

Министерство образования и науки Российской Федерации
Частное образовательное учреждение высшего профессионального
образования «Омская юридическая академия»

На правах рукописи

ВОРОБЬЕВА Светлана Анатольевна

КАЧЕСТВО ЗАКОНА И ЕГО РОЛЬ
В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
(теоретико-правовой аспект)

Специальность 12.00.01. – теория и история права и государства; история учений о
праве и государстве

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:

Анохин Юрий Васильевич

доктор юридических наук, доцент

Омск - 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава I. Теоретико-правовая характеристика категории «качество закона»	
§ 1.1. Проблемы соотношения права, закона и прав человека	14
§ 1.2. Качество закона: понятие и характерные свойства	53
§ 1.3. Права человека в системе правовых ценностей	75
Глава II. Совершенствование правового регулирования как средство обеспечения прав человека	
§ 2.1. Эффективность правотворческой деятельности как условие создания качественного закона по обеспечению прав человека	97
§ 2.2. Роль качества закона в правоприменительной деятельности ор- ганов государственной власти по обеспечения прав человека ...	124
§ 2.3. Деятельность контрольно-надзорных органов по обеспечению качества закона и прав человека	153
Заключение	189
Список использованной литературы	197

Введение

Актуальность темы диссертации обусловлена приоритетом прав и свобод человека и гражданина как в жизни российского государства и общества в целом, так и в юридической науке в частности. Закрепление в Конституции Российской Федерации прав и свобод человека в качестве непосредственно действующих элементов правовой системы стало не только вехой в развитии отечественного законодательства, знаменующей смену господствующей идеологии, но и своеобразной нормативной предпосылкой для замещения доминирующих правовых ценностей и приоритетов в правосознании. Акцентируя внимание на важности этой проблемы, председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин отмечает, что, гарантируя широкий круг международно признанных прав и свобод человека, Конституция РФ призвана обеспечить правовые предпосылки развития основанного на господстве права конституционного строя в России¹. В современном мире нет, с одной стороны, более значимой, а с другой – болезненно реализуемой на практике идеи, чем качество закона, обеспечивающего реализацию прав человека.

Необходимость создания качественных законов и иных нормативных актов, направленных на обеспечение прав и свобод личности, требует глубокого и беспристрастного осмысления многих существующих проблем в правотворчестве, включая юридическую технику, в правоприменительной практике и контрольно-надзорной деятельности. При этом на сегодняшний день нерешенным остается вопрос о потенциальной возможности законодателя влиять на эффективное претворение нормативных правовых актов в жизнь.

При рассмотрении проблемы, связанной с качеством закона, не следует противопоставлять права человека и позитивное право. Как справедливо отмечает

¹ См.: Зорькин В.Д. Российская Конституция в действии: Предисловие // Конституция Российской Федерации: постатейный науч.-практ. Комментарий / под общ. ред. А.Т. Гаврилова. М., 2003. С. 3.

С.А. Александрова, «необходимо рассматривать их в диалектическом единстве, как части единого целого»¹.

Особую значимость тема исследования приобретает в контексте обновления отечественного законодательства. Обобщение опыта нормативного регулирования прав и свобод человека, выработка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию механизма их обеспечения имеют не только важное теоретическое, но и практическое значение, являются условием возрастания роли и Конституции, и конституционной доктрины в защите прав и свобод личности.

Доподлинно известно, что многие формально действующие законы, по сути, не способны оказать воздействие на какие-либо общественные отношения по причине объективной невозможности их исполнения. Связано это в первую очередь с тем, что законодатель не учитывает всей совокупности факторов, воздействующих на правоприменительную деятельность органов государственной власти (так как они занимают особое место в механизме государства в связи с многосторонностью направлений деятельности) по обеспечению прав человека, тем самым характеризуя качество закона. Обращение к анализу указанных факторов позволяет выявить фактически недействующие нормативные правовые акты, тем самым способствует повышению качества реально действующих законов, направленных на обеспечение прав человека.

Права человека за последнее время стали одним из динамично развивающихся разделов как национального, так и международного права, трансформировавшись из относительно маргинального явления в наиболее важную часть всего механизма правового регулирования.

Механизм обеспечения прав и свобод человека в современных условиях представляет собой сложный правовой комплекс, включающий в себя как внутригосударственные, так и международные контрольно-надзорные средства. Имеются в виду, с одной стороны, нормативные акты и ориентированные на их исполнение органы государства, а с другой – международные договоры и создаваемые на

¹ См.: Александрова С.А. Правопонимание и права человека: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 3.

их основе органы, призванные обеспечить реализацию принятых и признанных норм.

В научной и учебной литературе можно встретить различные взгляды на проблему обеспечения качества закона по защите прав человека. Вместе с тем, юридической доктриной и практикой не выработано единого концептуального подхода к решению данной проблемы.

Актуальность темы исследования обусловлена также неизбежными процессами интернационализации прав человека. Они выступают специфической проблемой глобального масштаба и призваны своеобразно отражать все многообразие происходящих процессов, с учетом их своеобразной духовной политико-правовой и моральной основы. Права человека выступают нравственным и юридическим ориентиром для отраслевого национального законодательства и конституционного права в целом. Вот почему теоретико-правовое изучение основных проблем влияния качества закона на обеспечение прав человека приобретает повышенную актуальность.

Важность и сложность разрабатываемой проблемы означает, что ее изучение может быть осуществлено только в русле монографического исследования. Объективная необходимость такого исследования продиктована непосредственными потребностями общества в реальном осуществлении провозглашённых в Конституции РФ и международных правовых актах прав человека, совершенствовании правозащитного законодательства, а также международного и внутригосударственного механизмов обеспечения прав и свобод личности, повышении правозащитной культуры общества и человека.

Дальнейшая разработка теоретико-правовой концепции качества закона и обеспечения прав человека как в теоретическом, так и в практическом направлениях отвечает потребностям развития и укрепления России, конституционного правопорядка и законности в обществе.

Степень научной разработанности проблемы. Проблема качества закона и обеспечения прав и свобод человека постоянно находится в центре внимания

правовой науки. Многогранность данной темы очевидна. Различные ее аспекты изучались и нашли отражение в научных изысканиях многих ученых.

Основы современной концепции прав человека были заложены в трудах выдающихся мыслителей прошлого: Аристотеля, Платона, И. Канта, Н.А. Бердяева, Г. Гроция, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Фурье, Ф.М. Достоевского, С.Н. Булгакова, А.И. Герцена, Л.Н. Толстого, И.А. Ильина, И.А. Покровского, Б.А. Кистяковского, Н.М. Коркунова, П.И. Новгородцева, В.И. Вернадского, А.Д. Сахарова и др.

Вопросам качества закона и обеспечения прав и свобод личности уделяли внимание такие ученые, как Е.В. Аграновский, С.С. Алексеев, В.С. Афанасьев, В.К. Бабаев, М.В. Баглай, В.М. Баранов, П.П. Баранов, В.В. Бойцова, М.С. Бондарь, Н.В. Витрук, Н.А. Власенко, В.В. Глазырин, В.И. Гойман, А.С. Григорьев, Г.М. Даниленко, В.Н. Карташов, Д.А. Керимов, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лазарев, В.О. Лучин, Е.А. Лукашева, И.И. Лукашук, Г.В. Мальцев, Н.И. Матузов, А.В. Малько, А.С. Мордовец, Л.А. Морозова, Б.Л. Назаров, А.С. Пиголкин, С.В. Поленина, В.А. Рудковский, В.А. Рыбакова, В.П. Сальников, В.Н. Синюков, В.В. Сорокина, Ю.А. Тихомиров, В.А. Толстик, А.А. Ушаков, И.Е. Фарбер, В.А. Четвернин, Б.С. Эбзеев и др. Однако формирование общеправовой теории прав человека, отражающей новую политико-правовую ситуацию в мире и России, в частности, началось в конце 90-х гг. XX в. К монографическим работам отечественных авторов последнего времени, рассматривающих некоторые аспекты обозначенной проблемы, необходимо отнести исследования Ю.В. Анохина, В.Н. Бутылина, И.В. Гончарова, К.К. Гасанова, М.И. Байтина, Л.И. Глухаревой, Е.А. Порошина, Т.К. Примака, А.С. Прудникова, В.М. Шафирова, О.И. Цыбулевской, Р.Б. Головкина, В.А. Терехина, П.А. Лаптева, В.В. Чепурина, А.А. Юнусова и др.

Таким образом, следует отметить, что до настоящего времени окончательно не решена проблема влияния качества закона на обеспечение прав человека, согласно современному правопониманию, с учетом влияния норм международного права и правовых прецедентов Европейского Суда по правам человека на национальную правовую систему и отечественную правоприменительную практику в общей теории права.

Объектом исследования являются общественные отношения, составляющие содержание и свойства качества закона, связанные с обеспечением прав человека в России, имеющие принципиально важное значение для прогрессивного существования и дальнейшего развития общества.

Предметом исследования выступает качество закона как общеправовой феномен, обладающий специфическими особенностями и функциональными возможностями для обеспечения прав человека в условиях современной юридической действительности.

Цели и задачи исследования. Цель диссертационного исследования заключается в научном осмыслении и анализе сущности качества закона как целостного, многогранного явления правовой сферы, теоретико-правовой анализ многообразия форм его влияния на механизм обеспечения прав человека в правоприменительной деятельности.

Для достижения поставленных целей определены следующие **задачи**:

- проанализировать имеющийся по данной проблеме теоретический и эмпирический материал;
- установить соотношение понятий «право», «закон», «права человека», изучить возможности их использования в практической деятельности;
- провести анализ разрозненных в настоящее время эмпирических и научных знаний по вопросам качества закона и его влияния на обеспечение прав человека;
- установить основные критерии, определяющие оценку качества закона;
- проанализировать действующее отечественное законодательство в целях определения эффективности правотворческой деятельности как условия обеспечения качества закона по защите прав человека;
- выявить общие закономерности влияния качества закона на обеспечение прав человека в правоприменительной практике государственных органов;
- исследовать факторы, влияющие на определение качества закона в правоприменительной деятельности органов государственной власти по обеспечению прав человека;

- определить систему контрольно-надзорных органов и исследовать эффективность их деятельности по обеспечению качества закона для совершенствования их деятельности;

- разработать конкретные предложения по совершенствованию отечественного законодательства в сфере обеспечения прав человека.

Методологическую основу исследования составил диалектико-материалистический подход к познанию явлений государственно-правовой действительности в сочетании с различными видами анализа. Для выявления системных характеристик качества закона и обеспечения прав человека продуктивным стало применение системного подхода. Необходимость выявления юридических свойств качества закона и обеспечения прав человека предопределила применение нормативно-догматического метода. Были использованы также и другие специальные и частные методы: исторический, логико-юридический, функциональный, метод моделирования и другие.

Теоретической основой диссертации послужили труды отечественных ученых в области теории государства и права, истории государства и права, конституционного, уголовного, административного, гражданского, финансового и других отраслей права, а также философии, политологии, социологии и экономики.

Нормативную базу исследования составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, нормы международного права, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в самой постановке проблемы, а также в том, что впервые осуществляется теоретико-правовой анализ обеспечения прав человека через призму качества закона, основанного на существующих подходах к правопониманию. Исследованы и обоснованы выводы о прикладном характере существующих в науке подходов к правопониманию для обеспечения качества закона, их ценности для правотворчества и

правоприменения, формирования правосознания общества, укрепления правопорядка и законности, а также преодоления пробелов и коллизий в вопросах соблюдения и охраны основных прав человека и гражданина.

Научная новизна диссертационного исследования определяется также тем, что в нем впервые качество закона исследуется в единстве с вопросами обеспечения прав человека, в том числе в правотворческой деятельности, правоприменительной практике органов государственной власти, а также контрольно-надзорной деятельности уполномоченных на то субъектов.

Положения, выносимые на защиту:

1. Противопоставление концепции естественного права и нормативного правопонимания несет в себе опасные тенденции. Если государство связано правом, то издаваемые им законы не должны противоречить праву и, в частности, тем правам человека, которые в теории называют естественными и неотъемлемыми.

Право вообще – это нормативно выраженная свобода. При этом совокупность прав человека, достигнутых в конкретной правовой культуре, составляет тот объем правовой свободы, который в этой культуре признается необходимым для каждого индивида. Право в этой связи должно характеризоваться как посредник между государством и гражданским обществом, с помощью которого не только государство управляет обществом, но и общество – государством.

Основопологающие права и свободы существуют не в силу закона, а в силу их взаимного признания внутри круга субъектов государственно-правового общения. В этом смысле фундаментальные права можно называть естественными, ибо они проявляются до и независимо от их официального признания. Они называются неотчуждаемыми, так как без них человек не может быть субъектом права и государства.

2. Закон будет правовым только в том случае, если в его основу будет заложена мораль и ориентиром регулирования будут выступать права человека и благо человека. Право, правовые законы – это законы, соответствующие правам человека.

Главным критерием демократичности законов служит полнота выражения воли народа, проявляющаяся в том числе посредством широкого участия населения (общественных организаций) в законотворчестве как на стадии подготовки законопроектов, так и при их обсуждении и принятии. Законы, которые принимаются без участия населения и вопреки воле народа, являются недемократичными. Среди недемократичных законов следует особо выделить так называемые «конъюнктурные» законы, принятые в конкретной общественно-политической обстановке в стране в интересах отдельных политических сил, финансово-промышленных групп и криминальных структур.

3. Качественным является тот закон, который реализуется, т.е. воплощается в правовом поведении граждан и правоприменительной деятельности должностных лиц. Если закон соответствует праву, но неэффективен, такой закон не может считаться качественным. Приоритетными свойствами, характеризующими качество закона, выступают воплощение в нем справедливости и иных правовых ценностей.

Критерием оценки ценности любого закона как управленческого акта является то, насколько он, отражая реальные общественные потребности, социально благостен для общества в целом и, следовательно, для каждого из его членов, каждого гражданина. В соответствии с данными критериями следует выделять общественную, государственную, социальную, правовую (юридическую), теоретическую, практическую, статусную и процедурную (процессуальную) ценность, определяющую качество закона.

4. Под правами человека следует понимать обеспеченную государством совокупность нормативно закрепленных возможностей личности, способствующих ее полноправному развитию в обществе и определяющую характер взаимоотношений с государством и другими людьми.

