

КОНЦЕПЦИЯ ПРАВООЗАЩИТНОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И НЕОБХОДИМОСТЬ ФОРМИРОВАНИЯ*

А. В. МАЛЬКО**, В. В. НЫРКОВ***

В статье анализируются наиболее важные проблемы функционирования правозащитной системы в России, а также ряд вопросов, связанных с формированием стратегии ее дальнейшего развития. Отстаивается идея о необходимости разработки комплексной научно обоснованной концепции правозащитной политики, под которой предлагается понимать систему теоретических положений, содержащих цели, задачи, средства, принципы, приоритеты, формы реализации правозащитной деятельности в современной России, пути повышения эффективности правозащитной системы в целом. В рамках данной концепции рассматривается модель более результативного взаимодействия государственных и негосударственных субъектов правозащитной политики. Подчеркивается, что только при тесном и четком взаимодействии указанных субъектов возможен прорыв в повышении качества действия инструментов защиты права. Выделяются цели, приоритеты, принципы и основные направления ее реализации. Рассматривается соотношение и взаимосвязь правоохранительной, судебной и правозащитной политики в современных



Малько Александр Васильевич,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель
науки РФ, директор
Саратовского филиала Института
государства и права РАН



Нырков Владимир Владимирович,
кандидат юридических наук,
доцент, зам. директора по науке
Саратовского филиала Института
государства и права РАН

* Работа выполнена при финансовой поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации, проект «Правозащитная политика: отечественный и зарубежный опыт» в рамках реализации федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы (мероприятие 1.1, очередь 1).

** Malko Aleksandr Vasilievich — doctor of legal sciences, professor Honoured scientist of the Russian Federation, Director of Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Science.

*** Nyrkov Vladimir Vladimirovich — candidate of legal sciences, associate professor, Deputy Director of Scientific Research of Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Science.

© Малько А. В., Нырков В. В., 2013
E-mail: igp@sgap.ru

условиях. Анализируются отдельные проблемы модернизации судебной системы в Российской Федерации. Исследуются программные документы в области развития правозащитной деятельности и правозащитной системы. Отстаивается позиция о необходимости более широкого подхода к трактовке правозащитной системы общества. Определяется объект правозащитного воздействия. Предлагается авторское видение структуры и содержания концепции правозащитной политики как доктринального документа.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: правозащитная политика, судебно-правовая политика, правоохранительная политика, правозащитная система, защита права.

MALKO A. V., NYRKOV V. V. THE CONCEPT OF HUMAN RIGHTS POLICY IN MODERN RUSSIA: PROBLEMS AND NECESSITY OF FORMING

The article analyzes the most important problems of functioning of the human rights system in Russia, as well as a number of issues connected with the formation of strategy of its further development. The authors advocate the idea about the necessity to develop a comprehensive scientifically based conception of the human rights policy under which they propose to understand a system of theoretical provisions containing goals, objectives, tools, principles, priorities, forms of realization of human rights in contemporary Russia, ways of increasing the effectiveness of the human rights system in general. In the framework of this concept the authors consider the model of more effective interaction between state and non-state actors of the human rights policy. It is emphasized that only under close and appropriate cooperation between these entities the breakthrough in improving the quality of the instruments for protection of rights is possible. The article points out the objectives, priorities, principles and main directions of its implementation. The authors discuss the relation and interdependence between law-enforcement, judicial and human rights policy under modern conditions. They examine some problems of modernization of the judicial system in the Russian Federation and explore the program documents relating to the development of advocacy and human rights protection system. The article upholds the position of a need for a broader approach to the interpretation of the human rights system of the society. The authors define an object of the human rights impact and give their vision of the structure and content of the concept of human rights policy as a doctrinal document.

KEYWORDS: human rights policy, judicial policy, law enforcement policy, human rights system, protection of rights.

Разработка концептуальных теоретических основ формирования и реализации правозащитной политики имеет особое значение с учетом массового характера нарушений прав человека в современной России, невысокой эффективности системы государственно-правовой защиты и слабости институтов гражданского общества в проведении самостоятельной политики в сфере защиты объективного права и субъективных прав участников общественных отношений. Еще требует своего разрешения проблема приведения российской правозащитной системы в соответствие с международными стандартами.

