Кабышев, С.В. Калашников, В.А. Карташкин, Н.С. Колесова, В.В. Комарова, Б.С. Крылов, И.А. Ледях, Е. А. Лукашева, Г.В. Мальцев, М.С. Матейкович, Н.И. Матузов, О.О. Миронов, В.В. Невинский, Н.Г. Салищева, В.П. Сальников, А.В. Стремоухов, А.Ю. Сунгуров, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов, Н.Ю. Хаманева, В.М. Чхиквадзе и др.

**Научная новизна** исследования состоит в том, что в нем проводится комплексный анализ правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации, его основных элементов, определяется их место в рассматриваемой в системе обеспечения прав и свобод личности.

Диссертантом дается авторское определение понятий «охрана», «защита», и «обеспечение» прав и свобод человека и гражданина.

Рассматривая положения Конституции Российской Федерации о защите прав и свобод человека и гражданина как предмет исключительного ведения Российской Федерации (п. «в» ст. 71) и как предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст.72), автор приходит к выводу об отсутствии в данных нормах Конституции кажущейся на первый взгляд несогласованности. Данные нормы, по мнению диссертанта, предусматривают два уровня правообеспечительного механизма прав и свобод человека и гражданина: федеральный и субъектный (образуемый на уровне субъекта Российской Федерации).

В диссертации проведен сравнительный анализ положений конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, на основе которого предлагается классификация конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в зависимости от закрепления в них прав и свобод человека и гражданина, гарантий их обеспечения и защиты (восстановления).

Автором сопоставлены понятия субъективного права и субъективной свободы, на основе данного сопоставления сделан вывод о том, что субъективное право и субъективную свободу следует рассматривать как разновидности меры возможного поведения субъекта, отличающиеся степенью его самостоятельности в выборе варианта поведения.

В работе проведено сравнение положений законов субъектов Российской Федерации об уполномоченном по правам человека в части требований,

---

<sup>1</sup> См.: Бондарь Н. С. Самоуправление народа и социально-экономические права граждан СССР: конституционный аспект. Ростов, 1988; Красавчикова Л. О. Личная жизнь граждан под охраной закона. М., 1983; Реализация прав граждан в условиях развитого социализма / Под ред. Е. А. Лукашевой. М., 1983; Эбзеев Б. С. Конституционные основы свободы личности в СССР. Саратов, 1987.

предъявляемых к кандидатам на должность уполномоченного, порядка его назначения, компетенции и т. д. На основе зарубежного опыта доказана необходимость унификации названных положений, а также введения специализированных уполномоченных.

Для сотрудничества и координации уполномоченных в субъекте с федеральным Уполномоченным предлагается предусмотреть в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» вместо предлагаемых в юридической литературе представителей федерального Уполномоченного по правам человека в субъекте представителей Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в федеральном округе. Определены основные функции такого должностного лица: координация деятельности уполномоченных по правам человека субъектов Федерации, входящих в соответствующий округ или по поручению федерального Уполномоченного по правам человека непосредственное осуществление функций Уполномоченного в субъекте, в случае отсутствия последнего в какой-либо республике, крае, области, городе федерального значения, автономном округе, автономной области.

Обосновываются конкретные предложения по совершенствованию отдельных элементов механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Федерации: об ограничении сферы деятельности комиссий по правам человека при высшем должностном лице субъекта Федерации, о необходимости исключительного федерального финансирования деятельности мировых судей, об обязательности конституционного (уставного) регулирования основных правил рассмотрения обращений граждан и др.

#### **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъекте Российской Федерации рассматривается как совокупность органов государственной власти субъекта Федерации, общественных организаций и используемых ими правовых средств, направленных на реализацию прав и свобод человека и гражданина.

2. Асимметричный характер Российской Федерации, наличие в ее составе сложноустроенных субъектов позволяют говорить о возможности создания так называемого регионального правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, представляющий собой совокупность органов и институтов, действующих на территории нескольких субъектов Федерации, входящих, в частности, в тот или иной федеральный округ, сложноустроенный субъект Федерации.

3. Обеспечение прав и свобод следует понимать в широком и узком смысле. В широком понимании обеспечение прав и свобод человека есть создание государством гарантий для их осуществления. Оно включает в себя охрану прав и свобод (статический аспект обеспечения) и защиту прав и свобод (динамический аспект обеспечения).