Концепция прав и свобод человека представляет собой систему сложившихся в обществе отношений между государством и личностью, направленных на взаимовыгодное сотрудничество в целях развития государственных устоев, осно-

ванных на демократических принципах, и обеспечения благоденствия человека для развития его творческого и профессионального потенциала.

5. Эффективность правотворчества определяется на двух уровнях. Первый включает юридическую эффективность, которая характеризуется соответствием поведения адресатов правовых норм с требуемым поведением, указанным в выработанной законодателем норме. Второй определяет социальную эффективность, которая предполагает выбор оптимальных средств, дополнительных критериев самой юридической специфики правового регулирования. Если благодаря действиям правовых предписаний социальная цель достигается, их следует считать эффективными.

Условно можно выделить несколько блоков причин неэффективности правотворчества. Первый сводится к проблеме законодательной политики. Второй порожден организацией законодательного процесса. Третий определяется проблемами организационного свойства. Четвертый связан непосредственно с недостатками юридической техники.

6. Качество закона оказывает первостепенное влияние на обеспечение прав человека в правоприменительной деятельности органов государственной власти. Хотя при этом должны учитываться в едином комплексе как экономические, социально-политические, правовые, так и организационные факторы.

7. Определяя систему контрольно-надзорных органов в более крупном масштабе, следует исходить из направленности контроля. В соответствии с данным критерием следует выделить внешний, т.е. международный контроль, осуществляемый в отношении организационно не подчиненных объектов, и внутренний – государственный контроль, осуществляемый в отношении органов одной системы.

Международный контроль представляет собой систему контроля за претворением в жизнь юридических обязательств, закрепленных в национальном законодательстве, взятых на себя государствами в области обеспечения прав человека.

Выступая в качестве средства обеспечения исполнения международных норм, контроль заключается в действии субъектов международного права по

установлению фактического положения и его оценке с точки зрения соответствия нормативным предписаниям, разрабатываемым на международном уровне.

Государственный контроль за обеспечением качества закона представляет собой систему органов, организаций, общественных объединений и должностных лиц, деятельность которых основана и регламентирована Конституцией Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами в целях создания условий по реализации человеком своих прав, свобод и законных интересов.

Теоретическая значимость работы определяется тем, что разрешения проблем обеспечения прав человека при реализации нормативных правовых актов нельзя добиться без учета такой характеристики, как качество закона. Достижение именно качества закона должно быть первостепенной задачей в построении реально действующей системы законодательства. При оценке состояния современного отечественного законодательства не учитывается то обстоятельство, что в доктрине не сложилось единого концептуального подхода к разрешению проблем неэффективного или малоэффективного, более того, бездействующего законодательства. Сформулированные в диссертации теоретические положения и выводы призваны развивать и дополнять отдельные разделы теории государства и права и отраслевых юридических наук.

Практическая значимость результатов исследования состоит в возможности их использования:

а) в научно-исследовательской работе по изучению актуальных проблем прав человека, в теоретическом обосновании выводов, относящихся к построению основ правового государства и гражданского общества в России;

б) в преподавании теории государства и права, прав человека и отраслевых юридических дисциплин;

в) в практической деятельности представительных органов государственной власти по совершенствованию правозащитного законодательства и органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений по организации его эффективного применения.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации нашли отражение в девяти научных публикациях автора, а также в докладах на научно-практических конференциях: IV международной научно-практической конференции «Культура, наука, образование и бизнес XXI века: проблемы и перспективы развития в странах АТР» (г. Южно-Сахалинск); II международной научно-практической конференции «Формирование правовой, межэтнической, религиозной и профессиональной культуры современного специалиста» (г. Рязань); Всероссийской научно-практической конференции «Правовые проблемы укрепления российской государственности» (г. Томск); международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями» (г. Барнаул).

Материалы диссертационного исследования обсуждались и были одобрены на заседании кафедры теории и истории государства и права Омской юридической академии (г. Омск). Предлагаемые в рамках данной работы методологические разработки прошли апробацию и используются в работе правового комитета администрации г. Барнаула.

Положения и выводы диссертации используются в преподавании теории государства и права, других отраслевых дисциплин в Омской юридической академии, Омской академии МВД России, Барнаульском юридическом институте МВД России, Алтайской академии экономики и права, Алтайском институте труда и права (филиал) Академии труда и социальных отношений, в процессе изучения тем «Правотворчество», «Норма права» и «Личность, право, государство», а также в рамках специального курса «Обеспечение прав человека».

Структура и объем диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка используемой литературы.

Глава I. Теоретико-правовая характеристика категории «качество закона»

§ 1.1. Проблемы соотношения права, закона и прав человека

Проблема правопонимания в отечественном и мировом правоведении является одной из сложнейших. Дискуссиям по этой проблематике сотни лет. Взгляды на право, его происхождение, место и роль в системе нормативного регулирования менялись по мере развития общества, зрелости научной правовой мысли¹.

Поэтому вопрос о правопонимании не теряет своей актуальности, практической значимости не только во внутригосударственной плоскости, но и, как верно замечают ученые, «в масштабе мировой общности»². Без права, без его социально общезначимых нормативов человеческое общество существовать не может. Но в правовой деятельности этим понятием нельзя пользоваться как аксиоматичным, пока оно не имеет четкого конститутивного определения. Поиск универсальной научной дефиниции понятия права продолжается³.

Право – понятие сложное и многогранное, однозначно ответить на вопрос «Что такое право?» нельзя. Современные учения о сущности права представляют

¹ Марченко М. Н. Проблемы правопонимания в связи с исследованием источников права // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2002. № 3. С. 3.

² Там же. С. 17.

³ См., например: Мальцев Г. В. Понимание права. Подходы и проблемы. М., 1999; Алексеев С. С. Тайна права: его понимание, назначение, социальная ценность. М., 2001; Бобылев А. И. Проблемы правопонимания, формирования системы права и системы законодательства // Право и политика. 2002. № 2; Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002; Честнов И. Л. Правопонимание в эпоху постмодерна. СПб., 2002; Лафитский В. И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003; Муравский В. А. Актуально-правовой аспект правопонимания // Государство и право. 2005. № 2; Байтин М. И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов, 2005.

конгломерат отдельных концепций, направлений в теории права. Интерес к познанию этого социального явления появился уже давно в рамках отечественного нормативизма¹. Сохранился он и после появления в 50-х гг. идей «широкого» правопонимания, поскольку его сторонники рассматривали в качестве составных частей права не только правоотношения, но и правовые нормы².

Говорить о понимании права вообще, не обращаясь к правам человека, невозможно. Право и права человека – это не различные феномены, ведущие независимую друг от друга жизнь, а явления принципиально одного порядка и одного типа. Права человека – это необходимый, неотъемлемый и неизбежный компонент всякого права, определенный аспект выражения сущности права. Право без прав человека также невозможно, как и права человека вне права. Таким образом, права человека соотносятся с правом как часть и целое. Что есть право и что есть права человека? Ответ на этот вопрос раскрывается в различных концепциях правопонимания. В.А. Четвернин выделяет два типа правопонимания: позитивистский и непозитивистский³. В.С. Нерсесянц говорит о легистском и юридическом типах правопонимания⁴, что в содержательном аспекте одно и то же. Позитивисты (легисты) считают, что право – это любые законы, административные акты, судебные решения и вообще любые приказы государственной власти независимо от их содержания. Такая позиция основана на критерии отождествления права и закона. Противоположный тип правопонимания непозитивистский (юридический), включающий в себя разные направления правовой мысли, в которых проводится различие права и закона.

В современной юридической науке отсутствует единое мнение относительно определения понятия права, его признаков, функций и сущности. Кроме того,

¹ См., например: Карева М. П., Айзенберг А. М. Правовые нормы и правоотношения. М., 1949; Ткаченко Ю. Г. Применение норм советского социалистического права. М., 1955; Шебанов А. Ф. Нормы советского социалистического права. М., 1956 и др.

² Пионтковский А. А. Некоторые вопросы общей теории государства и права // Советское государство и право. 1956. № 1. С. 19; Стальгевич А. К. Некоторые вопросы теории социалистических правоотношений // Советское государство и право. 1957. № 2. С. 26-27; Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 30-31.

³ Четвернин В. А. Введение в курс теории права и государства : учебное пособие для вузов. М., 1997. С. 11.

⁴ Нерсесянц В. С. Философия права : учебник для вузов. М., 1997. С. 32.

без точного определения данного понятия во всех суждениях о тех или иных правовых явлениях, в том числе о конкретных видах прав человека, будут наблюдаться неясность и отсутствие определенного научного содержания. По поводу каждого отдельного суждения, относящегося к той или иной области юриспруденции, может возникнуть сомнение, представляет ли оно собой действительно суждение о праве или о чем-то другом, что не есть право. При отсутствии универсального определения понятия права не могут быть проведены ясные границы между правоведением и другими науками; а при их отсутствии наука права может не полностью охватывать свой предмет и заимствовать знания из других, чуждых ей областей (Е.Н. Трубецкой)¹.

Опыт истории показал, что все поиски определения и сущности такой многогранной категории, как право, приводят к появлению различных подходов в исследовании самого понимания права. Сегодня по-прежнему остается актуальной мысль о том, что ни в какой другой науке нет столько противоречащих друг другу теорий, как в науке о праве.

В настоящее время не только различны подходы к пониманию права, но и отсутствует единая дефиниция правопонимания. Дискуссия, проведенная в конце 70-х гг.², выявила разнообразие мнений о понятии права и привела к появлению, помимо нормативного, ряда иных подходов к правопониманию: социологического, философского, генетического, психологического, аксиологического и, наконец, комплексного (интегративного)³.

Правопонимание – это, без преувеличения, центральный вопрос теории права. Существует значительное количество дефиниций права, и среди них нет ни одной общепризнанной, разделяемой всеми, кто его ценит и изучает. Облик этого универсального явления меняется от одной эпохи к другой, от одной страны к

¹ См., подробнее: Александрова С.А. Правопонимание и права человека : автореф. дис... канд. юрид. наук. – Владимир, 2007.

² См.: О понимании советского права // Советское государство и право. 1979. № 7. С. 56-74; № 8. С. 48-77.

³ Кудрявцев В. Н., Васильев А. М. Право: развитие нового понятия // Советское государство и право. 1985. № 7. С. 3; Лейст О. Э. Три концепции права // Советское государство и право. 1991. № 2; Алексеев С. С. Право: время новых подходов // Советское государство и право. 1991. № 2. С. 3-11; Общая теория права и государства / ред. В. В. Лазарева. М., 1996. С. 99-111 и др.

другой. Вместе с тем, несмотря на многообразие выработанных в правоведении дефиниций правопонимания, неизменным остается уверенность ученых в том, что это, прежде всего, процесс познания, познавательная деятельность, направленная на изучение, объяснение и выработку представления о праве, определение системы элементов, составляющих его сущность.

В современной отечественной правовой науке некоторые ученые указывают на плюрализм правопонимания (П.А. Оль, А.Б. Венгеров); другие говорят о существовании трех основных подходов. Так, В.С. Нерсесянц выделяет следующие подходы: нормативный, широкий и подход, согласно которому подлежат различению право и закон по своей сути¹. Р.З. Лившиц также выделяет три основных подхода к правопониманию: нормативный, из которого следует, что право представляет собой нормативные акты, в которых закреплены правила поведения людей; нравственный, согласно которому право – определенные гуманные идеи и принципы, и социологический, основывающийся на том, что право является сложившимися в обществе отношениями². О.Э. Лейст говорил о формировании трех концепций в теории права: нормативной, социологической и нравственной³. По мнению В.К. Бабаева, многолетняя дискуссия о правопонимании определила три основных подхода к определению его понятия: нормативный (так называемое понимание права в узком смысле), социологический и философский⁴. Некоторые ученые полагают, что право определяется «божественной волей и божественным творением»⁵. По мнению В.В. Богатырёва, унификация смысла права должна осуществляться в рамках интеграции основных подходов к правопониманию. Как известно, таких подходов огромное количество, но если проанализировать историю правовой мысли и обобщить все разнообразие взглядов и представлений о праве, то можно выделить три основные тенденции в

¹ См.: Нерсесянц В. С. Философия права : учебник для вузов. М., 1997. С. 32.

² См.: Лившиц Р. З. Теория права. М., 1994.

³ См.: Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права : монография. М. : Зерцало-М, 2002. С. 217; Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / под ред. В. А. Томсинов. М. : Зерцало, 2008. С. 259.

⁴ См.: Бабаев В. К. Общая теория права. Нижний Новгород, 1993. С. 112.

⁵ Папаян Р. А. Христианские корни современного права. М. : Норма, 2002. 403 с.

правопонимании: 1) позитивно-нормативную; 2) естественно-правовую (философско-доктринальную); 3) социологическую. Все остальные вариации и толки в правопонимании так или иначе укладываются в приведенную классификацию. Используя интегративный подход, В.В. Богатырёв формулирует рабочее определение права: это сложная нормативная система, регулирующая социальную действительность, обусловленная представлениями людей о справедливости и свободе, закреплённая в системе юридических норм и реализуемая в общественных отношениях определенного рода¹.

Выдающийся российский правовед С.С. Алексеев отмечал, что термин «право» многозначен: под ним понимается ряд различных, подчас разноплоскостных явлений (моральное право, право как система общеобязательных юридических норм, права человека и т.д.)².

Недостатком существующих концепций правопонимания является то, что, находясь в плену теоретического прошлого, они акцентируют внимание главным образом на генетической характеристике права, а функционально трактуют его слишком односторонне, фрагментарно, что не даёт достаточно ясного представления о реальной практической роли права в системе общественных отношений, его ценностном регулятивном значении. Все больше превалируют констатирующие, а не концептуальные суждения.

Смысловой спектр понятия права весьма широк, многогранен (не всякое понятие моносеманлично), поэтому оно требует к себе во многом осмысленного аналитического внимания, что, собственно, и позволяет выявить основной смысловой центр этого понятия.

С нашей точки зрения, важно отметить, что при рассмотрении различных теорий и взглядов о праве необходимо учитывать следующие обстоятельства: исторические условия функционирования права и рамки культуры, в которых жил и работал «исследователь»; результат правопонимания всегда зависит от философской, нравственной, религиозной, идеологической позиции познающего субъекта;

¹ Богатырёв В.В. Глобализация права : автореф. дис... докт. юрид. наук. – Владимир, 2012. С. 22 – 23.

² См.: Алексеев С. С. Теория права. М. : Изд-во БЕК, 1995. С. 75.