Актуальность теоретического изучения вопросов правозащитной системы и правозащитной политики обусловлена также следующими обстоятельствами: нормативные предписания, касающиеся защиты права, пронизывают практически все отрасли российского права; в России по-прежнему слабо развиты негосударственные формы защиты права; нуждается в расширении взаимодействие российской правозащитной системы с механизмами защиты права Европейского Союза; в науке

не уделяется должного внимания формированию теории правозащитной системы, а вопросы правозащитной политики находятся на начальном этапе исследования;¹ преувеличивается значение органов государственной власти в процессе формирования и реализации правозащитной политики и одновременно остается недооцененной роль институтов гражданского общества в данной сфере.

Кроме того, необходимость формирования правозащитной политики связана еще и с тем, что сама правозащитная деятельность не свободна от ряда недостатков:

- ей явно недостает системности, последовательности и научной обоснованности;

- ее правовая основа оставляет желать лучшего, правовое регулирование названной сферы не отлажено в полной мере, в том числе и на конституционном уровне;

- субъекты правозащиты зачастую действуют разрозненно, несогласованно, без достаточной координации друг с другом, слабо взаимодействуют между собой (в частности, государственные и негосударственные структуры, внутригосударственные и международные и т. д.).

Поэтому именно надлежало выстроенная правозащитная политика призвана объединить все инструменты и институты, связанные с защитой прав человека и права как социальной ценности, в единое целое. Важнейшей ее задачей выступает формирование полноценной правозащитной системы. В целом же суть правозащитной политики заключена в разработке и реализации правозащитных идей и целей стратегического характера.

Наряду с этим практическими приоритетами ее реализации выступают:

- оптимизация правового регулирования обозначенной сферы;

- совершенствование системы гарантий в механизме правозащиты;

- обеспечение надлежащей координации правозащитных государственных и негосударственных организаций;

- углубление взаимодействия внутригосударственных и международных институтов правозащиты;

- содействие формированию правозащитной культуры государственных, муниципальных служащих и других субъектов правовых отношений.²

С учетом вышеизложенного *правозащитную политику* можно определить как научно обоснованную, последовательную и комплексную деятельность государственных и негосударственных структур по дальнейшему развитию правозащитной системы, по совершенствованию средств защиты права, по установлению режима «правовой защищенности» отдельной личности и общества в целом.

Причем правозащитную политику необходимо разграничивать с правоохранительной политикой. Они соотносятся как часть и целое. Если первая нацелена на защиту объективного права и субъективных прав граждан, на создание и функционирование полноценной правозащитной системы, на восстановление нарушенного права, то вторая имеет более широкую сферу действия, направлена на совершенствование всей системы охраны права, включая и его защиту как составную часть, на противодействие

¹ Одной из немногих (если не единственной) монографической работой по данной теме является труд: *Редько А. А.* Правозащитная политика и ее место в правовой политике России: теоретико-правовой анализ: Автореф. дис. ... к. ю. н. СПб., 2011.

² См. подробнее: *Малько А. В.* Теория правовой политики. М., 2012. С. 316.

коррупции и снижение числа совершаемых правонарушений в обществе. Следовательно, цели правоохранительной политики значительно шире: это повышение «иммунитета» права от всевозможных правонарушений, действительное осуществление его охранительной функции, результативная работа правоохранительной системы в целом, а не только ее подсистемы защиты права.

В современных условиях, на наш взгляд, назрела настоятельная необходимость в формировании *концепции правозащитной политики*, под которой можно понимать систему теоретических положений, содержащих цели, задачи, средства, принципы, приоритеты, формы реализации правозащитной деятельности в современной России, пути повышения эффективности правозащитной системы в целом. Именно в рамках данной концепции важно рассмотреть модели более результативного взаимодействия государственных и негосударственных субъектов правозащитной политики. Только при тесном и четком взаимодействии указанных субъектов возможен прорыв в повышении качества действия инструментов защиты права.

Правозащитная система Российской Федерации находится на настоящий момент в состоянии неопределенности относительно путей собственного развития. Органы государственной власти, специально уполномоченные осуществлять правозащитную функцию, по-прежнему не имеют должной научно обоснованной концепции, а основываются, как правило, на узкокорпоративных интересах, на административно-территориальных и умозрительно-политических нормах своей организации, преследуя цели, порой несовместимые с задачами защиты прав граждан и обеспечением режима «правовой защищенности» личности и гражданского общества. Последнее же так и не стало активным участником формирования и реализации правозащитной политики. Существующие в современных условиях негосударственные правозащитные организации, несмотря на определенную активность в сфере защиты прав граждан, не имеют действенных правовых механизмов по надлежащему противодействию коррупции в органах государственной власти, произволу со стороны государственных служащих и иным противоправным действиям в отношении граждан и бизнеса.