Под обеспечением прав и свобод человека и гражданина в узком смысле следует понимать деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, граждан и их объединений, способствующую реализации принадлежащих человеку прав и свобод.

4. Создание конституционных (уставных) судов во всех субъектах Российской Федерации следует рассматривать в качестве дополнительной гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина. Во-первых, это будет содействовать приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным. Во-вторых, у граждан появится еще одна возможность защищать свои конституционные права и свободы посредством подачи в конституционный (уставный) суд жалобы на нормативно-правовые акты, принимаемые органами государственной власти субъекта, органами местного самоуправления.

5. Мировые судьи фактически являются судьями судов общей юрисдикции федеральной судебной системы. Они выносят решения от имени Российской Федерации, на них распространяются гарантии неприкосновенности федерального судьи и т. д. Однако, законами субъектов Федерации к ним предъявляются различные требования. Автор полагает, что кандидаты на должность мирового судьи должны отвечать единым требованиям, установленным федеральным законом. Финансирование этого уровня судебной системы должно осуществляться из средств федерального бюджета.

6. Существующие в субъектах комиссии и уполномоченные по правам человека обладают фактически одной и той же компетенцией. Поэтому наличие в одном субъекте Федерации двух дублирующих друг друга органов нецелесообразно. По мнению автора необходимо разграничить функции Уполномоченного по правам человека с одной стороны, и комиссии по правам человека с другой. Комиссия по правам человека при высшем должностном лице субъекта Федерации есть консультативно-совещательный орган, основной функцией которого является мониторинг прав и свобод человека и гражданина. Уполномоченный призван содействовать предотвращению нарушений прав человека, защищать права человека, способствовать обеспечению их реализации. Для осуществления своих функций он должен наделяться властными полномочиями.

7. В законах субъектов Российской Федерации предъявляются различные требования к уполномоченному по правам человека: от наличия юридического образования до ученой степени в области права; от безупречных моральных качеств, до элементарного опыта в сфере защиты прав и свобод личности. Различен перечень мер воздействия уполномоченного на органы государственной власти. Отсюда вытекает необходимость унификации требований к институту регионального Омбудсмана и его полномочий. Считаем, что уполномоченным может быть назначен гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, имеющий высшее юридическое образование, стаж по специальности не менее 7 лет, опыт защиты в области прав человека.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** заключается в том, что его результаты могут послужить научной основой для создания системы мер, направленных на решение проблем реализации прав и свобод человека на уровне субъектов Федерации. Сформулированные предложения и выводы могут быть использованы в региональном законотворческом процессе, а также в образовательной деятельности в рамках таких учебных дисциплин как «Права человека», «Конституционное право России», «Конституционное право субъектов Российской Федерации» («Основы законодательства субъектов Российской Федерации»), при чтении специальных курсов, посвященных проблемам защиты прав и свобод личности.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения работы, предложения по совершенствованию некоторых институтов защиты прав и свобод личности обсуждались на научно-практических конференциях и семинарах международного, всероссийского и регионального уровней. Результаты исследования публиковались в научной литературе, использованы при подготовке практикума по конституционному праву России для неюридических факультетов, проведении правовых экспертиз отдельных нормативно-правовых актов администрации Тюменской области и Ямало-Ненецкого автономного округа на предмет их соответствия федеральному законодательству.

Теоретические положения и выводы, полученные в ходе исследования, используются автором при проведении учебных занятий по конституционному праву России в Институте государства и права Тюменского государственного университета.

**Структура работы.** Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, включающих по три параграфа каждая, заключения, библиографического списка и четырех приложений.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, степень ее разработанности, формулируется цель, для достижения которой ставятся задачи, определяются методологические и теоретические основы, анализируется степень разработанности темы, раскрывается теоретическая и практическая значимость полученных результатов, приводятся сведения об их апробации, формулируются основные положения и выводы, выносимые на защиту.

**Первая глава «Законодательное обеспечение прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе автором рассматривается структура правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина и формулируется его определение.

Анализируя понятие «правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина», диссертант придерживается позиции ученых, считающих, что «механизм охраны» и «механизм защиты» являются его элементами. Защита предполагает восстановление нарушенного права, следовательно, «механизм восстановления» является структурной частью механизма защиты. Таким образом, осуществляя охрану, а в случаях нарушения прав и свобод – защиту, государство обеспечивает права и свободы.