что понимается под источником права (человек, Бог или общество) и под его сущностью (воля класса, мера свободы человека или природный эгоизм индивида) и др. В качестве критерия классических типов правопонимания представляется наиболее важным источник правообразования (государство или природа человека). В зависимости от этого различают естественно-правовую и позитивистскую теории права¹.

Системный подход к анализу рассматриваемых проблем дал нам возможность включить в поле исследования анализ соотношения не только нормативистского и естественно-правового подходов, но и тесно взаимодействующих с ними социологического, психологического, нравственного (философского), а также марксистского подходов, касающихся не только собственно правопонимания, но и основных прав и свобод.

По мнению В.А. Четвернина, право вообще – это нормативно выраженная свобода. При этом совокупность прав человека, достигнутых в конкретной правовой культуре, составляет тот объем правовой свободы, который в этой культуре признается необходимым для каждого индивида. В исторически неразвитых правовых культурах права человека существуют как сословные права – права «сословного человека», разные для разных сословий. В исторически развитой правовой ситуации это равные права каждого человека или каждого гражданина.

По своей природе права человека – это такие социально значимые притязания на некую меру свободы, которые совместимы с принципом формального равенства, которые могут быть всеобщими требованиями свободы.

Индивиды, свободные члены общества, – это первичные, исходные субъекты права и государства. Правовое общение происходит между субъектами, которые признают друг друга обладающими равной свободой, одинаковыми исходными, первичными правами.

Эти основополагающие права (права и свободы) существуют не в силу закона, а в силу их взаимного признания внутри круга субъектов государственно-правового общения. В этом смысле фундаментальные права можно называть

¹ Манов Г. Н. Теория государства и права. М., 2005. С. 29-35.

естественными, ибо они проявляются до и независимо от их официального признания. Они называются неотчуждаемыми, так как без них человек не может быть субъектом права и государства.

В современном мире основные права провозглашаются принадлежащими каждому человеку (гражданину). Они формулируются в международных декларациях, пактах, конвенциях, в конституциях отдельных государств. Права человека лежат в основе правового законодательства. Права человека – критерий, позволяющий различать правовые и правонарушающие законы¹.

Историческими предпосылками возникновения позитивистской теории права как одного из классических типов правопонимания (К. Бергбом, И. Бентам, Д. Остин, П. Лабанд, Г.В. Шершеневич) явились процессы формирования западно-европейских абсолютистских государств и кодификация национальных законодательств (XVI-XVII вв.).

Главенствующая роль и назначение права заключается в установлении позитивных правил поведения посредством предоставления субъективных прав и возложения юридических обязанностей на субъектов правовых отношений. Одна из способностей права состоит в способности предписывать, указывать варианты поведения и действий. Право устанавливает позитивные правила поведения в организации общественных отношений, обеспечивает четкую их организацию, функционирование и развитие в соответствии с потребностями общественного прогресса.

Право в понимании позитивистов – законы, судебные решения, акты государственной власти независимо от содержания. Позитивисты отождествляют право и закон. Сторонники позитивизма дают формальные определения права, т.е. сущность явления раскрывается через признаки формы, а содержание формы не имеет значения для понятия права. Позитивисты отрицают право вне закона, отрицают естественное право.

¹ Четвернин В. А. Введение в курс общей теории права и государства. Учебное пособие. – М.: Институт государства и права РАН, 2003. 204 с. // <http://www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=1163#1.3.3.1.3.3>. Право и права человека.

В рамках позитивистского понимания права человека определяются как формально-определенные, юридически гарантированные возможности пользоваться социальными благами в описанной законом сфере, официальная мера возможного поведения. Позитивисты отрицают существование естественного права, прирожденных и неотчуждаемых прав человека и считают, что права человека, их объем и содержание определяются государством, которое «дарует» их человеку. Теория октроированных прав находит свое выражение в социологической или марксистской концепции правового статуса личности¹. Она ставит акцент на правах гражданина, отвергая понятие естественных, прирожденных прав человека. Человек становится средством достижения целей, стоящих перед государством, он должен быть всецело подчинен власти, не знающей над собой силы закона, удерживающей свое господство посредством насилия. Новая политическая система поглощает личность, ограничивает ее права и свободы в интересах социалистического государства. Это реализация системостратегического подхода в его крайнем выражении; государство первично; человек – объект государственного воздействия.

Несколько другое приложение теория октроированных прав находит в юридико-позитивистских концепциях правового государства. Это направление в XIX и XX вв. представлено различными течениями и вариантами юридического позитивизма. Суть этих концепций состоит в попытке создать ту или иную конструкцию самоограничения государства им самим же созданным правом. При этом отрицается различие права и закона, и право сводится к установлениям государства.

Права и свободы личности, общественных союзов и общества в целом с позиции такого подхода лишаются объективного и самостоятельного смысла и оказываются октроированными, дарованными «сверху» благами. Также по усмотрению властвующих эти «блага» могут забираться обратно². Таким образом, юридико-позитивистская концепция правового государства, социальная концепция

¹ Российское гуманитарное право : учебное пособие для вузов / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 1998. С. 34.

² Нерсесянц В. С. Философия права : учебник для вузов. М., 1997. С. 104.

правового статуса личности в той или иной мере основаны на теории дарованных прав, связаны системоцентристским пониманием роли государства по отношению к индивиду.

Отрицая естественные и неотчуждаемые права человека (права человека по отношению к государству), легисты признают главные права и свободы людей, установленные государством. Причем то же государство, даровавшее права и свободы, может их и отменить в любой момент, поскольку оно соблюдает их по своей воле.

Одним из направлений современного позитивизма является нормативизм. С позиций нормативистского подхода право – это система общеобязательных, формально определенных юридических норм, исходящих от государства, направленных на урегулирование общественных отношений.

Основоположником нормативизма явился австрийский юрист, в годы Второй мировой войны эмигрировавший в США, Ханс Кельзен (1881-1973). Он принял от позитивизма формально-догматический метод, от И. Канта – деление сферы познания на сферу бытия и сферу долженствования. Кельзен относит право к сфере долженствования, которая никак не связана с миром бытия, не зависит от действительности. По его мнению, сила права в самом праве.

Наиболее яркими представителями «советского нормативизма» были нарком юстиции СССР Н.В. Крыленко и Генеральный прокурор СССР в 1933-1939 гг. А.Я. Вышинский (1883-1954).

Именно право отражает определенный общественный строй, выступает регулятором общественных отношений, приводя поведение людей и организаций в соответствие с интересами общества. Кроме того, именно праву принадлежит ведущая роль в определении принципов организации и деятельности государственных органов, их компетенции, форм и порядка решения ими новых задач¹.

С точки зрения представителей этатистского правопонимания (от франц. *etat* – государство), право – это мера свободы, поэтому эта мера устанавливается государством. Мера свободы определяется государством путем издания законов.

¹ Алексеев Л. И. К вопросу об общем понятии права // Государство и право. 1993. № 6. С. 128.

В связи с этим право в качестве меры свободы устанавливается законом. Из этого вытекает, что сторонники такого правопонимания отождествляют право с законом. С позиций этатистского подхода вне сферы права остаются моральные, политические, социальные принципы права, так как оно всего лишь замкнутая система норм, установленных государством. Однако этатисты обходят стороной, никоим образом не ставят вопрос о том, каковы эти законы, правовые или нет, в связи с тем, что право и закон у них отождествляются.

С позиции сторонников данного подхода к правопониманию, право есть не что иное, как неуклонное соблюдение всех действующих законов.

В науке широко известна либертарно-юридическая теория права В.С. Нерсеянца, согласно которой в качестве исходного правового начала выступает принцип формального равенства. Он трактуется как единство трех основных компонентов правовой формы: 1) абстрактно-формальной всеобщности нормы и меры равенства; 2) свободы и 3) справедливости. «...Право, – пишет В.С. Нерсеянец, – это всеобщая и необходимая форма отношений равенства, свободы и справедливости, определяемая принципом формального равенства участников правоотношений. Право не пустая (в кельзеновском смысле – «чистая») форма, годная для любого произвольного содержания (нормативного и фактического), а специфическая, обладающая особыми формализованными (формально-содержательными) характеристиками и свойствами, отличающими право от неправа»¹.

Во-первых, какое формальное равенство может существовать в отношениях рабовладельца и раба, гражданина античного полиса и органа власти, патриция и плебея, феодала и серва, государственного чиновника и общинника в восточной деспотии? Или факт отсутствия такого равенства свидетельствует о том, что права в этих случаях не существовало?

Во-вторых, остается неясным, что же является первичным – субъект права или правопорядок, правоотношение или норма права. Точка зрения В.С. Нерсеянца основывается на неявном допущении, что первична личность и любой ин-

¹ Нерсеянец В. С. Философия права. С. 57.

дивид, который, если бы это зависело от его желания, всегда бы выбирал общественно-политический строй, где реализован принцип формального равенства. Однако сам факт существования различных цивилизаций свидетельствует об обратном.

В-третьих, непонятно, каким образом право превращается из формального в фактическое. Скажем, если провозглашается формальное право каждого человека на образование и медицинское обслуживание, но то и другое оказывается платным, то этим правом могут реально воспользоваться лишь те граждане, которые способны понести соответствующие расходы. Поэтому для того, чтобы предоставить эти услуги малоимущим, нужно допустить определенное юридическое неравенство. Этой точки зрения, в частности, придерживается такой представитель либеральной школы права, как Дж. Ролз¹. Юридическое неравенство вводится для выравнивания социальных условий.

Таким образом, либертарно-юридическая теория В.С. Нерсисянца, которая как будто говорит о праве как таковом, является выражением того понимания права, которое сформировалось в недрах западноевропейской цивилизации в эпоху модерна в рамках «юридического мировоззрения». Оно генетически связано с представлением о всеобщем универсальном Разуме, который проявляет себя в природе и социальных отношениях и служит гарантией движения от низшего к высшему. Что касается культурной реальности постмодерна, то она исходит из других онтологических оснований. Здесь на место единому рациональному началу приходит множество различных дискурсов. Так называются способы объективации содержания сознания, детерминируемые устойчивым в определенной социокультурной традиции типом рациональности.

Сторонники социологического подхода видят в праве те нормы, которые складываются и развиваются в самом обществе (государство не создает законы, а лишь «открывает» их).

Формирование социологического направления в современной теории права и государства началось на исходе XIX века, когда социология выделилась в само-

¹. Ролз Джон. Теория справедливости. Новосибирск : Изд-во НГУ, 1995. С. 40-41.

стоятельную ветвь знаний и её способы получили обширное распространение в публичных дисциплинах¹. Приверженцы социологического правопонимания считают, что право охватывает не только нормы, установленные государством, но и всю совокупность практически сложившихся правоотношений. Значительную роль в развитии социологического правопонимания сыграл американский юрист Роско Паунд (1870-1964). Он считал, что любые теоретические построения нужно оценивать с точки зрения их практического значения либо полезности².

С позиции социологического подхода право формируется как через государство и создаваемые им законы, так и в практически складывающихся отношениях людей. Но это их качество может быть только в силу того, что сами эти дела имеют правовое значение, выступают как право. Они содержат своего рода эталон, вариант поведения каждого из собственных участников, то есть сами имеют нормативный характер.

Социологическое понятие права получило наибольшее распространение в странах общего права, где основными источниками права, наряду с законами, являются судебные прецеденты. В этих странах (Англия, США) суды соединены в большей мере решениями остальных судов (вышестоящих), чем законами. Другими словами, суды, применяя законы, создают нормативные прецеденты толкования законов, приспособляя их к меняющейся публичной жизни. Законы используются, поскольку признаются судами и «живут» не сами по себе, а в судебных решениях³. С точки зрения приверженцев социологического правопонимания, законы – только «книжное право», далекое от реалий жизни, способное лишь предсказывать деятельность судов. Право – творчество судебной сферы. Социологическое правопонимание допускает права человека, не вытекающие из закона, но защищаемые трибуналом.

¹ Данукин В. П. Право: история, теория, практика // Государство и право. 2000. № 8. С. 117.

² См.: История политических и правовых учений / под ред. О. Э. Лейста. М. : Зерцало, 1999.

³ Теория государства и права : курс лекций / под ред. М. Н. Марченко. М. : Зерцало, ТЕИС, 1996.

Представитель германской социологической школы права¹ Р. Йеринг писал: «Кто не чувствует, что в том случае, когда беззастенчиво нарушают и попирают его права... кто в подобном положении не испытывает стремления защищать себя и свое полное право, тот уже человек безнадежный...»². Этим германский юрист хотел сказать, что там, где нет воли к праву, право не существует. Можно сказать, что в данном случае Р. Йеринг употребляет термин «право» в значении минимальной нормативности, таковой, которая является условием выживания человека. Он допускает, что борьба за право по форме может быть разной, как в форме средневекового кулачного боя, самозащиты в форме вынужденной обороны, но правильная форма – это «утверждение права путем гражданского процесса»³.

Последнее суждение фиксирует, что минимальная справедливость – воля борьбы за права – не самодостаточное условие справедливого, она необходима, но недостаточна.

Находясь в оппозиции к легистскому правопониманию, которое, еще раз подчеркнем, не делает различия между правом и законом и предпочитает сводить право к закону (законодательному установлению верховной власти в данном государстве), социологический подход, со своей стороны, также признает своеобразную командную силу закона, снабженного санкцией принуждения, но направляет внимание на социальную среду формирования и функционирования юридических правил⁴.

Другие приоритеты в соотношении государства и личности определены в непозитивистских концепциях правопонимания. Из естественно-правовой теории вытекает, что права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Права понимаются как объективные требования, вытекающие из самой жизни; идеи, представления, которые отражаются в обычаях, моральных и

¹ Германская социологическая школа права в лице: Р. Йеринга, Г. Еллинек, Е. Эрлиха, школа, развивающая такую правовую социологию, которая не только допускается, но и предполагается естественно-правовой доктриной.

² Йеринг Р. Борьба за право. М., 1991. С. 3.

³ Там же. С. 13.

⁴ Основы государства и права : учебное пособие для поступающих в университеты / под ред. академика О.Е. Кутафина. М. : Юрист, 1996. С. 46.

юридических нормах. Согласно естественно-правовому подходу право – это естественное право, которое противопоставляется праву позитивному.