Следует согласиться с весьма точной характеристикой правозащитной и правоохранительной системы современной России как структуры, сохраняющей черты административно-чрезвычайной и фактически permanently временной организации, предполагающей внеправовые и внепроцессуальные формы работы с населением и борьбы с преступностью.³

При этом краеугольным камнем в разрешении проблем охраны и защиты права, прав и свобод граждан выступает делящаяся уже не один десяток лет судебная реформа. С точки зрения перспективного и непрерывного развития судебной власти государство, конституируя особую роль данной власти в правозащитной системе, в лице Правительства РФ и иных компетентных органов принимает отдельные рамочные документы. Например, распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2012 г. утверждена Концепция федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 гг.», в которой сказано, что указанная система как механизм государственной защиты имеет большое значение в любом

³ Синюков В. Н. Правоохранительная система России: необходимость концептуальных перемен // Правоохранительная политика в России: проблемы теории и практики / под ред. А. В. Малько. Тамбов, 2010. С. 46.

правовом государстве. Однако по настоящий момент значительная часть проблем по установлению системы подлинно действенного и независимого суда не решена, по-прежнему отсутствует научно обоснованная и последовательно реализуемая судебной-правовая политика, без которой невозможно должное функционирование и развитие ни правоохранительной, ни правозащитной систем.

Концепции правоохранительной, правозащитной и судебной политики в Российской Федерации должны быть основополагающими доктринальными документами, предлагающими решение наиболее острых проблем, имеющихся в сфере правоохранительной деятельности, судостроительства и судопроизводства, организации правозащитной системы, содержащими стратегию развития указанных важнейших сфер правовой жизни общества. В силу того что правоохранительная, правозащитная и судебная политика выступают особыми диалектически связанными разновидностями политики правовой, желательно, чтобы проекты концепций правоохранительной, судебной и правозащитной политики базировались на едином отправном, базовом проекте Концепции правовой политики в РФ, разработанном сотрудниками Саратовского филиала Института государства и права РАН.⁴ Отчасти эта задача уже решена посредством подготовки и опубликования данным коллективом исследователей Концепции правоохранительной политики,⁵ которая является прямым продолжением общей Концепции правовой политики в России.

Среди важнейших проблем, стоящих на пути прогрессивного развития российской судебной власти как важнейшей составной части правозащитной системы, все больше заявляет о себе отсутствие единой судебной практики, «разрозненность» судебной власти, ее специфическое и далеко не всегда обоснованное «разделение». Это не позволяет правосудию стать полноценным, не повышает степень доверия к нему. Можно сколько угодно «вкочивать» деньги в существующую судебную систему, но если она будет воспроизводить то, что есть сейчас, положение дел к лучшему не изменится. Нужны иные меры, которые выведут правосудие на новый уровень качества и цивилизованности.

Настоящая модернизация судебной системы связана, прежде всего, с переустройством судебных органов, что должно отвечать современным требованиям развития российского общества. В связи с этим заслуживает внимания инициативное предложение Президента РФ В. В. Путина по объединению Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ и внесению соответствующих изменений в Конституцию, высказанное им на пленарном заседании Петербургского международного экономического форума 21 июня 2013 г.⁶ Данную идею поддержали и парламентарии. Так, в своем интервью корреспонденту «Российской газеты» заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества сенатор А. Савенков весьма позитивно оценил инициативу Президента РФ.⁷ Целесообразность и оправданность подобного шага не вызывает

⁴ См.: *Правовая политика: словарь и проект концепции* / под ред. А. В. Малько. Саратов, 2010.

⁵ См.: *Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации* (проект) / под ред. А. В. Малько. Саратов, 2012.

⁶ См.: <http://ria.ru/society/20130621/944918601.html#ixzz2bHHwKdk0>. Дата обращения 7 августа 2013 г.

⁷ См.: <http://www.rg.ru/2013/07/02/savenkov.html>. Дата обращения 7 августа 2013 г.