Автор рассматривает категории «защита», «охрана» и «обеспечение» прав и свобод и приходит к выводу, что понятия «охрана» и «защита» взаимосвязаны, однако их не следует отождествлять. Защита есть одна из форм охраны, используемая в целях восстановления прав при их нарушении. Под охраной понимаются взаимосвязанные меры, осуществляемые органами государственной власти и местного самоуправления, общественными организациями, гражданами, направленные на предупреждение нарушений прав и свобод, на устранение этих нарушений, и способствующие нормальному процессу реализации личностью своих прав и свобод. Защита же предполагает принудительные меры воздействия в отношении обязанного лица, применяемые в установленном законом порядке компетентными органами или человеком самостоятельно (самозащита) в целях восстановления нарушенного права, пресечения противоправных деяний. Охрана и защита прав человека и гражданина охватываются понятием «обеспечение», конечной целью которого является реализация прав и свобод человека и гражданина.

В диссертации формулируется определение правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъекте Российской Федерации как совокупности органов государственной власти субъекта, общественных организаций и используемых ими правовых средств, обеспечивающих права и свободы человека и гражданина.

Структуру правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина образуют две взаимосвязанные подсистемы: нормативная и институциональная. Нормативную составляют правовые нормы и принципы. Институциональная представляет собой совокупность органов государственной власти субъекта Российской Федерации, различных общественных организаций, образуемых в субъекте Федерации для обеспечения прав и свобод граждан: законодательный (представительный) и исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации, уполномоченный по правам человека, комиссия по правам человека при высшем должностном лице, конституционный (уставный) суд, мировые судьи, избирательные комиссии, региональные правозащитные организации.

Асимметричный характер Российской Федерации, наличие в ее составе сложноустроенных субъектов позволяют говорить о возможности создания так называемого регионального правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, представляющего собой совокупность органов, юрисдикция которых распространяется на территории нескольких субъ-

ектов Федерации, граничащих друг с другом, или субъектов, входящих в тот или иной федеральный округ. Региональный правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина может быть создан также в сложноустроенных субъектах Федерации.

**Во втором параграфе** исследуются конституционные основы правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъекте Федерации.

Конституционную основу обеспечения прав и свобод человека и гражданина составляют Конституция Российской Федерации, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, федеральные конституционные законы, конституции (уставы), конституционные законы (в некоторых субъектах) и постановления конституционных (уставных) судов субъектов Федерации.

При исследовании природы постановлений Конституционного Суда Российской Федерации о толковании Конституции Российской Федерации, автор склонен полагать, что они по своей юридической силе аналогичны интерпретируемым положениям Конституции Российской Федерации.

Диссертантом также обращается внимание на тот факт, что защита прав и свобод человека и гражданина находится и в ведении Федерации (п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации) и совместном ведении Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации). В работе делается вывод об отсутствии в этих положениях кажущейся на первый взгляд несогласованности. Данные нормы предусматривают два уровня внутригосударственного правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина – федеральный и образуемый на уровне субъекта Федерации. Тем самым обеспечение реализации прав и свобод человека и гражданина обязаны осуществлять как федеральные органы государственной власти, так и органы государственной власти субъектов Федерации.

Регулирование прав и свобод человека и гражданина, как предмет ведения Федерации, предполагает конституционно-правовое закрепление перечня прав и свобод, установление конституционных гарантий их соблюдения, механизма обеспечения, процедур защиты, меры ответственности за их нарушение. Следовательно, регулирование прав и свобод человека и гражданина является базой для функционирования правового механизма обеспечения прав и свобод граждан в субъектах Федерации. Оно выступает своего рода гарантом единства прав и свобод человека и гражданина на всей территории Российской Федерации.

Однако фактически, субъекты Российской Федерации регулируют права и свободы не только при установлении дополнительных гарантий их защиты, но и непосредственно. Например, Законом Тюменской области 4 апреля 2003 года № 116 предусматривается регламентация порядка организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования.

**В третьем параграфе** исследуется конституции (уставы) субъектов Федерации в части закрепления ими прав и свобод человека и гражданина.

Уделяется внимание рассмотрению соотношения таких понятий как «право», «свобода» и «интерес» как объектов правовой охраны. Дается авторское определение свободы, которая рассматривается как детерминированная интересом потенциально возможная модель поведения индивида, установленная правовыми нормами. Таким образом, свобода и право рассматриваются как две разновидности субъективной меры возможного поведения, реализация которых требует обеспечения их охраны, невмешательства со стороны третьих лиц, наличия обязанного лица.