Позитивное право основывается на требованиях естественного права (права на жизнь, свободное развитие, труд, участие в делах общества и государства). Правопонимание, характерное для античной правовой мысли, древнеримских мыслителей и юристов, обуславливало восприятие мира как упорядоченного целого, космоса, которому противостоит хаос. В европейской культуре Средневековья естественное право получило теологическое (божественное) обоснование. Естественное право трактовалось как воля Бога. В результате десакрализации средневековой европейской культуры уже в Новое время (в XII-XVIII вв.) возникает индивидуалистическая интерпретация естественного права, отождествляемого с правами и свободами, которые вытекают из природы человека. Фундаментальную разработку теория естественного права получила в работах Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, Ш.Л. Монтескье, А.Н. Радищева и др.

Теория естественного права просуществовала на протяжении более чем двух с половиной тысячелетий, оказывая влияние на древнегреческую политическую философию и политическую деятельность, на римскую юридическую науку и практику. В средние века теория достигла такого уровня самостоятельности и оригинальности, законченности и совершенства, что образовалась школа естественного права.

Теория естественных прав человека воспринята либеральной концепцией правового статуса: от личности к государству¹. По своему происхождению это западная модель, возникшая в результате ликвидации феодального строя и абсолютной власти монархов. В своей основе она является индивидуалистической, персоноцентристской. Эта модель исходит из приоритета личности перед обществом и государством, подчеркивает, прежде всего, значение свободы, автономии личности, ее независимости от государства в самостоятельном «гражданском обществе».

¹ Российское гуманитарное право : учебное пособие для вузов / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 1998. С. 33.

Теорию естественных прав человека развивают положения либеральной, либерально-демократической и специальной концепции правового государства¹. Последняя предполагает господство именно правовых законов и правовой законности. Надо, чтобы не только по названию, но и по своему содержанию законы и соответствующая законность выражали идеи господства права, не нарушали правовые начала и требования². Правовое государство, согласно этой концепции, должно обладать тремя основными признаками и компонентами: гуманитарно-правовым (признание и защита прав и свобод человека), нормативно-правовым (верховенство правового закона) и институционально-правовым (организация и функционирование суверенной государственной власти на основе принципа разделения властей). Специальная концепция правового государства, социальная модель правового статуса и естественно-правовая концепция прав и свобод человека исходят из приоритета права, правовых законов и правовой законности, примата личности над государством.

В аксиологическом, онтологическом и гносеологическом планах естественное право (и традиционное, и «возрожденное») трактуется его сторонниками как воплощение объективных свойств и ценностей «настоящего» права, как должный образец, цель и критерий для оценки позитивного права и соответствующей правоустанавливающей власти (законодателя, государства в целом), для определения их естественно-правовой значимости, ценности. При этом естественное право понимается как уже по своей природе нравственное (религиозное, моральное и т.д.) явление и изначально наделяется соответствующей абсолютной ценностью. Естественные, прирожденные права человека получили конституционное закрепление в современных правовых государствах.

Если попытаться применить к пониманию прав человека триединство (норма, оптимум, идеал), то установленные и гарантированные государством возможности, правомочия, потенции, действия человека в описанной, указанной в законе сфере – это норма. Идеалом представляются права человека в рамках естественно-

¹ Нерсесянц В. С. Философия права : учебник для вузов. М., 1997. С. 100-102.

² Там же. С. 103.

правовой теории: идеи, представления о том, каким должно быть право. Закономерно возникает вопрос, возможна ли оптимизация понимания прав человека, т.е. механизм, конструкция, концепция, которая, будучи теоретически обоснованной и всемирно воспринятой, нашла бы свое объективное воплощение и была бы реализована на практике. С позиций вышеизложенных концепций правопонимания взаимных прав и обязанностей у государства и человека по отношению друг к другу не возникает. Октроированные государством права и свободы порождают обязанности человека и гражданина следовать мере официально возможного поведения, естественные предполагают невмешательство государства в сферу прав и свобод человека, обязанность государства признавать и соблюдать права, вытекающие из природы.

Трактовка понятия права и правовой ценности закона (позитивного права) и государства подменяется их нравственной (моральной, религиозной) оценкой с позиции того или иного (неизбежно-регулятивного, частного, особенного) нравственного или смешанного нравственно-правового представления о смысле естественного права.

Естественно-правовая теория фиксирует ценность самого процесса поиска критериев подлинности, справедливости. Их отсутствие есть лишь путь к оправданию политического произвола.

Классики марксизма-ленинизма (классовый подход) понятие права определяли как совокупность правил поведения, выражающих волю господствующего класса, установленных в законодательном порядке, а также обычаев и правил общежития, санкционированных государственной властью, применение которых обеспечивается принудительной силой государства в целях охраны, укрепления и развития общественных отношений и порядков, выгодных и угодных господствующему классу.

Как самостоятельная доктрина марксизм сложился во второй половине XIX века. основополагающие положения марксизма впервые были изложены в работе К. Маркса и Ф. Энгельса «Манифест коммунистической партии»¹.

К основным положениям марксизма относится учение о базисе и надстройке. Базис – экономическая структура общества, совокупность не зависящих от воли людей производственных отношений, в основе которых лежит та или иная форма собственности. Государство и право как часть надстройки всегда выражают волю и интересы класса, который экономически господствует при данной системе производства.

Марксизм-ленинизм описывает свое понимание права через понятие государства. При этом государство понимается как политическая организация господствующего в обществе класса. Право – это воля господствующего класса, выраженная через государство. К классическому легистскому правопониманию марксизм-ленинизм добавляет только то, что законы выражают социально-экономически обусловленную волю господствующего класса, хотя «истинные» легисты исключали из понятия права, что конкретно выражают законы. Но принцип прежний – воля господствующего класса, независимо от её содержания, считается правом, поскольку она выражена в законе. Есть верховная власть, и хоть какой её нормативный приказ есть право, т.к. он облечен в форму закона².

Политико-правовое учение марксизма содержит идею отмирания политической власти (государства) в коммунистическом обществе, когда не будет классов с противоположными интересами. Ф. Энгельс называл государство злом, которое по наследству передается пролетариату, и в будущем обществе оно должно быть отправлено «в музей древности, рядом с прялкой и бронзовым топором»³.

Построение бесклассового общества марксизм не считает конечной целью. Согласно данной теории благо человека состоит в создании общественных условий, обеспечивающих его всестороннее и свободное развитие, удовлетворение

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Манифест коммунистической партии // Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд. Т. 4.

² Данукин В. П. Право: история, теория, практика // Государство и право. 2000. №8. С. 117.

³ Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 21. С. 175.

постоянно растущих материальных и духовных потребностей составляет цель и главный ориентир революционно-преобразующей деятельности коммунистов. Во имя человека, утверждает марксизм, совершается исторический переход от капитализма к социализму, осуществляется перерастание социализма в коммунизм. Преимущество нового общественного строя основоположники марксизма видели в том, что впервые в истории человечества становится возможным господство индивида над обстоятельствами и отношениями, в которых он живет¹.

Для марксистского учения частная собственность – основное зло, источник неравенства и несправедливости, подлежащее немедленному уничтожению после победы пролетарской революции. В Манифесте Коммунистической партии К. Маркс и Ф. Энгельс, обращаясь к буржуазии, заявляют: «Вы приходите в ужас от того, что мы хотим уничтожить частную собственность. Но в вашем нынешнем обществе частная собственность уничтожена для девяти десятых его членов; она существует именно благодаря тому, что не существует для девяти десятых. Вы упрекаете нас, следовательно, в том, что мы хотим уничтожить собственность, предполагающую в качестве необходимого условия отсутствие собственности у огромного большинства общества. Одним словом, вы упрекаете нас в том, что мы хотим уничтожить вашу собственность. Да, мы действительно хотим это сделать»².

В условиях господства частной собственности каждый индивид «рассматривает другого человека не как осуществление своей свободы, а наоборот, как ее предел»³. В капиталистическом обществе в силу господства частной собственности в качестве ведущего мотива жизнедеятельности его членов выступает частный, эгоистический интерес. К. Маркс по этому поводу писал: «...каждый заботится лишь о себе самом. Единственная сила, связывающая их вместе, – это стремление каж-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология. Критика новейшей немецкой философии в лице ее представителей Фейербаха, Б. Бауэра и Штирнера и немецкого социализма в лице его различных пророков // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 3. С. 292.

² Маркс К., Энгельс Ф. Манифест Коммунистической партии // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 4. С. 440.

³ Маркс К. К еврейскому вопросу // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. I. С. 401.

дого к своей собственной выгоде, своекорыстие, личный интерес»¹. Что касается общественного интереса, то он, по словам Маркса, «осуществляется, так сказать, лишь за спиной рефлексированных в самих себя отдельных интересов, за индивидуальным интересом одного, который противоположен интересу другого»².

Современные критики марксизма признают его правоту в определении личности как продукта социальной среды и носителя социальных связей, в том, что социальные отношения, среда, условия бытия оказывают огромное воздействие на формирование личности. Однако, возражают они, в одних и тех же социальных условиях появляются бесконечно многообразные индивидуальности, поскольку в любом человеке неизменно присутствует и социально-типичное, и индивидуально-своеобразное. И есть области жизни человека, которые он не может и не должен подчинять какому-либо коллективу – обществу, классу, социальной группе, поскольку это ведет к подавлению его своеобразия и личных особенностей³.

Вместе с тем, мы придерживаемся точки зрения авторов, которые полагают, что такое высказывание является некорректным и неаргументированным⁴. Во-первых, следует учесть, что стирание социальных различий при формировании коммунистического общества, по мнению основоположников марксизма, не означает некую нивелировку индивидуальных особенностей его членов. Напротив, всестороннее развитие личности требует все более полного проявления индивидуальных особенностей и различий на базе растущего социального равенства. Во-вторых, в общественном сознании возникает вопрос: «индивидуальное своеобразие» личности при его противоречии коллективному мнению (общества, класса, социальной группы) в некоторых областях жизни – это норма или патология? Если норма, то тогда нет повода (если общество цивилизовано) для беспокойства; если па-

¹ Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Т. I. Книга I : Процесс производства капитала // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 23. С. 187.

² Маркс К. Экономические рукописи 1857-1859 гг. Критика политической экономии (черновой набросок 1857-1858 гг.). Глава о капитале // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 46. Ч. I. С. 191.

³ См.: Лукашева Е. А. Человек и государство // Права человека : учебник для вузов. М., 1999. С. 229.

⁴ См.: Бабай А. Н., Колташов А. И., Нарутто С. В. Права человека и гражданина. Хабаровск, 2005. С. 41-42.

тология, то в целях своего самосохранения общество вправе воздействовать на индивида! Да и сам индивид в своем поведении должен постоянно руководствоваться общеизвестными аксиомами общежития: «Свобода есть осознанная необходимость», «Жить в обществе и быть свободным от общества нельзя» и др. В-третьих, из дальнейшего развития критиками марксизма природы «индивидуальной своеобразности» личности становится ясно, что оно является проявлением внутренних духовных факторов, психологии и сознания человека¹. Интересно, а эти «внутренние духовные факторы, психология и сознание человека» есть порождение «чистого разума» (т.е. имеет божественное начало) или все же результат действия, прежде всего, жизненных условий? Социальная среда, включая способы удовлетворения и развития индивидами своих материальных и духовных потребностей, характер общения и ценностной ориентации людей, сложившихся в конкретно-исторических условиях на базе определенного способа производства, безусловно, оказывают определяющее воздействие на формирование внутреннего духовного мира человека – мироощущение, мировоззрение, психологию и пр. Основным видом деятельности людей является производственная деятельность, которая обуславливает распределение материальных и духовных благ, удовлетворение и формирование потребностей и, в конечном счете, развитие отдельных индивидов и социальных групп. Прежде всего, способ производства материальных благ детерминирует формы жизнедеятельности личности и уже посредством последних формирует личность. «Какова жизнедеятельность индивидов, таковы и они сами»², – справедливо утверждали основоположники марксизма. При этом они неоднократно подчеркивали активную творческую природу человека, его способность влиять на объективные условия своего

¹ Лукашева Е. А. пишет: «Согласно марксистскому учению, преобразование человека определяется решающим влиянием социальной среды, а не внутренними духовными факторами, психологией и сознанием человека». См.: Указ. соч. С. 230.

² Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология. Критика новейшей немецкой философии в лице ее представителей Фейербаха, Б. Бауэра и Штирнера и немецкого социализма в лице его различных пророков // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 3. С. 19.

существования: «...Обстоятельства в такой же мере творят людей, – писали К. Маркс и Ф. Энгельс, – в какой люди творят обстоятельства»¹.

Марксизм руководствовался благородными целями – созданием общества, где не будет нищеты и неравенства, где «свободное развитие каждого является условием свободного развития всех»², а люди станут «господами самих себя – свободными»³.

Тем не менее марксизм оказал и оказывает громаднейшее влияние на развитие теории прав человека. Марксизм оказался достойным оппонентом и состоятельным критиком либеральной теории естественных прав человека, высвечивая наиболее уязвимые и слабые ее места, тем самым подталкивая к дальнейшему развитию.

С позиций философского подхода право представляет систему естественных, неотъемлемых прав, существующих независимо от воли государства. В рамках данного направления (широкого подхода к правопониманию) в понятие права, наряду с нормативным компонентом, включают такие составные части, как культура, правосознание и т.д. В частности, А.И. Гусейнов говорит о формировании новой теории правового менталитета, в рамках которой право рассматривается как регулятивная форма культуры, ценностно значимый «продукт» саморазвития цивилизации, нации, этноса, закономерное явление эволюции их бытия⁴. В.Н. Синюков отмечает по этому поводу, что правовое сознание в России нуждается в категории, которая отображала бы «сложную морфологию общественного и индивидуального сознания, обозначающую все – как позитивные, знаковые, так и непозитивные, образные, символические и иные – феномены правовой культуры. Такой категорией выступает понятие правового менталитета»⁵. По мнению И.А. Иванникова, в структуру правового менталитета входят такие категории, как пра-

¹ Там же. С. 37.

² Маркс К. Нищета философии. Ответ на «Философию нищеты» г-на Прудона // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 4. С. 78.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Д. 19. С. 230.

⁴ Гусейнов А. И. Проблема ценностей в праве // Мировой судья. 2008. № 8.

⁵ Синюков В. Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. Саратов, 1994. С. 180.

восознание, юридически значимая деятельность, действующее и разрабатываемое законодательство¹.

С нашей точки зрения, безусловно, правовой менталитет влияет на поведение индивидов, национальных и иных социальных групп, классов и всего населения страны, а, в конечном счете, на само правопонимание. Вместе с тем, большое значение отводится и такой категории, как справедливость, которая, как известно, не является чисто юридической категорией, а в большей мере основана на морально-этических постулатах.