особых возражений, но все же предлагаемое нововведение лишь отчасти решит задачу по формированию подлинно единой судебной власти в стране.

Если мы говорим о Концепции судебной политики, то в стратегическом плане было бы верным объединение фактически «трех ветвей» судебной власти — конституционной, арбитражной и общей юрисдикции — в одну, которую олицетворял бы Верховный Суд РФ. Конституционное, арбитражное и иные виды правосудия вполне могут функционировать в рамках коллегий (палат) данного высшего судебного органа, что уже неоднократно убедительно отмечалось в юридической литературе. Так, В. Ф. Попондопуло справедливо пишет о том, что «внешняя специализация, представленная тремя самостоятельными ветвями судебной власти, сыграла свою историческую роль, и теперь, на мой взгляд, от нее можно отказаться путем объединения всех ветвей судебной власти в единую, возглавляемую Верховным Судом РФ. В рамках унифицированной федеральной судебной системы должны быть созданы подразделения (палаты, коллегии и т. п.), специализирующиеся в разрешении дел о соответствии Конституции РФ (ныне подведомственность Конституционного Суда РФ), в рассмотрении экономических споров (ныне подведомственность арбитражных судов), административных споров (ныне разрозненная подведомственность), а возможно, и других (патентных, ювенальных и т. п.)».⁸

Что это даст личности, обществу и государству?

Во-первых, наконец-то будет реальный шанс воплотить в судебной правовой жизни единую судебную практику. Верно подчеркивает в своем интервью президент Гильдии российских адвокатов Г. Б. Мирзоев, что «к сожалению, разные суды по одним и тем же основаниям, одному и тому же делу выносят порой диаметрально противоположные решения. Иногда доходит до абсурда. Человек идет в суд общей юрисдикции, но получает там отказ. Тогда он регистрирует некое ООО и идет в арбитражный суд с тем же вопросом, и решает его. В прежние годы главной инстанцией в стране был Верховный суд, он анализировал судебную практику и давал рекомендации по различным категориям дел. Сегодня у нас три ветви судебной системы и, получается, три справедливости. Возможно, пришло время подумать над тем, чтобы функционировал один Высший или Верховный суд и единый Судебный департамент... В этом суде могут работать конституционная коллегия, общей юрисдикции, арбитражная, административная. Но это будет единая система, она обеспечит единый подход в правоприменительной практике».⁹

Во-вторых, в условиях слабого доверия к судебной власти со стороны общества и невысокой в целом эффективности различных судебных органов важно объединить их усилия для более полной защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов иных субъектов права. Обоснованно отмечается, что «существование трех самостоятельных, не связанных друг с другом структур ослабляет судебную власть, призванную играть роль стабилизирующего фактора в государстве и защищать права и свободы личности».¹⁰

⁸ Попондопуло В. Ф. Система третьей власти: от горизонтальной организации к вертикальной // Закон. 2004. № 10. С. 114.

⁹ Ямшанов Б. Справедливость на троих не делится // Российская газета. 2012. 11 декабря.

¹⁰ Бойков А. Д. Судебная реформа: обретение и просчеты // Государство и право. 1994. № 6. С. 15.

В-третьих, это позволит создать, с одной стороны, более простую и компактную, а с другой — более четкую и иерархическую совокупность судебных структур, которую с полным правом можно назвать судебной системой, и ее элементы между собой будут действительно взаимосвязаны. Сейчас у нас фактически три условные «судебные системы», которые системами в полном смысле слова не являются, действуют зачастую «сами по себе». Более того, подчас проявляется и определенная нездоровая конкуренция между ними, ведется борьба за сферы влияния, за более важный статус, за те или иные привилегии и т. д., что не способствует судебно-правовому прогрессу, а в большей мере сдерживает его.

В-четвертых, подобное слияние создаст благоприятные условия для полноценного судебного федерализма, усилив тем самым правосудный ресурс в регионах, что будет соответствовать ст. 1 Конституции РФ, согласно которой Россия — федеративное государство. В частности, в результате названных изменений можно будет организовать конституционное правосудие не только на федеральном, но и на региональных уровнях, чему сейчас активно противодействуют власти ряда субъектов РФ.