Основные законы субъектов Федерации по способам закрепления в них прав и свобод в работе классифицированы на несколько групп.

К первой группе относятся конституции (уставы), основные права и свободы человека и гражданина в которых воспроизводятся не полностью или в иной по сравнению с конституцией Российской Федерацией формулировке (Калмыкия, Удмуртия, Вологодская область).

Во вторую группу можно объединить основные законы, которые содержат только принципы правового положения человека и гражданина (признание, соблюдение, защита прав и свобод, их неотчуждаемый характер и др.) или общий тезис о том, что на территории соответствующего субъекта гарантируются все права и свободы, установленные Конституцией Российской Федерацией и общепризнанными нормами международного права (Амурская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Липецкая, Смоленская, Челябинская, Ярославская области, Москва, автономные округа и др.).

К третьей группе относятся конституции (уставы), в которых подробно перечисляются права и свободы, установленные федеральной Конституцией (Камчатская, Кемеровская, Курганская, Мурманская, Орловская, Тамбовская области, Тверская, Томская области, Ставропольский край).

Четвертую группу образуют конституции (уставы) субъектов Федерации, содержащиеся нормы, не соответствующие Конституции России, (Татарстан, Башкортостан и др.).

На фоне остальных особо выделяются основные законы субъектов, в которых предусматривается возможность устанавливать дополнительные гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина с учетом собственных материальных ресурсов (Республика Тыва, Алтайский край, Приморский край, Астраханская, Саратовская, Тверская области).

Отдельную группу образуют уставы Брянской, Ленинградской, Ростовской, Сахалинской, Тюменской областей, Коми-Пермяцкого автономного округа, в которых отсутствуют нормы о правах и свободах человека и гражданина.

Степень конкретизации прав и свобод личности в основных законах субъектов Федерации также весьма разнообразна: от простого указания в отдельной статье (нескольких статьях) – Челябинская, Ивановская область, до

выделения соответствующей главы (раздела) – Орловская, Томская, Мурманская, Камчатская области. Уставы Астраханской, Кировской областей не имеют отдельных глав, содержащих перечень прав и свобод человека и гражданина, однако включают главу «Социальная защита, здоровье населения и охрана окружающей природной среды».

При анализе указанных выше конституционных (уставных) норм автор, подчеркивая недопустимость искажения первоначального смысла основных прав и свобод человека и гражданина, отмечает, что конституции (уставы) субъектов Федерации должны содержать дополнительные гарантии прав и свобод личности, способствующие их реализации.

При этом, лишь нормативное провозглашение прав человека в конституции (уставе) или других законах субъектов Федерации мало что дает, если эти нормы не будут подкрепляться материальной базой, опираться на экономические, технологические, организационные, экологические, санитарно-гигиенические, медицинские эталоны и стандарты.

Необходимо признать, что в законодательстве субъектов Российской Федерации имеет место дисбаланс прав и свобод человека и гражданина.

**Вторая глава «Совершенствование правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации»** включает в себя три параграфа.

**В первом параграфе** рассматривается деятельность Уполномоченного по правам человека субъекта Федерации как основного института несудебного обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Исследуется практика формирования института уполномоченного по правам человека в различных субъектах Федерации, рассматриваются законопроекты об уполномоченном по правам человека, приводятся статистические данные об их деятельности. При рассмотрении деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации автор апеллирует к зарубежному опыту функционирования института омбудсмана.

Проведенный диссертантом анализ существующих законов субъектов Федерации об уполномоченном по правам человека позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, законодательство субъектов закрепляет различную компетенцию уполномоченного по правам человека. Во-вторых, разнообразны требования, предъявляемые к кандидату на должность уполномоченного. В-третьих, в субъектах предусматривается различная процедура его назначения. Как правило, назначение происходит большинством голосов при тайном голосовании (Алтайский край, Волгоградская, Кемеровская, Саратовская области, Республики Коми, Республики Марий Эл и др.). Только в Свердловской области требуется не менее двух третей от установленного численного состава Палаты Представителей Законодательного Собрания при тайном голосовании. В-четвертых, в арсенале региональных уполномоченных имеются различные способы воздействия на органы государственной власти и органы местного самоуправления, решения или бездействия, которых обжа-

луются гражданами. В-пятых, законы субъектов содержат положения о взаимодействии с федеральным Уполномоченным, не раскрывая таких форм.