Большого внимания заслуживает проблема справедливости и несправедливости законов. Воплощение справедливости в законодательных актах возможно только в том случае, если вся правовая система государства служит интересам народа.

Нужно иметь в виду, что формальным признаком справедливости закона является устанавливаемое этим законом равенство субъектов права (применение равного масштаба субъективных прав, юридических обязанностей и ответственности).

Морально-нравственное правопонимание сводится к существованию эталонов справедливости, которые и выступают основой для формирования представлений о должном праве. Поскольку законы – это продукт государственной власти, т.е. положительное право, то по определению они могут быть и несправедливыми. Не имеющее силы закона естественное право является справедливым. Еще Аристотель отмечал, что справедливым является то, что делается по праву. Объясняя справедливость через право, Аристотель связывал понятия права и справедливости. Справедливость, не будучи возведенной в закон, – еще не право.

Справедливость законов проявляется в том, что они позволяют учитывать интересы большинства членов данного общества, осуществлять сбалансированное распределение благ между различными социальными группами, устанавливают формальное равенство субъектов права. Справедливым может быть только демократичный закон.

¹ Иванников И. А. Общая теория государственной власти. Волгоград, 1997. С. 20.

Причины современного кризиса кроются не только в сегодняшних ошибках власти, они имеют глубокие исторические корни. Это подтверждает и вывод, сделанный еще И.А. Ильиным, о том, что «человечество за последние века пережило великий иррациональный кризис, который захватил подсознательные корни веры, нравственности, науки, искусства и правосознания. Эти корни стали слабеть и отмирать. Этот кризис захватил и правовое чувство человека, обычно называемое правосознанием. Правосознание становилось беспочвенным; мотивы и побуждения его делались плоскими; оно теряло свое благородное направление, забывало свои первоначальные священные основы и подчинялось духу скептицизма, которому все сомнительно, духу релятивизма, для которого все относительно, и духу нигилизма, который не хочет верить ни во что. Правосознание разучилось видеть добро и зло, право и бесправие; все стало условным и относительным, водворились буржуазная беспринципность и социальное безразличие; надвигалась эпоха духовного нигилизма и публичной продажности»¹.

С нашей точки зрения, морально-нравственное правопонимание основано на симбиозе естественного и положительного права, т.е. воплощении справедливости в законе.

«Право в самом общем виде, – пишет В.П. Малахов, – можно представить как признанное притязание или как совокупность признанных притязаний»².

Кроме общеизвестных признаков, право имеет свою сущность, т.е. внутреннюю, устойчивую характеристику, которая раскрывает его природу и назначение в жизни общества. В юридической науке сложилось два основных подхода к определению сущности права. Первый рассматривает право как волю экономически господствующего класса, которая навязывается остальным классам и слоям общества с помощью методов насилия, подавления, принуждения. При таком подходе классовые интересы превалируют над общенародными, а национальные интересы – над общечеловеческими. Данный подход называется классовым.

¹ Ильин И. А. О правосознании // Собр. соч. М., 1993. Т. 1. С. 222-223.

² Малахов В. П. Философия права. М.; Екатеринбург, 2002. С. 324.

Второй подход видит в праве средство компромисса, средство поиска договоренности, согласия, взаимных уступок, а в целом – механизм управления делами общества. Это не означает, что право не связано с принуждением. Оно необходимо в случаях невыполнения правовых предписаний. Но главными в праве являются не насилие и принуждение, а методы компромисса и согласия.

В реальной жизни сущность права имеет двойственный характер: с одной стороны, право выражает волю того класса (или слоев, групп), который находится у власти, с другой стороны, право как социальный регулятор обеспечивает порядок в общественных отношениях, регулирует действия людей и их общностей, выражает идеи справедливости, свободы, равенства людей, служит благу общества.

Вряд ли можно согласиться с категоричным утверждением С.А. Александровой о том, что современный нормативный подход к правопониманию (суть которого заключается в том, что право представляет собой юридические нормы, действующие на территории государства как системная субстанция) является единственным теоретико-правовым подходом, имеющим прикладное значение, поскольку неудачной является любая попытка широко использовать для практических нужд теоретические построения проблемы правопонимания¹.

С нашей точки зрения, прав В.В. Сорокин, утверждая, что у отечественной теории права и государства нет пока общего, единого мировоззренческого фундамента. Это означает, что российские правоведы пока далеки от истины в вопросе понимания права. Отечественная правовая мысль оторвалась от своих корней и «дрейфует» в лоне западничества. Российская юриспруденция пользуется понятиями и категориями западной юридической теории, оперирует либеральными ценностями. В итоге правовую систему России пытаются строить в основном на деятельности законодательных органов. Дефицит права (в собственном смысле этого слова) невозможно заполнить обильной и рыхлой законодательной массой².

¹ См.: Александрова С. А. Правопонимание и права человека : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 13.

² См.: Сорокин В. В. Понятие и сущность права в духовной культуре России. М. : Проспект, 2007. С. 6-7.

Следует отметить, что противопоставление концепции естественного права и нормативного типа правопонимания несет в себе опасные тенденции. Д.И. Луковская, например, в выступлении на научном симпозиуме «Право и мораль во взаимоотношении и исторической эволюции» (сентябрь 1997 г.) замечает, что нередко естественное право понимается как «хорошее», «правильное» право, противопоставляемое «плохому», «неправильному» позитивному праву (закону, установленному государством)¹. Такое правопонимание – опасный инструмент в руках правоприменителей, особенно небрежных, недобросовестных или некомпетентных судей, прежде всего, потому, что подрывается сама идея единой и обязательной для всех законности². По справедливому утверждению профессора В.В. Сорокина, «отечественные ученые в массе своей смирились с мыслью, будто определение права возможно лишь в русле естественно-правовой либо позитивистской традиций»³.

Кроме того, мы разделяем заявленный В.В. Сорокиным тезис о том, что соперничество естественно-правовой и позитивистской школ не может выступать в качестве главного предмета общетеоретической дискуссии относительно правопонимания⁴. Действительно естественно-правовое и позитивистское течение юридической мысли, по сути, тождественны. Как далее отмечает В.В. Сорокин: «Это две детерминистские школы, игнорирующие культурно-историческую составляющую проблемы понимания права. Упомянутые концепции правопонимания фактически отражают лишь европейскую юридизированную, но отнюдь не правовую, культуру»⁵.

Из анализа сложившихся подходов к правопониманию явно следует проблема соотношения таких явлений, как право и закон. Говоря об их соотношении,

¹ Цит. по: Графский В. Г. Право и мораль в истории: проблемы ценностного подхода // Государство и право. 1998. № 8. С. 117.

² Подробнее об этом см.: Громов Н. А., Цыбулевская О. И. Общеправовой принцип законности и проблема его реализации // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Серия: «Юриспруденция». Вып. 9. Тольятти, 2000. С. 29-37.

³ См.: Сорокин В. В. Указ. соч. С. 7.

⁴ См.: Сорокин В. В. Понятие и сущность права в духовной культуре России. М. : Проспект, 2007. С. 7.

⁵ Сорокин В. В. Указ. соч. С. 7-8.

следует иметь в виду, что именно закон, выражая волю народа, государства, должен являться важнейшим эталоном поведения всех субъектов права и служить нормативной базой при осуществлении основных внутренних и внешних функций государства. Государству отводится ведущая роль только на стадии формирования положений закона, обеспечения его применения. Верховенство правового закона предполагает возрастающее значение моральной стороны права. Если государство связано правом, то издаваемые им законы не должны противоречить праву и, в частности, тем правам человека, которые в теории называют естественными и неотъемлемыми.

В статье 6 Декларации прав человека и гражданина 1789 г. записано: «Закон есть выражение общей воли. Все граждане имеют право участвовать лично или через своих представителей в его образовании. Он должен быть равным для всех...»¹. Р.З. Лившиц отмечает, что административно-командная практика и нормативистская теория не знали проблемы легитимности закона, закона правового и неправового. «Правом считалась совокупность норм, значит всякий закон – правовой, неправовой закон невозможен»².

Политические, правовые и идеологические деформации прошлых лет во многом исказили облик нашей государственности, правовое сознание. Ставшие достоянием широкой гласности материалы необоснованных репрессий против советских граждан в период 30-40-х и начала 50-х гг. – яркое свидетельство не только грубейшего попрания элементарных требований законности, но и показатель явной безнравственности ряда законодательных актов. Законодательно ограничивались права людей на выбор места жительства, духовную свободу, неприкосновенность и т.д. Примером тому может служить введенная в СССР в 1932 г. паспортная система с обязательной пропиской граждан по месту жительства. От данного закона особенно пострадали колхозники, которым паспорта вообще не выдавались, и они оказались прикованными к колхозам. Аналогичную роль сыграл Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 г. «О переходе на

¹ См.: Французская Республика: Конституция и законодательные акты. М., 1989.

² См.: Лившиц Р. З. Теория права. М., 1994. С. 130.

восьмичасовой рабочий день, на семидневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений».

Подобные нормативные акты можно перечислять еще долго. Но, как справедливо отмечает И.В. Ростовщиков, «...историческое прошлое СССР не является исключительным примером санкционирования государством произвола, бесправия, насилия. Это происходило и происходит в условиях различных тоталитарных, авторитарных, военно-политических и прочих антидемократических режимов. Яркие тому иллюстрации – государственно-правовая практика фашистской Германии и Италии, Кампучии в период правления Пол Пота – Иенг Сари, ЮАР в годы апартеида, современной Кубы, КНДР и др.»¹.

Однако и в современный период в России имели и имеют место нарушения прав человека и гражданина, наиболее ярким подтверждением чему являются события августа-сентября 1991 г., сентября-октября 1993 г. в г. Москве и в Республиках Чечня и Дагестан.

В чем же причина имевших и имеющих место нарушений прав человека? Возможно, она кроется в том, что понимается под законом. Ведь даже в период сталинского террора формально всё или почти всё осуществлялось в соответствии с советским, социалистическим правом, под которым понималась «совокупность правил поведения (норм), установленных или санкционированных государством, выражающих волю господствующего класса, применение которых обеспечивается принудительной силой государства в целях охраны, закрепления и развития общественных отношений и порядков, угодных и выгодных господствующему классу»². Не случайно именно такая трактовка права с применением силового давления была проведена в нашей стране А.Я. Вышинским в конце 30-х г. Рассматривая закрепленные в законодательных актах права граждан в качестве простого дара со стороны государства, такая концепция теоретически оправдывала для государства возможность манипулирования данными правами в угоду узурпировавшего власть в стране сталинского руководства.

¹ См.: Ростовщиков И. В. Реализация прав личности в деятельности органов внутренних дел. Волгоград, 1996. С. 77.

² См., например: Карева М. П., Кечекьян С. Ф. и др. Теория государства и права. М., 1955. С. 68.

В большинстве случаев в юридической литературе под законом понимается нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой, принимаемый высшими представительными органами государственной власти в особом порядке, регулирующий наиболее важные общественные отношения. Так, по мнению В.Н. Хропанюка, закон – это нормативный правовой акт, «принимаемый высшим представительным органом государства в особом законодательном порядке, обладающий высшей юридической силой и регулирующий наиболее важные общественные отношения с точки зрения интересов и потребностей населения страны»¹.

Отражение в законе интересов и потребностей населения – желательное, но не обязательное свойство закона.

В юридическом смысле закон – это нормативный акт, принимаемый в особом порядке, обладающий после Конституции наибольшей юридической силой и направленный на регулирование наиболее важных общественных отношений².

Отдельные исследователи в качестве характеризующих признаков закона называют следующие его особенности: во-первых, выражает государственную волю; во-вторых, содержит первичные правовые нормы; в-третьих, принимается в соответствии с компетенцией и т.д. Так, например, С.С. Алексеев пишет, что закон – это нормативный юридический акт высшего государственного (обычно, представительного) органа или непосредственно народа, обладающий высшей юридической силой и содержащий первичные (изначальные) правовые нормы³.

По мнению авторов учебника «Общая теория права и государства», под редакцией В.В. Лазарева, закон – это принимаемый в особом порядке и обладающий высшей юридической силой нормативный правовой акт, выражающий государственную волю по ключевым вопросам регулирования общественной и государственной жизни⁴.

¹ Хропанюк В. Н. Теория государства и права. М., 1997. С. 242.

² Общая теория права / отв. ред. А. С. Пиголкин. М., 1994. С. 181.

³ Алексеев С. С. Государство и право. Начальный курс. М., 1993. С. 56.

⁴ Общая теория права и государства / под общ. ред. В. В. Лазарева. М., 1994. С. 30.

С позиции А.Б. Венгерова, закон – это нормативный правовой акт, который принимается с соблюдением правил по установленной процедуре в соответствии с компетенцией законодательных органов власти¹.

Важно отметить, проведенный анализ изложенных и иных существующих в теории государства и права подходов к определению понятия закона показал, что в большинстве своем они ориентируют нас на то, что это нормативный правовой акт высшей юридической силы, принимаемый в особом порядке и направленный на регулирование наиболее важных отношений в обществе.

Вместе с тем, не отрицая всех перечисленных признаков, с нашей точки зрения, в приведенных определениях не отражена содержательная основа закона. Мы полагаем, что она как раз и заключается в обеспечении прав человека, с одной стороны, и основе закона на общепризнанных правах человека – с другой.

Таким образом, закон – нормативный правовой акт, основанный на приоритете прав человека, обладающий высшей юридической силой, принимаемый в особом процедурном порядке, действующий на всей территории страны и направленный на регулирование наиболее важных, ключевых вопросов жизнедеятельности личности, государства и общества в целом.

Принцип приоритета права над государством, ограничения всевластия государства правами человека – величайшая общечеловеческая ценность, сформировавшаяся в борьбе за свободу. Право призвано сдерживать экстремистские действия партий, стремящихся к захвату власти, попранию прав человека².

Во время существования СССР различные министерства и ведомства узурпировали право официального толкования законов и издавали инструкции, которые искажали требования закона. Характеризуя основные особенности советского права, С.С. Алексеев писал: «...В советском праве реально большей юридической силой обладают не законы, а подзаконные нормативные акты, прежде всего, ведомственные инструкции, которые соответствуют интересам ведомств, чиновни-

¹ Венгеров А. Б. Теория государства и права. М., 1996. С. 122.