В-пятых, не последнюю роль в подобной реконструкции судебной власти играют проблемы специализации и финансовых затрат. Вполне можно поддержать мнение В. Ф. Попондопуло о том, что «существующая организация судебной системы России, построенная на принципах внешней специализации, менее эффективна и более затратна с финансовой точки зрения, чем система, построенная на принципах унификации и внутренней специализации. Она сложна и тем самым порождает множество специфических организационных и даже политических проблем как во взаимоотношениях каждой ветви судебной власти с другими органами государственной власти (Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти), так и в отношениях различных ветвей судебной власти между собой».¹¹

Разумеется, такие преобразования в судебной сфере будут связаны с соответствующими изменениями не только в текущем законодательстве, но и в Конституции РФ. Но это стоит того, если мы действительно хотим сделать судебную власть результативной, реально и качественно защищающей интересы личности, общества и государства.

Таким образом, модернизация судебной системы связана с объединением имеющихся судов в полноценный Суд со всеми вытекающими отсюда последствиями. На это же обращают внимание и ветераны судебной деятельности. Например, патриарх отечественного правосудия, заслуженный юрист РФ А. К. Большова подчеркивает, что «объединение систем необходимо... Надо изменить Конституцию, разработать концепцию, определить последовательность...».¹² С этими идеями можно только согласиться, включить их в проект Концепции судебной политики и начать действовать в соответствии с ними.

Однако необходимостью модернизации судебной системы не исчерпывается весь спектр проблем, имеющих место в настоящий момент в функционировании российской правозащитной системы. Последняя требует для своего «оздоровления» и развития именно системного, комплексного и научно выверенного подхода со стороны общества и государства.

¹¹ Попондопуло В. Ф. Система третьей власти... С. 115.

¹² Большова А. К. Надо создавать единую судебную систему // Судья РФ. 2009. № 11. С. 13.

При этом отметим, что в России уже был предпринят ряд попыток подготовки программных документов в области развития правозащитной деятельности и правозащитной системы. Так, еще в 1994 г. был издан Указ Президента России № 864 от 13 июня 1996 г. «О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации», в котором впервые было обращено пристальное внимание государства на необходимость формирования полноценной правозащитной системы. К сожалению, намеченные ориентиры преимущественно не были реализованы на практике.

Схожие положения нашли свое закрепление и в Указе Президента России от 9 апреля 1997 г. «О Годах прав человека в Российской Федерации». В 1998 г. по распоряжению Президента РФ была начата разработка федеральной Концепции обеспечения и защиты прав человека. Комиссия по правам человека при Президенте РФ представила в 2000 г. проект указанной Концепции,¹³ но она не получила своего официального утверждения. Позднее, в 2009 г., по инициативе Общественной палаты РФ был подготовлен еще один проект Концепции правозащитной деятельности, в котором акцент сделан на деятельности негосударственных организаций.¹⁴

На наш взгляд, указанные программные документы, безусловно, заслуживают пристального внимания и в какой-то мере решают отдельные задачи по установлению курса на выверенную правозащитную политику в стране. Вместе с тем в целом нам представляется необходимым более широкий подход в формировании правозащитной стратегии, нежели это имеет место в обозначенных документах. Думается, что первостепенной задачей Концепции правозащитной политики должно являться отражение основных идей по развитию всей правозащитной системы в ее широком понимании. Объектом защиты подобной системы должны выступать не только права и свободы человека, но и само право как важнейшая социальная ценность и достижение общей культуры общества, а также правовая система в целом.

Особую значимость исследования проблемы правозащитной системы и политики ее стратегического развития обоснованно отмечает В. М. Баранов: «Многие аспекты этого специфического и актуального среза социального бытия, определяющие в конечном счете меру юридической цивилизованности государства и общества, их правовой прогресс, требуют глубокого и основательного изучения отечественным правоведением».¹⁵ При этом автор предлагает, на наш взгляд, достаточно узкое понимание правозащитной системы, увязывая ее исключительно с правами человека в России.¹⁶

Т. М. Калинина также ограничивается лишь правами человека при анализе объекта воздействия правозащитной системы, предлагая определение последней как совокупности «способов и средств защиты прав и свобод человека, существующей в виде комплекса взаимосвязанных правозащитных отраслей, норм и институтов; подсистемы гуманитарного законодательства и правозащитных учреждений; подсистем гуманитарного

¹³ См.: *Федеральная Концепция обеспечения и защиты прав и свобод человека* (проект). М., 2000.