Формулируется ряд предложений по совершенствованию деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. В частности, требования, предъявляемые к уполномоченному, должны быть унифицированы. По мнению автора, уполномоченным, может быть избран гражданин РФ не моложе 30 лет, имеющий высшее юридическое образование, стаж по специальности не менее 7 лет, имеющий опыт защиты в области прав человека. Назначать Уполномоченного следует не простым большинством голосов, а квалифицированным (не менее 2/3 от общего числа депутатов).

Целесообразно установление на федеральном уровне компетенции, организационных форм и условий деятельности уполномоченных в России, разграничение полномочий между федеральным и региональным уполномоченным, форм взаимодействия региональных уполномоченных между собой.

Ежегодные доклады и специальные доклады Уполномоченного подлежат приоритетному рассмотрению законодательными органами государственной власти субъектов Федерации, в регламенте которых должны быть закреплены меры, принимаемые по итогам рассмотрения этих докладов. Доклады, помимо официального опубликования должны содержаться на сайте Уполномоченного по правам человека в сети Интернет.

Российский омбудсман, в отличие от зарубежного, нуждается в юридически властных полномочиях. К их числу следует отнести право законодательной инициативы, право налагать штраф на государственных служащих, отказывающихся предоставить требуемую информацию, право возбуждать дисциплинарное производство, право обращения к федеральному Уполномоченному по правам человека, право обращения в конституционный (уставный) суд субъекта в случае нарушения прав и свобод заявителя решением или действием (бездействием) органов государственной власти субъекта Федерации, право обратиться в суд с иском или заявлением о пересмотре вступившего в законную силу приговора, определения или постановления суда, право внесения на рассмотрение высшего должностного лица субъекта проектов решений по вопросам, касающимся обеспечения прав и свобод граждан, право обнародования в ежегодном или внеочередном докладе, через СМИ фамилии должностных лиц, наименование органов власти, юридических лиц, препятствовавших выполнению задач уполномоченного.

Диссертант считает рациональным создание специализированных Уполномоченных. О плодотворности таких институтов свидетельствует опыт зарубежных государств, в особенности Швеции, Финляндии, Германии. Для этого, по мнению автора, необходимо определить приоритетные сферы, нуждающиеся в институте специального Уполномоченного в том или ином субъекте Федерации. Предлагается учредить специализированных уполномоченных по защите прав ребенка, прав военнослужащих, беженцев и вынужденных переселенцев, по контролю за деятельностью правоохранительных орга-

нов, учреждений уголовно-исполнительной системы, по защите свободы слова и СМИ.

Для сотрудничества и координации уполномоченных в субъекте с федеральным Уполномоченным целесообразно предусмотреть в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» вместо предлагаемых представителей федерального Уполномоченного по правам человека в субъекте институт представителей Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в федеральном округе. Так, представитель федерального омбудсмана в федеральном округе мог бы координировать деятельность уполномоченных по правам человека субъектов Федерации, входящих в данный округ, или по поручению федерального Уполномоченного по правам человека осуществлять функции Уполномоченного непосредственно, в случае отсутствия последнего в каком либо субъекте Федерации.

Возможен и вариант назначения федеральным Уполномоченным по правам человека своего представителя в качестве и. о. уполномоченного по правам человека в субъекте.

Следовало бы установить не только административную ответственность за воспрепятствование деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации, но и закрепить уголовную ответственность за неоднократное воспрепятствование осуществлению его деятельности. Эта юридическая гарантия имела бы, прежде всего, превентивное значение, способствовала формированию уважения к Уполномоченному по правам человека и выполняемым им функциям.

**Во втором параграфе** анализируется деятельность мировых судей и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Конституционные (уставные) суды в настоящее время не получили широкого распространения. Только в 14 субъектах Российской Федерации образованы органы конституционной (уставной) юстиции.

К причинам, препятствующим становлению органов конституционного (уставного) контроля следует отнести материально-финансовые проблемы, наличие предубеждений против целесообразности создания конституционных (уставных) судов. Учитывая сложность создания органов конституционного контроля в субъектах Федерации из-за финансово-материальных проблем, предлагается на первоначальном этапе осуществлять финансирование конституционных (уставных) судов как из средств федерального бюджета, так и бюджета субъекта Федерации.