² См., например: Лукашева Е. А. Право в системе социального регулирования // Теория права и государства / под ред. Г. Н. Манова. М., 1996. С. 104.

чьего аппарата»¹. В. Чалидзе по этому поводу также отмечает, что «...закон в некоторых случаях выражает лишь основные тезисы о том, как регулировать те или иные отношения, оставляя широкое поле для прямого произвола тех, кто издает подзаконные акты и служебные инструкции, а также для произвола начальников всех уровней, у которых есть власть принимать решения по конкретным вопросам прав человека и социальных отношений»².

Господство права и закона – «такова задача правового государства»³. Право в этой связи может характеризоваться как посредник между государством и гражданским обществом, с помощью которого не только государство управляет обществом, но и общество – государством.

Заслуживает уважения гражданская позиция тех авторов, которые считают, что «Россия извечно жила верой в справедливость, неизбежность воздаяния за зло и прагматичность добра. Коммунистический период не является исключением и не выпадает из истории России, поскольку утопическая идея коммунизма основана на стремлении построения справедливого общества. Вряд ли кто, не греша против истины, будет утверждать, что советское время – это время исключительно господства тирании, тоталитаризма, сталинских лагерей. Феномен веры (в построение бесклассового общества) был задействован в СССР в полной мере, а достижения советского периода в решении многих социальных проблем – бесспорны»⁴.

Возможность создания хороших правовых законов, их соблюдение, исполнение участниками общественных отношений предполагают выражение в законодательстве интересов, потребностей если не всех, то, по крайней мере, большинства членов общества. Это возможно только тогда, когда в значительной степени сняты или ослаблены социальные противоречия, отсутствует расовая или национальная вражда, существует стабильная и демократическая политическая система. Необходимо иметь в виду, что государственный аппарат всегда имеет и свои соб-

¹ Алексеев С. С. Теория права. М., 1995. С. 298.

² Чалидзе В. Заря правовой реформы. М., 1990. С. 35.

³ См.: Иеринг Р. Цель в праве. М., 1881. Т. 1. С. 257.

⁴ Харитонов А. Н. Государственный контроль над преступностью. Омск, 1997. С. 99.

ственные, «кастовые» интересы, отличающиеся, а нередко и противоречащие интересам остального общества. Нельзя поэтому рассчитывать на то, что государство само станет правовым. Общество должно быть сильным, а, следовательно, и сплоченным, чтобы «обуздать» аппарат, сделать его на деле «службой общества»¹.

Несомненно, верной является позиция С.С. Алексеева относительно того, что сами по себе законы, сколь бы много их ни было и как бы значителен ни был их демократический потенциал, не изменяют ситуацию в действующей, все еще во многом огосударствленной правовой системе России. Российское общество нуждается в том, чтобы в праве произошла крутая и решительная смена координат, принципиальное изменение самой сути, «настроенности» правовой системы, самой ее органики. Именно общество ПРАВА должно стать наиболее значимой целью и таким показателем, который характеризует его как более высокую, чем просто правовое государство, общечеловеческую ценность².

Проблема правового закона, несомненно, связана с хорошо известной в теории государства и права проблемой соотношения права и закона. Она с древнейших времен порождает полемику и споры. Многие поколения ученых приводят аргументы в пользу своих доводов, однако кардинально все остается без изменений. Актуальность этой проблемы сохранилась и в наши дни³.

Термин «правовой закон» впервые встречается у И. Канта. В частности, в одном из итоговых постулатов «Учение о праве» он пишет: «Государство (*civitas*) есть соединение некоего множества людей под правовыми законами. Поскольку таковые а priori неизбежны в качестве законов, т.е. из понятия внешнего права сами по себе вообще следуют (не уставоположенные), его форма и есть форма государства в идее, как оно должно существовать в согласии с чистыми правовыми

¹ См.: Афанасьев В. С. Правовое государство: проблемы формирования // Исследование теоретических проблем правового государства : труды Академии МВД России. М., 1996. С. 10.

² См.: Алексеев С. С. Указ. соч. С. 306-307.

³ См., например: Нерсисянц В. С. Право и закон. Из истории правовых учений. М., 1983; Емельянов С. А. Право: определение понятия. М., 1992; Четвернин В. А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993 и др.

принципами, и каковое всякому действительному соединению служит в качестве некоей общей сути (также и во внутри) и руководящим началом (нормой)»¹.

Таким образом, правовые законы призваны обеспечивать должный порядок в государстве, и в этом их суть. Общий их источник иного происхождения, нежели собственное государственное законоположение: самовыявление содержания так называемого внешнего права.

Однако в данном случае встает вопрос, что брать за основу критерия оценки закона правового и неправового. Обычно под «неправовым законом» принято понимать законы и другие нормативные акты, противоречащие Конституции, нормам международного права и т.п., а также изданные с нарушением установленного порядка. Но, как справедливо отмечает в своей работе Т.К. Примак, нельзя понятие «неправовой закон» отождествлять с законом несправедливым, нарушающим абстрактные суждения о справедливости, так как это неизбежно ведет к трудностям и противоречиям². В этой связи Р.З. Лившиц пишет: «Право есть нормативно закрепленная и реализованная справедливость... Несправедливый закон не есть право»³. По мнению В.Н. Кудрявцева, во-первых, во всемирной истории было много законов, но мало права; во-вторых, довольно шаткими и неопределенными становятся оценки ныне действующих законов: разве все они справедливы и демократичны? А если не все, то как поступать с теми, которые не соответствуют этим критериям?⁴ Данная позиция получила поддержку и в трудах других ученых⁵.

Вместе с тем, как считают А.И. Экимов, О. Хеффе и другие ученые, на практике определить «правовой закон» через категорию справедливости невоз-

¹ Цит. по: Омельченко О. А. Идея правового государства: истоки, перспективы, тупики. М., 1994. С. 33.

² См.: Примак Т. К. Совершенствование законодательства как средство обеспечения законности (по материалам деятельности органов внутренних дел) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 18.

³ Лившиц Р. З. Современная теория права. М., 1992. С. 32-33.

⁴ Кудрявцев В. Н. О правопонимании и законности // Советское государство и право. 1994. № 3. С. 5.

⁵ См., например: Афанасьев В. С. Современные проблемы теории законности. М., 1993. С. 12-16; Поленина С. В. Закон как средство реализации задач формирования правового государства // Теория права: новые идеи. Вып. 3. М., 1993. С. 19-20.

можно. В частности, А.И. Экимов пишет, что «взятая сама по себе идея правового закона заслуживает положительной оценки, ибо воплощает ее наивысшие моральные требования к нему»¹.

Однако на право и закон не следует возлагать несбыточные надежды. Как справедливо отмечает Н.И. Матузов, «...законы сами по себе не могут накормить, одеть, обуть людей, улучшить их благосостояние, они могут лишь способствовать либо не способствовать этому, нечто закреплять, охранять, регулировать, распределять, но не производить. Поэтому уповать только на «скоростное» правотворчество – значит питать юридические иллюзии. Нужны, прежде всего, социальные, экономические, политические, культурные, организационные и иные меры плюс законы. Лишь совокупное действие всех этих факторов может дать желаемый эффект.

Закон, как известно, есть официальное признание факта и не более того. Он лишь оформляет, протоколирует реально сложившиеся отношения. «Право не может быть выше, чем экономический строй и обусловленное им культурное развитие общества» (К. Маркс). Данный тезис давно стал азбучной истиной и никем пока не опровергнут².

Следовательно, право не может быть сведено к закону, что утверждали еще Аристотель, Г. Гроций и другие мыслители. Аристотель высказывал идею «законного права», т.е. права, устанавливаемого государством, и его соответствия «собственно праву» как олицетворению справедливости, иным высоким нравственным началам³.

Как отмечает Н.В. Витрук, не всякая норма закона есть в то же время правовая норма. Законы государства (позитивные юридические нормы) еще не есть

¹ См.: Экимов А. И. Политические интересы и юридическая наука // Государство и право. 1996. № 12. С. 7.

² Матузов Н. И. Правовой идеализм как «родимое пятно» российского общественного сознания // Правовая культура. 2008. № 2 (5). С. 40.

³ Аристотель. Политика [Электронный ресурс]. URL: lib.rus.ec/b/129778/

право, они есть процесс познания права, процесс отхода или приближения к нему¹.

Следует согласиться с позицией Л.И. Спиридонова, считающего, что «...закон только тогда есть право, когда законодатель открыл его в объективной действительности, а открыв, сформулировал в виде писанных норм, принятых законодательной властью и объявленных ею в качестве общеобязательных»².

Характеристика права как меры, сферы, границ свободы всех участников общественных отношений раскрывает его общие ценностные свойства. Личностная ценность права выражает гуманистическую ориентацию права, его способность обеспечивать интересы и цели личности, ее творческое развитие и социальную активность³.

Право выдвигалось всегда в качестве антипода произвола, барьера на его пути. Еще Платон писал: «Я вижу близкую гибель того государства, где закон не имеет силы и находится под чьей-либо властью. Там же, где закон – владыка над правителями, а они его рабы, я усматриваю спасение государства и все блага, какие только могут даровать государствам боги»⁴.

Но есть одна существенная деталь, которая ломает всю эту теоретическую конструкцию. Кто вправе судить, является тот или иной закон правовым или неправовым? Убедительного ответа на данный вопрос науке так и не удалось найти. Отсутствие же такого ответа и есть та сторона указанной теории, которая делает ее утопической. Неслучайно на Западе сегодня естественное право представляется настолько исчерпавшим свои возможности, что оно уже не удостоивается никакого внимания⁵.

Если же под правовым законом понимать закон, принятый в установленном порядке, соответствующий по содержанию и форме Конституции, общепризнан-

¹ См.: Витрук Н. В. Законность: понятие, защита и обеспечение // Общая теория права : курс лекций. Н. Новгород, 1993. С. 521.

² Спиридонов Л. И. Теория государства и права. М., 1995. С. 95.

³ См.: Лукашева Е. А. Социалистическое право и личность. М., 1987. С. 45.

⁴ Платон. Соч. Т. 3. Ч. 2. М., 1972. С. 188-189.

⁵ См.: Хеффе О. Политика, право, справедливость. Основоположения критической философии права и государства. М., 1994. С. 42.

ным принципам и нормам международного права, то эти признаки входят в само определение закона как юридического явления.

Между тем ложным является убеждение относительно того, что достаточно принять хорошие, мудрые законы, как все сложнейшие и острейшие проблемы общества будут решены. По этому поводу нельзя не согласиться с высказыванием Н.И. Матузова относительно того, что в период перестройки в условиях возникшей у нас правовой эйфории законы принимались, а дела стояли на месте или даже ухудшались. В результате наступило известное разочарование в законах, появились признаки правового скепсиса. Кроме того, бессилие законов порождает нигилизм, неверие в реальную значимость принимаемых актов, в их способность изменить ситуацию. Законы не работают, значит и отношение к ним безразличное, их престиж падает вместе с престижем власти¹.

По мнению ряда исследователей, любые рассуждения, связанные с противопоставлением закона («писаного права») естественному праву, свободе, справедливости, ведут лишь к дестабилизации обстановки. Нельзя «устанавливать традицию двойного стандарта на уровне реализации юридических предписаний – права и закона, поскольку и в понятие естественного права, свободы и справедливости можно вкладывать различный смысл, исходя из своих интересов, уровня культуры, правового сознания. Такой подход подрывает нравственную гуманную сущность концепции различия права и закона, ведет к злоупотреблению этой доктриной»².

На наш взгляд, закон будет правовым только в том случае, если в его основу будет заложена мораль и ориентиром регулирования будут выступать права человека и благо человека.

Таким образом, закон – это результат деятельности государственных органов. Было бы благом для государства, если бы закон и право господствовали в обществе и общество воспринимало право как основу своего существования. И

¹ См.: Матузов Н. И. Указ. соч. С. 40-41.

² Круглый стол. «Конституция РФ и совершенствование юридических механизмов защиты прав человека» // Государство и право. 1994. № 10. С. 6.

хотя это идеальная модель, теоретические изыскания в данном направлении должны быть продолжены.

Необходимо отметить, что официально признаваемое и защищаемое государством право (позитивное) не может и не должно противоречить правам человека. Право, правовые законы – это законы, которые соответствуют правам человека.

Следует поддержать позицию В.А. Четвернина о том, что права человека можно называть естественными в том смысле, что они не зависят от усмотрения властных субъектов. Права человека, как и право вообще, возникают и развиваются по мере исторического прогресса свободы, и законодатели лишь фиксируют этот процесс.

Разумеется, права человека, как и любые правовые притязания, нуждаются в силе закона. Правовые законы и другие юридические официальные акты защищают и конкретизируют права человека. Но это не значит, что права человека порождаются волей или мудростью законодателей. Законодатели не могут «творить» права человека даже силой официальных установлений. Закон может защищать или нарушать права человека, но он не может их «породить»¹.

Решение вопроса, что есть право и что есть права человека, стоит не в плоскости поиска приоритетов, а в координации, разумном и гармоничном сочетании этих ценностей. Право позитивное, установленное государством, должно закреплять и выражать право естественное. И только тогда общеобязательное веление государства, позитивное право – право.

Таким образом, подводя итог рассматриваемому вопросу, прежде всего, отметим, что при изучении различных теорий и взглядов о праве необходимо учитывать в совокупности и исторические условия функционирования права, и уровень культуры общества, а также приверженность исследователя к философской, нравственной, религиозной, идеологической позициям, и что понимается под источником права (человек, Бог или общество) и под его сущностью (воля класса,

¹ Четвернин В. А. Введение в курс общей теории права и государства. Учебное пособие. – М.: Институт государства и права РАН, 2003. – 204 с. // <http://www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=1163#1.3.3.1.3.3>. Право и права человека.

мера свободы человека или природный эгоизм индивида) и др. Эти и иные компоненты порождают многообразие хотя и внешне отличных друг от друга, но все же действующих в едином пространстве теорий, школ происхождения права.

Важно подчеркнуть, что говорить о понимании права вообще и при этом не обращаться к правам человека невозможно. Право и права человека – это не различные феномены, ведущие независимую друг от друга жизнь, а явления принципиально одного порядка и одного типа. Права человека – это необходимый, неотъемлемый и неизбежный компонент всякого права, определенный аспект выражения сущности права. Право без прав человека также невозможно, как и права человека вне права. Таким образом, права человека соотносятся с правом как часть и целое.