¹⁴ См.: *Проект Концепции правозащитной деятельности в Российской Федерации*. М., 2009. С. 5–6.

¹⁵ *Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации*: Сб. ст. / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2003. С. 7.

¹⁶ См.: Там же. С. 8.

информирования, образования, накопления, хранения, воспроизводства и развития гуманитарной идеологии». ¹⁷ В данном случае следует согласиться с критическим замечанием В. Н. Карташова о том, что указанное определение не охватывает значительную часть механизма защиты права: деятельность многочисленных отечественных, иностранных и международных правозащитных организаций, судебную и иную юридическую практику. ¹⁸

Представляется, что в науке необходим более широкий подход к трактовке правозащитной системы общества, ибо проблема защиты прав человека может быть решена лишь посредством комплексной защиты всей системы права как объективной предпосылки существования и реализации отдельных субъективных прав личности. Другими словами, само объективное право также нуждается в защите от различного рода посягательств и нарушений его предписаний. При этом надлежит четко разграничивать понятия «охрана» и «защита» права, рассматривать правозащитную деятельность и ее субъектов как часть (подсистему) правоохранительной системы. Прав Ю. Ю. Ветютнев в своем утверждении: «...в основе своей правозащитная и правоохранительная деятельность принципиально едины, и пока это единство не будет восстановлено, нет оснований рассчитывать на улучшение ситуации с правами человека в России». ¹⁹

В связи с этим понятийный ряд в теории защиты права должен начинаться со следующей цепи: «охрана права — правоохранительная система — защита права — правозащитная система». Его логическим продолжением выступает категория «правозащитная политика», под которой в юридической литературе предлагается понимать целостную систему мер, принимаемых на государственном уровне с целью обеспечения и защиты прав человека. Мерилом эффективности правозащитной политики должен выступать достигнутый уровень защищенности прав человека. ²⁰ Однако и в данном случае вряд ли можно признать оправданным достаточно узкое понимание правозащитной политики. Безусловно, обеспечение и защита прав человека являются «краеугольным камнем» всей правозащитной системы. Очевидно и то, что правами человека не исчерпывается ее функциональное предназначение. Институт прав человека имеет статус общесоциальной ценности, достижения культуры, а также некоего критерия правового прогресса общества. В реальном механизме правового регулирования права и свободы личности имеют многоступенчатый характер своего закрепления и обеспечения, начиная с положений Конституции РФ и общепризнанных норм международного права и заканчивая конкретными процессуальными средствами защиты субъективного права в суде, например в исковом порядке.

Упоминание в научной теории лишь одного объекта защиты в виде прав человека в ходе конструирования модели правозащитной политики и правозащитной системы произвольно и излишне упрощает существо

¹⁷ Калинина Т. М. Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы согласования. Дис. ... к. ю. н. Н. Новгород, 2002.

¹⁸ Карташов В. Н. Правозащитные системы: понятия, основные типы и принципы // Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации. С. 12.

¹⁹ Ветютнев Ю. Ю. Несколько замечаний о теории правозащитной системы // Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации. С. 62.

²⁰ Там же. С. 63–64.

рассматриваемой проблемы. Реальный механизм защиты права трансформируется в идеализированный, «романтичный» лозунг времен буржуазных революций. Права человека — это лишь вершина «пирамиды» объектов, подлежащих защите в правовой системе. Сама идея естественного права так и остается лишь абстрактной целью, правовой «мечтой» об идеальном законе без ее сложного воплощения в тысячи предписаний позитивного права, без десятков и сотен тысяч правоприменительных актов и иных юридических действий, которые не укладываются в рамки традиционно предлагаемого понятия «правозащитная система».

Так, понятие «защита» в юриспруденции должно иметь многомерный, комплексный характер, опираясь на принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, моделировать единую систему защиты права. В качестве объектов защиты следует выделять не только права человека, но и конкретизированные в реальных правоотношениях субъективные права их участников. Права человека, будучи комплексным правовым образованием, растворяются «во всех без исключения отраслях действующего права, откуда их нельзя изъять или выделить».²¹ Таким образом, сторонники трактовки правозащитной системы через призму прав человека сами осознают определенную аморфность и неуловимость такого объекта защиты, нецелесообразность принятия, например, единого специализированного законодательного акта о правах человека. Ведь правозащитная система призвана обеспечивать надлежащее функционирование всего объективного права, а не только его отдельных предписаний, какими бы значимыми они ни являлись.