Автор поддерживает позицию ученых, считающих, что в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» устанавливается не императивная, а рекомендательная компетенция конституционного (уставного) суда субъекта Федерации. Законы субъектов могут устанавливать дополнительные полномочия конституционных (уставных) судов, к числу которых, относятся полномочия по осуществлению контроля за реше-



нием законодательного органа о назначении референдума, по предварительному контролю за конституционностью заключаемых с участием органов государственной власти субъектов Федерации договоров; по участию в процедуре отрешения (досрочного прекращения полномочий) высшего должностного лица или роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации и др.

Как показывает анализ законов о конституционных (уставных) судах, в их компетенцию не всегда включаются полномочия по рассмотрению жалоб на нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина нормативными актами субъектов Федерации. Право граждан на обращение в конституционный (уставный) суд не предусматривается законами республик Тыва, Саха (Якутия), Тюменской области. Следовательно, необходимо, чтобы законы субъектов Федерации среди полномочий данных судов обязательно содержали рассмотрение жалоб граждан на нормативные акты субъекта Федерации.

Следует констатировать, что практика рассмотрения жалоб граждан о неконституционности актов органов государственной власти и местного самоуправления незначительна. В большинстве случаев конституционные (уставные) суды субъектов Федерации принимают решения об отказе в принятии обращений к рассмотрению по двум причинам: первая – по предмету обращения ранее уже было вынесено постановление, сохраняющее силу, вторая – в связи с несоответствием обращений требованиям закона. Так, в 2001 году из 25 обращений и ходатайств, поступивших в Конституционный суд Республики Карелия, по 16 вынесены определения об отказе. Конституционным судом Республики Татарстан 14 устных и 33 письменных обращений, после их изучения не были приняты к дальнейшему производству, поскольку не отвечали требованиям закона о конституционном суде. 17 аналогичных определений было вынесено Уставным судом Санкт-Петербурга.

Безусловно, появление конституционных (уставных) судов во всех субъектах Федерации будет, во-первых, содействовать приведению законодательства субъекта в соответствие и федеральным. Во-вторых, у граждан появится еще одна возможность защищать свои конституционные права и свободы посредством подачи в конституционный (уставный) суд жалобы на нормативно-правовые акты, принимаемые органами государственной власти субъекта, органами местного самоуправления.

Рассмотрены взгляды ученых о взаимодействии конституционных (уставных) судов с федеральным Конституционным Судом. Автор поддерживает точку зрения Б. С. Эбзеева, считающего, что Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды связаны между собой функционально, как институты, обеспечивающие конституционную законность в России. Поэтому решения, принимаемые этими органами, должны неукоснительно соблюдаться также как и законы. Однако в действительности имеет место

неисполнение органами государственной власти субъектов Федерации этих решений.

В 76 субъектах Федерации к исполнению своих обязанностей приступили 4535 мировых судей (по состоянию на 1 июля 2002 года). В 13 субъектах – республиках Алтай, Карачаево-Черкессии, Карелии, Чечне, в Мурманской, Сахалинской, Тверской, Тульской областях, в Коми-Пермяцком, Ненецком, Усть-Ордынском Бурятском и Эвенкийском автономных округах – институт мировых судей еще не действует.

Мировые судьи фактически являются судьями судов общей юрисдикции федеральной судебной системы. Они выносят решения от имени Российской Федерации, на них распространяются гарантии неприкосновенности федерального судьи и т. д., поэтому мировые судьи должны отвечать и единым требованиям. Немаловажное значение имеет вопрос финансирования этих судей. Автор полагает, что финансирование должно осуществляться за счет средств федерального бюджета.

**В третьем параграфе** освещаются аспекты деятельности комиссий по правам человека при высшем должностном лице исполнительного органа государственной власти, проводится анализ института обращений граждан в органы государственной власти, рассматривается место избирательных комиссий в системе обеспечения прав и свобод личности.

Существующие в субъектах комиссии и уполномоченные по правам человека обладают фактически одной и той же компетенцией, одними и теми полномочиями. Диссертант полагает нецелесообразным иметь в одном субъекте Федерации два органа с дублирующими функциями. Следовательно, представляется необходимым разграничить полномочия Уполномоченного по правам человека с одной стороны, и комиссии по правам человека с другой. Комиссия по правам человека при высшем должностном лице субъекта Федерации является консультативно-совещательным органом, основной функцией которого является мониторинг прав и свобод человека и гражданина в субъекте. Уполномоченный призван содействовать предотвращению нарушений прав человека, защищать права человека, всемерно способствовать обеспечению прав и свобод. Еще одно отличие уполномоченного от комиссии – это его независимость от органов государственной власти. Для осуществления своих функций он должен наделяться властными полномочиями. Но как показывает практика меры, используемые уполномоченным, аналогичны мерам, применяемым комиссией.