Как в теории, так и на практике не следует противопоставлять теории между собой. Напротив, прогрессивное развитие человечества только в том случае будет достигнуто, если ученые, правотворцы и правоприменители будут стремиться извлечь из них только положительное, преграждая путь произволу и беззаконию.

Естественно-правовая теория фиксирует ценность самого процесса поиска критериев подлинности, справедливости. Их отсутствие есть лишь путь к оправданию политического произвола.

И хотя позитивисты отрицают существование естественного права, врожденных и неотчуждаемых прав человека и считают, что права человека, их объем и содержание определяются государством, которое «дарует» их человеку, считаем, что в праве государство закрепляет те правовые положения, которые складываются и развиваются в самом обществе.

Справедливость законов проявляется в том, что они позволяют учитывать интересы большинства членов данного общества, осуществлять сбалансированное распределение благ между различными социальными группами, устанавливают формальное равенство субъектов права.

В реальной жизни сущность права имеет двойственный характер: с одной стороны, право выражает волю того класса (или слоев, групп), который находится

у власти, с другой стороны, право как социальный регулятор обеспечивает порядок в общественных отношениях, контролирует действия людей и их общностей, выражает идеи справедливости, свободы, равенства людей, служит благу общества.

Теория правового государства, социальная модель гражданского общества и естественно-правовая концепция прав и свобод человека исходят из приоритета права, правовых законов и правовой законности, примата личности над государством.

Принцип приоритета права над государством, ограничения всевластия государства правами человека – величайшая общечеловеческая ценность, сформировавшаяся в борьбе за свободу.

Право в этой связи может характеризоваться как посредник между государством и гражданским обществом, с помощью которого не только государство управляет обществом, но и общество – государством.

Возможность создания правовых законов, их соблюдение, исполнение участниками общественных отношений предполагают выражение в законодательстве интересов, потребностей если не всех, то по крайней мере большинства членов общества. Это возможно только тогда, когда в значительной степени сняты или ослаблены социальные противоречия, отсутствует расовая или национальная вражда, существует стабильная и демократическая политическая система.

В процессе исследования данного вопроса мы отмечаем, что такие понятия, как право, закон, права человека, – это тождественные, но не равнозначные категории. Естественно, что основой закона является право, поэтому ни сторонники, ни противники существующих подходов правопонимания этого не отрицают. Вопрос в другом, насколько закон отражает правовые установки общества, насколько дух закона основан на приоритете прав человека. Это, прежде всего, заложено в основу соотношения права, закона и прав человека. Если нарушена эта гармония, то сколь бы демократичными не были призывы политиков, как ярко бы не раскрашивали законы в личину демократии, по своей сути, по духу они вряд ли будут правовыми. Отвечать потребностям населения, защищать их права и свобо-

ды, честь и достоинство каждого гражданина с момента его рождения – вот истинное предназначение закона. Если закон основан на правах человека, если он направлен на их обеспечение, если в его основу заложено право, тогда такой закон будет правовым.

Дать однозначный рецепт соотношения права, закона и прав человека, на все времена не удалось ни одному ученому. С нашей точки зрения, как это неоднократно отражено в исследованиях, данное соотношение можно рассматривать с позиции их единства, отличия и взаимодействия.

Единство – обеспечение общего блага в обществе.

Отличие. Об этом можно говорить условно. Закон – это документ нормативного содержания, направленный на регулирование отношений в обществе. Право – правило поведения, выработанное человечеством, которому должны следовать члены общества. Права человека – ценность цивилизации, показывающая значимость и неповторимость каждой личности, уважение к мнению каждого члена общества на основе общих устоев сосуществования.

Взаимодействием посредством права, которое выступает связующим компонентом и в законе, и в правах человека, достигается общее благо.

Кроме того, данные категории можно соотносить как общее, частное и индивидуальное. Общим среди этих категорий выступает право, т.к. оно определяет содержание закона, оно насыщает права человека содержательно. Частной категорией является закон, т.к. он концентрированно четко на основе правовых ценностей предписывает вариант поведения людей в обществе. Права человека выступают индивидуальной категорией, т.к., даже будучи общими, они всегда направлены на регулирование индивидуальных отношений и отражают индивидуальные потребности человека.

§ 1.2. Качество закона: понятие и характерные свойства

Проблемы качества, а, вместе с тем, и эффективности, совершенствования законодательства в целом уже неоднократно являлись предметом исследования ученых-правоведов¹. На ранних этапах развития человеческой цивилизации отношение к праву со стороны общества было, по сути, инерционным в том смысле, что долго сохранялись обычно-правовые институты, связанные по своему происхождению и функционированию с родоплеменными властными структурами. Высокий престиж обычного права, «неписаного закона» в раннегосударственном обществе сохранялся очень долго. Основной задачей законодателей в тот период было дать понять людям, что новое не так уж ново, оно уже было, действовало, доказало свою справедливость, а не является выдумкой. Согласно Институциям Гая, законом считалось только то, что «народ римский одобрил и постановил»; за указами императора признавали силу лишь потому, что сам император действует на основе закона и во исполнение его².

С точки зрения древнекитайского легизма, наиболее эффективным средством обеспечения правомерного поведения является неуклонное применение строгих и жестоких наказаний. Шан Ян, автор трактата «Книга правителя области Шан», подчеркивая это, говорит, что «..законы имеются в каждой стране, но нигде нет закона, обеспечивающего неперменное осуществление законов... Коль скоро наказания суровы, люди не осмелятся нарушать законы»³.

¹ Прозоров В. Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства в современных условиях рынка. М., 1991. 160 с.; Воронкова Е. Н. О повышении качества советских законов // Вопросы теории государства и права. 1991. Вып. 9. С. 43.; Игнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. Иркутск, 1998. 342 с.; Парамонов А. Р. Технико-юридическое качество законодательных актов: теоретические и прикладные аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 192 с.

² Теория государства и права : хрестоматия в 2-х т. / под ред. В. В. Лазарев, С. В. Липень. М. : Юристъ, 2001. Т. 2. С. 210.

³ Шан Ян. Книга правителя области Шан. М. : «Ладомир», 1993. 392 с.

Большое внимание вопросу совершенствования законодательства уделялось античными мыслителями. Принципиальные проблемы правотворческого процесса поднимает Аристотель в «Политике»: «Если исправление закона является незначительным улучшением, а приобретаемая таким путем привычка с легким сердцем изменять закон дурна, то ясно, что лучше простить те или иные погрешности как законодателей, так и должностных лиц: не столько будет пользы от изменения закона, сколько вреда, если появится привычка не повиноваться существующему порядку»¹.

В Древней Греции и Риме, наряду с тираническими способами обеспечения исполнения законов, получает свое развитие институт имущественной ответственности. Важно, что в данное время акцент уже делался не только на устрашение общества. Определенное значение придавали отношению человека к закону, его уважению и позитивному восприятию.

Вместе с тем, реально оценивая прогрессивное развитие законодательства, следует отметить, что идеи древнейших мыслителей не нашли своего применения в законодательстве Средних веков, так как действие законодательных решений полностью сводилось к повиновению общества.

В обоснование обязанности каждого гражданина подчиняться закону Т. Гоббс полагает, что «...добиваться безопасности нужно не только соглашениями, сколько наказанием, а эти меры окажутся достаточными тогда, когда будут установлены такие наказания за каждое нарушение права, что будет ясно, что его нарушение есть большее зло, чем соблюдение»².

Несмотря на внесенный неоценимый вклад в развитие юриспруденции, попытки мыслителей того времени исследовать проблему действующего права сводились в основном к критике позитивного права.

В Новое время идеи создания совершенного законодательства развивались в русле достижений предшествующей политико-правовой мысли и, прежде всего, естественно-правовых представлений о праве. Хотя и не ставя проблему качества

¹ Аристотель. Политика [Электронный ресурс]. URL: lib.rus.ec/b/129778/

² Гоббс Т. Основы философии. Часть третья. О гражданине. М. : Мысль. 1989. Т. 1. С. 270-506.

закона на рассмотрение, вместе с тем, творчество Ш.Л. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, Р. Иеринга стало заметной вехой в процессе обновления и углубления юридического представления о действующем законодательстве.

В отечественной дореволюционной юридической литературе рассматриваемая проблема более обстоятельно была изучена в рамках социологии права. Следует отметить, что немалый вклад, исследуя действие правовых норм в контексте социальной жизни, внес С.А. Муромцев, раскрывая содержание понятия права с точки зрения социологической концепции. Он справедливо считает, что говорить необходимо «... о праве как о таком отношении, которое действительно существует и действительно сопровождается организованной защитой»¹.

В целом, акцентируя внимание на теоретическом наследии прошлого, следует отметить, что, несмотря на отсутствие в истории юридической и социологической наук попыток комплексно рассмотреть проблему качества закона, те или иные его аспекты все же исследовались. Очевидно, что использование некоторых ценных теоретических положений в методологическом плане имеет принципиальное значение.

Предпосылками к изучению проблем реализации права в советской юридической науке явились работы П.И. Стучки и Е.Б. Пашуканиса, в которых значительное внимание уделено анализу объективной природы права².

Смещая акцент на изучение реально функционирующего права, советскими правоведами была обстоятельно изучена категория «эффективность», а впоследствии и «качество» закона. Значимость этих категорий можно оценить через количество современных рукописей, авторы которых весьма плодотворно используют результаты многолетних изысканий при исследовании российского законодательства³.

Необходимость проведения специального исследования проблематики качества закона на данном этапе обусловлена, прежде всего, тем, что все чаще объ-

¹ Муромцев С. А. Определение и основное разделение права. М., 1879. С. 240.

² Гойман В. И. Действие права (методологический анализ). М, 1992. С. 15.

³ Поленина С. В. Качество и эффективность законодательства. М., 1993; Каюмов А. Д. Закон и его реализация : автореф. дис. ... канд юрид. наук. Казань, 1999; Сырых Е. В. Общие критерии качества закона : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

ективно невозможным становится реализация того или иного нормативного правового акта. Существование такой проблематики признается исследователями, однако выявление причин подобного и определение концептуальных подходов к решению проблемы бездействующих нормативных правовых актов практически не осуществлялись¹.

В русском языке слово «качество» означает, во-первых, наличие существенных признаков, свойств, особенностей, отличающих один предмет или явление от других, во-вторых, под качеством понимают то или иное свойство, достоинство, степень пригодности кого- (чего)-нибудь².

Значение термина «качество» можно встретить в трудах Аристотеля, где под качеством он называет то, благодаря чему предметы признаются так или иначе качественно определенными³. При этом качество он рассматривает в виде: а) свойства и состояния вещей (свойство есть сравнительно устойчивая характеристика вещи, почти недоступная изменению); б) возможности к природной способности или неспособности к чему-либо (к определенной деятельности, изменению и т.д.); в) определенной фигуры предмета, его внешней формы.

Качество выступает одной из ведущих категорий в работах Гегеля. По его мнению, качество, количество и мера – это те ступени, которые проходит в сфере бытия логическая идея, творящая в своем поступательном движении внешний мир. Самодвижение логической идеи начинается с чистого бытия, которое лишено каких бы то ни было определенностей и представляет собой чистую мысль, пустую абстракцию. В своей чистой неопределенности это бытие есть ничто, ибо ничто также характеризуется отсутствием всяких определений. В процессе перехода чистого бытия в нечто, друг в друга возникает становление, результатом которого является наличное бытие, т.е. бытие, которое обладает уже некоей определенностью. Эта определенность и есть, по мнению Гегеля, качество. «Качество есть вообще тождественная с бытием, непосредственная определенность... Нечто

¹ Отчасти проблема затрагивалась в работах А. А. Фролова «Приостановление действия нормативных правовых актов в современной России» и Т. В. Паршиной «Законность нормативных правовых актов».

² Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 265.

³ Аристотель. Категории. М., 1939. С. 26.

есть благодаря своему качеству то, что оно есть, и, теряя свое качество, оно перестает быть тем, что оно есть»¹, а «определенность, благодаря которой вещь есть лишь эта вещь, заключается исключительно в ее свойствах»².

Многие авторы качеством считают совокупность свойств вещи, отличающих ее от других вещей; оно связано лишь с различием и выражает специфику вещи³.

Другие отождествляют качество лишь с совокупностью свойств⁴. «Качество... вещи, взятой сама по себе, абстрагированной от ее отношений с другим вещами, – пишет А.Я. Райбекас, – есть абстрактное качество и, очевидно, тождественно ее сущности»⁵.

По мнению же Е.З. Волчек, «качество – это определенность объекта, представляющая собой целостную и относительно устойчивую совокупность его специфических признаков, характеристик, черт сходства с другими объектами»⁶.

«Качество есть существенная определенность предмета, – отмечается в кратком философском словаре, – определенность органических его свойств, признаков, черт, в силу которых он является данным, а не иным предметом и отличается от других предметов». Как в природе, так и в обществе, – пишут авторы словаря, – все находится в постоянном движении и развитии, всегда что-то отмирает и возникает. Но из этого, однако, не следует, что явления не имеют определенного содержания и определенной формы существования, что они неустойчивы. Их качественная определенность и есть то, что делает их устойчивыми, что разграничивает и создает их конкретное многообразие⁷.

В литературе довольно распространенной является и точка зрения, согласно которой не следует качество смешивать со свойствами, так как в логике, например, категория «качество» служит для оценки предметов, процессов и прочее, об-

¹ Гегель. Сочинения. М.-Л., 1929. Т.1. С.57.

² Гегель. Наука логики : в 3-х т. М., 1971.

³ См., например: Учен. зап. Горьковского пед. ин-та им. А. М. Горького. Т. 24. Горький, 1968. С. 84.

⁴ См.: Усмов А. И. Вещь, свойство и отношение. М., 1963. С. 39.

⁵ Райбекас А. Я. Вещь, свойство и отношение как философские категории. Томск, 1957. С. 145.

⁶ Волчек Е. З. Философия. Минск, 1995. С. 119.

⁷ Краткий философский словарь / под ред. М. Розенталя и П. Юдина. М., 1995. С. 190-191.

ладающих различными свойствами. Когда мы говорим о качестве чего-нибудь, мы имеем в виду то, как действует это что-то. Качество не есть абстракция; напротив, оно конкретно. И если в мышлении качество есть оценка совокупности свойств, то эта оценка может изменяться всякий раз, как данная совокупность свойств стала иной, т.е. как она стала совокупностью иных свойств¹. В.И. Гойман под качеством закона понимает совокупность свойств, обуславливающих пригодность закона удовлетворять как определенные потребности общества, так и отдельной личности соответственно его назначению и природе права².