На наш взгляд, наиболее точным будет определение защиты права как одной из подсистем охранительных мер (наряду с юридической ответственностью), представляющей собой единую совокупность взаимосвязанных специальных юридических средств, направленных на пресечение конкретных нарушений, на восстановление нарушенных частных и публичных интересов и (или) на обеспечение условий их удовлетворения в иных формах.

Таким образом, категория «правозащитная система» призвана выполнять функцию наиболее общей, предельной абстракции, которая включает в себя в системном отношении понятия «защита права» и «правозащитная политика». При этом объект защиты наиболее целесообразно рассматривать с широких позиций, не ограничиваясь институтом прав человека, а понимая под ним также и иные элементы правового статуса личности, и само объективное право, что позволяет представить правозащитную систему в виде сложного комплексного и многомерного образования правовой жизни.

С учетом обозначенных теоретико-методологических установок представляется возможным предложить следующую структуру Концепции правозащитной политики в Российской Федерации.

В первую очередь, данная Концепция должна содержать некую вводную часть, в которой будет дана характеристика современного состояния правозащитной системы Российской Федерации посредством указания на наиболее «болевые точки».

Основной текст Концепции представляется целесообразным разбить на ряд разделов:

- I. Общие начала правозащитной политики;
- II. Содержание правозащитной политики;

²¹ Там же. С. 63.

III. Основные направления правозащитной политики;

IV. Предложения по совершенствованию правозащитной системы российского общества на федеральном уровне;

V. Приоритетные направления развития правозащитной политики в субъектах Российской Федерации.

В качестве основополагающей цели правозащитной политики предлагаем указать: осуществление на основе законодательства Российской Федерации и общепризнанных принципов и норм международного права защиты объективного права и прав и свобод личности, формирование системы действенных средств защиты права, создание и функционирование эффективной правозащитной системы, установление режима «правовой защищенности» частных и публичных интересов.

Отмеченная цель, по нашему мнению, находит свою конкретизацию в следующих задачах правозащитной политики:

выявление факторов и условий, порождающих правозащитные риски; создание концептуальных основ для формирования единого правового поля в области правозащитной деятельности;

выстраивание эффективного механизма взаимодействия и координации деятельности государственных органов и учреждений в сфере осуществления правозащитной деятельности;

обеспечение надлежащего правового механизма взаимодействия государственных органов и негосударственных правозащитных организаций;

создание с учетом опыта ряда европейских государств системы антикоррупционного законодательства;

улучшение материального обеспечения деятельности правоохранительной системы и негосударственных правозащитных организаций;

мониторинг законодательства, регулирующего правозащитную деятельность, в целях устранения его пробельности, коллизионности, а также правоприменения — для определения наиболее «проблемных точек» практической реализации нормативных положений;

повышение легитимности и открытости правозащитной системы;

борьба с коррупционными проявлениями в органах и учреждениях правозащитной системы;

развитие негосударственной составляющей правозащитной системы; передача части функций по защите права структурам и институтам гражданского общества (например, саморегулируемым организациям);

разработка правовых основ последующего контроля за результатами правозащитной деятельности;

концептуальное обеспечение совершенствования системы правовых средств защиты права (правовосстановительных, правообеспечительных и иных);

развитие и соблюдение принципов правового государства, гарантированных Конституцией Российской Федерации и общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации;

повышение качества отправления правосудия как основного государственного института защиты прав личности;

приведение правозащитной системы России в соответствие с международными стандартами;

правовое просвещение в области защиты прав;

разрешение споров и конфликтов между гражданами, общественными организациями и государственными органами, должностными лицами правовыми средствами.