Наличие комиссий при главах исполнительной власти субъектов Федерации не является препятствием для учреждения должности регионального Уполномоченного по правам человека. Функции института Уполномоченного не адекватны обязанностям комиссий. Число нерешенных проблем в области прав человека в каждом субъекте Российской Федерации и в стране в целом столь велико, что с ними можно справиться только совместными уси-

лиями различных государственных и неправительственных правозащитных структур и организаций.

Приблизительно в 40 субъектах Федерации приняты законы, регламентирующие порядок рассмотрения обращений граждан. Обращение может иметь несколько форм: предложение, ходатайство, заявление и жалоба. Наряду с этими существует коллективная форма обращения – петиция. Обращение рассматривается как волеизъявление граждан или их объединений, направленное к органам государственной власти, органам местного самоуправления, должностным лицам организаций независимо от формы собственности о правовых притязаниях с соблюдением установленной законом формы, порядка и срока рассмотрения с обязательной возможностью обжаловать решение, принятое компетентным органом.

Отмечается, что законы субъектов Федерации об обращениях граждан не решают вопросы в части установления юридической ответственности за ненадлежащее рассмотрение обращений, что дискредитирует сам смысл обращения.

Одной из основных функций избирательных комиссий субъектов Федерации является обеспечение реализации избирательных прав человека и гражданина. В своей деятельности избирательные комиссии осуществляют контроль за соблюдением избирательных прав, а в случае их нарушения – защиту (восстановление).

Комиссии при осуществлении своих полномочий должны принимать меры по предотвращению нарушений этой группы прав. В частности в качестве предотвращения рассматривается отказ в регистрации кандидата, или аннулирование регистрации кандидата, нарушающего своими действиями законодательство о выборах и др. Конечно же, отказ в регистрации или тем более ее отмена должны быть исключительными мерами, применяемые к кандидатам за злостное нарушение избирательного законодательства.

Для совершенствования избирательного законодательства субъектов Федерации, а также для предотвращения нарушений избирательных прав граждан в работе предлагается наделить в общеобязательном порядке все избирательные комиссии субъектов Российской Федерации правом законодательной инициативы.

**В заключении** обобщаются итоги и формулируются основные выводы проведенного исследования.

**Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:**

1. Авдеев Д. А. Конституция 1993 года и российское правосознание // Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы. (Материалы региональной научно-практической конференции). Часть 1. Тюмень: Изд-во Тюменского государственного университета, 2001(0,3 п. л.).

2. Авдеев Д. А. Российское правосознание и пути формирования правовой культуры в современном российском обществе // Правовая культура в России на рубеже столетий: Материалы всероссийской научно-теоретической конференции. Волгоград: Издательская группа ВРО МСЮ, 2001 (0,2 п. л.).

3. Ульянов В. И., Авдеев Д. А. Соблюдение конституционных прав и гарантий граждан города // Тюмень начала XXI века. Тюмень: Изд-во ИПОС СО РАН, 2002 (0,3 п. л.).

4. Авдеев Д. А. Защита прав и свобод человека и гражданина: разграничение компетенции между федеральным уполномоченным и региональным уполномоченным по правам человека // Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Материалы научно-практического семинара. Тюмень: Изд-во Тюменского государственного университета, 2002 (0,3 п. л.).

5. Авдеев Д. А. К вопросу о формировании института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Права человека. Реализация международных и внутрироссийских механизмов защиты прав человека: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Пенза, 2003 (0,1 п. л.).

6. Авдеев Д. А. Права и свободы человека и гражданина в основных законах субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права на рубеже XX-XXI веков: Сборник материалов II Всероссийской научно-практической конференции. Пенза, 2003 (0,2 п. л.).

7. Авдеев Д. А. К вопросу о формировании института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Российский юридический журнал, 2003. № 4. (0,8 п. л.).

8. Авдеев Д. А. Права и свободы человека и гражданина их охрана, защита, обеспечение // Российское правовое государство: итоги формирования и перспективы развития»: Сборник материалов научной конференции. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2004 (0,5 п. л.).