В Концепции также должны найти отражение и основополагающие принципы формирования и реализации правозащитной политики, в числе которых полагаем целесообразным и обоснованным указать следующие:

— *принцип законности* — неукоснительное соблюдение требований общепризнанных норм и принципов международного права в области защиты права, законодательства Российской Федерации всех уровней; запрет использования механизмов и процедур, нарушающих требования указанной нормативной основы правозащитной политики и недопустимость противопоставления требований указанных выше актов и целесообразности политического, экономического, организационного и иного характера;

— *приоритета прав и основных свобод человека и гражданина* — формирование и реализация правозащитной политики подчиняются конституционному положению о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, при определении основных направлений правозащитной деятельности права и свободы человека и гражданина должны представлять исходный ее ориентир;

— *социально-политической обусловленности* — принимаемые в сфере защиты права решения, акты и совершаемые действия основываются на объективно сформировавшихся потребностях и интересах личности, общества и государства;

— *научной обоснованности* — формирование правозащитной политики основывается на положениях и рекомендациях юриспруденции, результатах теоретических и прикладных исследований и разработок авторитетных научных юридических центров и школ;

— *демократизма* — правозащитная политика ориентируется на широкое участие в ее формировании и осуществлении различных социальных групп; использует средства, процедуры и механизмы, не противоречащие основам демократии и интересам большинства;

— *учета культурного фактора* — правозащитная политика формируется и осуществляется на общепризнанных нравственно-культурных ценностях и традициях российского общества, справедливости, взаимопомощи и социального компромисса, национально-культурного равноправия, уважения культуры и традиций всех народов России;

— *гласности* — правозащитная политика в России осуществляется на основе открытого доступа к информации о ее сущности, целях, принципах, приоритетах, механизмах и средствах реализации;

— *согласованности с международными стандартами в области защиты права* — правозащитная политика основана на признании и учете международных стандартов в области прав человека и их защиты, учете опыта и рекомендаций международных правозащитных организаций при соблюдении приоритетности национальных интересов России;

— *свободы и самоуправления политических и иных объединений граждан, местного самоуправления* — указанные субъекты правозащитной политики должны иметь возможность самостоятельно и независимо организовывать свою правозащитную деятельность без вмешательства государства и его органов;

— *свободы выражения мнений и убеждений, слова и печати, совести* — идеологическая составляющая правозащитной политики должна вырабатываться на основе плюрализма мнений ее субъектов и участников;

— *практической ориентированности и востребованности* — правозащитная политика основывается на подробном изучении реального состояния дел в сфере защиты права, функционирования правозащитной

системы, формирует свои приоритеты и определяет основные направления, исходя из потребностей практики и связи с ней.

В качестве основных направлений формирования и реализации правозащитной политики предлагаем выделить такие, как:

- правозащитная политика в сфере осуществления правосудия;
- правозащитная политика в сфере противодействия коррупции;
- правозащитная политика в сфере взаимодействия органов государственной власти и неправительственных правозащитных организаций;
- правозащитная политика в деятельности прокуратуры;
- правозащитная политика в сфере защиты и обеспечения прав детей;
- правозащитная политика в сфере защиты прав и законных интересов предпринимателей и юридических лиц;
- правозащитная политика в области создания системы действенных юридических гарантий и механизмов по обеспечению эффективной самозащиты своих прав личностью.

Последнее направление правозащитной политики научным сообществом и на практике зачастую и вовсе не выделяется в качестве самостоятельного, что, на наш взгляд, не способствует выстраиванию полноценной и действенной правозащитной системы в России. Инструмент самозащиты должен обрести должный правовой статус наряду с другими способами и средствами правозащитной деятельности. К сожалению, в настоящий момент самозащита во многих случаях не признается государством как законное средство обеспечения собственной безопасности личности, защиты ее собственности, прав и свобод, а порой, напротив, объявляется правонарушением и даже признается преступным действием. Немало проблем можно выделить в установлении и реализации других направлений правозащитной политики, но именно самозащита в российской правозащитной системе находится в наиболее неразвитом состоянии, не позволяя гражданам ощутить себя полноправными участниками рассматриваемой системы.

В данном случае полагаем уместным напомнить о том, что Конституционный Суд РФ еще в 1995 г. сформулировал правовую позицию, согласно которой личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов.²²

Нами представлена примерная структура проекта Концепции правозащитной политики, которая еще требует своего обсуждения, доработки и развития. При этом основная задача формирования концепции правозащитной политики сегодня заключается в обеспечении системного и научно обоснованного видения проблемы опережающего развития правозащитной системы общества, в создании идейно-теоретического фундамента реализации правозащитной функции Российским государством.

²² См.: *Постановление Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 г. № 4-П по делу о проверке конституционности статей 220.1 и 220.2 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. А. Аветяна // СЗ РФ. 1995. № 19. Ст. 1764.*