По мнению С.В. Полениной, закон считается качественным, если он отвечает общественным потребностям и реально регулирует общественные отношения в соответствии с поставленными при его издании целями и задачами³.

С нашей точки зрения, приведенные выше два определения качества закона следует рассматривать вместе, т.к. отдельно они выглядят незаконченными, а вот в совокупности одно дополняет другое и получается логически выстроенное и законченное понятие качества закона.

На практике качественным считают тот закон, который применяется⁴. Эта точка зрения является весьма распространенной и в юридической литературе. «Лучше "несовершенное право", которое применяется, чем "совершенное", которое не применяется», – пишет, например, Б. Спасов⁵.

Действительно, если закон принят, то он должен работать, воплощаться в правовом поведении граждан и правоприменительной деятельности должностных лиц. Ведь синоним слова «качество» – пригодность к чему-либо⁶. Если закон соответствует праву, но непригоден для реализации, то такой закон качественным называться не может. Как идеальная модель, безусловно, может существовать такая связь – закон соответствует принципам и природе права, но это «должное», а

¹ См., например: Серабьенов В. Н. Качество с точки зрения практического подхода // Философия и мировоззрение на переломе: философские дискуссии 20-х годов. М., 1990. С. 485.

² Гойман В. И. Действие права (методологический анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992.

³ См.: Поленина С. В. Качество закона и совершенствование правотворчества // Советское государство и право. 1987. № 7. С. 12.

⁴ Гойман В. И. Указ. раб. С. 163-164.

⁵ Спасов Б. Закон и его толкование. М., 1986. С. 54.

⁶ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 233.

«должное» – это то, что должно осуществиться, реализоваться, чтобы стать действительным¹. Тогда «книжное качество» переходит в реальное.

Тщательный анализ различных точек зрения по поводу определения понятия «качество» позволяет нам сделать вывод применительно к нашему исследованию, что, во-первых, качество закона – это, прежде всего, совокупность его свойств, отличающая его от других явлений, во-вторых, выявляющая его природу, закономерности развития и функционирования.

Вместе с тем, качество закона можно рассматривать как оценочную категорию (по аналогии с качеством продукции, поскольку закон – тоже результат человеческой деятельности²). В этом смысле качество закона выступает как переменное его свойство.

Исследуя категорию «качество закона», необходимо определить критерии данного научного явления. К примеру, В.В. Глазырин, рассматривая проблему совершенствования законодательства, выделил следующие его критерии:

- опосредование в правовых предписаниях требований социально-экономических и политических закономерностей развития общества;
- учет в процессе нормотворческой деятельности общих законов и принципов управления, принципов системного подхода и специфических закономерностей права;
- соблюдение требований законодательной техники³.

Подобную дифференциацию критериев совершенства законодательства Е.М. Савельева интерпретировала как политическую, управленческую и юридическую составляющую качества закона.

Кроме того, рассматривая триединую совокупность параметров качества закона, предложенную С.В. Полениной, Е.М. Савельева приходит к выводу, что социальные аспекты будет более правильно называть управленческими, поскольку

¹ Неновски Нено. Право и ценности. М., 1987. С. 95.

² «Качество продукции, совокупность свойств продукции, обуславливающих ее способность удовлетворять определенные потребности...» (Советский энциклопедический словарь. М.: Совет. энцикл., 1980. С. 567).

³ Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В. В. Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 80.

«их удобно рассматривать как составляющие совершенства законодательного регулирования исполнительского плана – качества выработки оптимального варианта решения по достижению поставленной цели в рамках существующих ограничений»¹.

Таким образом, качество закона, по мнению Е.М. Савельевой, есть совокупность качества его содержания, качества его принятия и качества введения норм в действие².

Соответствие законодательного решения общим правилам управления – выполнимость, целенаправленность, целесообразность – автор выделяет как показатель качества содержания решения закона.

Впрочем, рассматриваемый управленческий аспект проявляет себя во всех составляющих качества законодательного решения.

С точки зрения В.В. Игнатенко, качество закона представляет собой «целостную устойчивую совокупность правовых свойств закона, которые являются одной из предпосылок эффективного действия закона в соответствии с поставленными при его издании целями»³. При этом, с точки зрения автора, правовые свойства качества закона следует разделить на свойства правовой легальности, инструментально-правовые и технико-юридические.

Среди прочих подвидами инструментально-правового качества закона являются качество статусной регламентации; качество обеспечения закона правовыми средствами защиты прав участников правоотношений; качество обеспечения закона процедурами его применения; качество законодательной регламентации юрисдикционных правовых средств.

Конкретизируя исследования качества законодательных актов, А.Р. Парамонов предпринял попытку рассмотреть технико-юридический аспект качества закона. В частности, под данной категорией автор подразумевает сово-

¹ Савельева Е. М. Проблемы и методы организации и экспертного обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 18.

² Там же.

³ Игнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. Иркутск, 1998. С. 9.

купность свойств форм законодательных актов, обуславливающих их соответствие содержанию и нормативно-правовому характеру закона.

Среди таких свойств он выделил: функциональную пригодность; надежность; правоприменительные характеристики, содержащие в себе элементы правового и управленческого качества; эстетичность формы и изложения содержания; экологичность как невозможность наступления опасных для окружающей среды последствий; удобство пользования актом; эксплуатационная рентабельность¹.

На основе систематизации научных знаний относительно понятия «качество закона» Е.В. Сырых приходит к выводу о дифференциации свойств, составляющих качество закона:

- 1) свойства, характеризующие закон как источник права;
- 2) свойства, характеризующие содержательный аспект качества закона.

С нашей точки зрения, в данном случае автор вполне рационально выделяет свойства качества, отвечающие формальным признакам закона. Применительно к специфике содержательного аспекта качества закона, помимо его общих свойств, следует помнить о том, что конкретный закон может обладать различной совокупностью свойств, имеющих неодинаковую интенсивность проявления.

Акцентируя внимание на многообразии свойств содержательного аспекта качества закона, Е.В. Сырых полагает, что экстенционал (количественная характеристика) данного понятия играет второстепенную роль². Условно соглашаясь с данным положением, следует отметить, что выявление диалектической взаимосвязи указанных свойств с понятием качества закона представляется насущной задачей правовой науки.

По мнению Е.А. Порошина, исполнимость нормативного правового акта как свойство, характеризующее содержательный аспект его качества, соотносится с управленческой составляющей качества нормативного правового акта как частное с общим, допустимость существования которой проявляется в едином подходе ав-

¹ Парамонов А. Р. Техничко-юридическое качество законодательных актов: теоретические и прикладные аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 20.

² Сырых Е. В. Общие критерии качества закона : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 40.

торов к изучению качества закона. Такой подход, по мнению автора, лишь подчеркивает имманентность, присущую исполнимости как свойству качества нормативного правового акта¹.

Конкретизируя определение «качество закона» через категорию «эффективность закона», данное В.Ф. Прозоровым и В.В. Игнатенко, Е.В. Сырых приходит к выводу о метафоричности в использовании понятия «качество закона»². Эффективность является свойством действия норм права, тогда как она приписывается закону, имеющему отличную от норм права совокупность свойств и признаков.

В данном случае мы согласимся с позицией Е.А. Порошина в том, что такое положение выглядит несколько алогично, так как закон рассматривается как логическая совокупность норм права, подчиненных единой цели – оказать влияние на объект правового регулирования. Следовательно, подвергаться оценке с точки зрения эффективности должна именно совокупность таких норм, поскольку практически невозможно проследить результативность действия отдельной нормы в конкретном нормативном правовом акте³.

Дальнейшие рассуждения Е.В. Сырых, связанные с отграничением обязательных свойств качества закона, характеризующих его как источник права, позволяют полагать, что содержательный аспект качества закона характеризуется некоей трансцендентностью. Иначе говоря, свойства качества закона (важно заметить, имеющие имманентный характер) равнозначны присущи норме права в действии.

Критерии, по которым определяется качество закона, определяет Т.К. Примак: «Во-первых, свойства (показатели) закона, характерные для национальной правовой системы общества. На их основе должны разрабатываться стандарты качества закона. Причем эти стандарты должны разрабатываться применительно к федеральным конституционным законам, федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации, законам, регулирующим отдельные типы и виды об-

¹ См.: Порошин Е. А. Исполнимость нормативных правовых актов : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. С. 26.

² Сырых Е. В. Общие критерии качества закона : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 40.

³ См.: Порошин Е. А. Указ. соч. С. 27.

ственных отношений (имущественные, административные, семейные, земельные и т.п.).

Во-вторых, критериями качества закона служат определенные международные стандарты, общепризнанные нормы и принципы международного права, а также положения международных договоров России.

В-третьих, важным критерием закона является практика реализации закона, эффективность закона, его ценность (полезность), способность удовлетворить отдельных людей, их коллективов и организаций, государства и общества в целом»¹.

В виде критериев оценки качества закона могут выступать также разнообразные социальные нормы (нравственные, политические, эстетические, религиозные, корпоративные и т.п.), принципы права и нормотворчества, определенные идеи, взгляды, установки и т.п.

С точки зрения социальной оценки законодательных актов, можно условно выделить демократичные (недемократичные), качественные (некачественные), справедливые (несправедливые) и реальные (фиктивные) законы.

Главным критерием демократичности законов служит полнота выражения воли народа, проявляющаяся в том числе посредством широкого участия населения (общественных организаций) в законотворчестве (как на стадии подготовки законопроектов, так и при их обсуждении и принятии). Законы, которые принимаются без участия населения и вопреки воле народа, являются недемократичными. Среди недемократичных законов следует особо выделить так называемые конъюнктурные законы, принятые в конкретной общественно-политической обстановке в стране в интересах отдельных политических сил, финансово-промышленных групп и криминальных структур.

Исследуя проблему общих критериев качества закона, Е.В. Сырых предлагает двухуровневую систему экспертизы законопроектов². Суть ее состоит в разграничении атрибутов закона и содержательного аспекта качества закона. Автор

¹ См.: Примак Т. К. Совершенствование законодательства как средство обеспечения законности (по материалам деятельности органов внутренних дел) : дис ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 54.

² Сырых Е. В. Общие критерии качества закона : дис. ...канд. юрид. наук. М., 2001. С. 189.

акцентирует внимание на необходимости первоначальной оценки закона на наличие присущих ему атрибутов, что позволяет признать закон легитимным, юридически правильным. Исследование содержательного аспекта качества закона целесообразно лишь в том случае, если исследуемый акт обладает в полной мере всеми атрибутами закона. Со всей очевидностью необходимо отметить рациональность подобной идеи.

Вместе с тем, поддерживая необходимость оценки качества нормативных правовых актов, подлежит обстоятельному выяснению вопрос практического ее осуществления, прежде всего, о субъектах оценки. Согласно ст. 112 Регламента Государственной Думы РФ, законопроект с сопроводительным письмом за подписью председателя комитета Государственной Думы может быть направлен в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы¹. Вместе с тем, в Регламенте не предусмотрен исчерпывающий перечень организаций, которые полномочны осуществлять экспертизу нормативных правовых актов. Правовое управление Аппарата Государственной Думы по поручению Совета Государственной Думы или ответственного комитета в установленный ими срок осуществляет правовую экспертизу законопроекта на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, проверяет перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта, а также осуществляет юридико-техническую экспертизу законопроекта. Ответственный комитет может поручить Правовому управлению Аппарата Государственной Думы провести лингвистическую экспертизу законопроекта. Правовое управление Аппарата Государственной Думы на основании результатов правовой экспертизы законопроекта готовит заключение, в котором должны быть даны ответы на следующие вопросы:

¹ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

а) соответствует или не соответствует законопроект Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам? Если в заключении устанавливается несоответствие законопроекта Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, то должно быть указано, какому акту не соответствует законопроект и в чем выражается это несоответствие;

б) не нарушена ли внутренняя логика законопроекта, нет ли противоречий между разделами, главами, статьями, частями и пунктами законопроекта? Если такие противоречия есть, они должны быть названы конкретно, а также необходимо дать рекомендации, как можно устранить противоречия;

в) полностью ли приведен перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с вступлением в силу данного законопроекта? Если приведен неполный перечень актов, то следует акты, которые в этом перечне не приведены, указать.

Согласно ст. 2 Федерального закона «О Счетной палате РФ» одной из задач данного органа является финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов¹.

Пункт 2.2 Положения «Об Экспертно-консультативном совете по конкурентной политике и естественным монополиям при МАП России» в качестве одной из задач данного органа закрепляет экспертизу законодательства по вопросам развития конкуренции и государственного регулирования деятельности есте-

¹ О Счетной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ (в ред. от 23.07.2013 № 251-ФЗ) // СЗ РФ. – 1995. – № 3. Ст. 167; 2013. № 30 (ч. I). – Ст. 4084.

ственных монополий, а также практику реализации этого законодательства, подготовку предложений по его дальнейшему совершенствованию¹.

Правовая экспертиза законопроектов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации. Согласно п. 6.1 Регламента законопроектной деятельности Министерства юстиции РФ² законопроект, перечень актов федерального законодательства, подлежащих в связи с этим законопроектом признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию, согласованные с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, до внесения их в Правительство подлежат обязательной правовой экспертизе, осуществляемой Министерством с участием при необходимости Института³.

В соответствии со ст. 10. Федерального закона «Об экологической экспертизе», государственная экологическая экспертиза организуется и проводится федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. При этом следует отметить, что в ст. 11 Федерального закона содержится исчерпывающий перечень объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня⁴.

Вполне ясно, что проведение различных экспертиз нормативных правовых актов не является системным. Некоторые необходимые экспертизы вообще не находят отражения в задачах органов государственной власти РФ⁵.

¹ Об Экспертно-консультативном совете по конкурентной политике и естественным монополиям при МАП России : приказ МАП РФ от 27 февраля 2002 г. № 198 // Вестник Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства. 2002. № 2.

² Об утверждении Регламента законопроектной деятельности Министерства юстиции Российской Федерации : приказ Минюста РФ от 23.12.2005 № 248 (ред. от 18.01.2006) // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2006. № 1.

³ Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

⁴ Об экологической экспертизе : Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (в ред. от 07.06.2013 № 108-ФЗ) // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4556; 2013. № 23. – Ст. 2866.

⁵ Например, криминологическая экспертиза законопроектов.

Констатируя разрозненность проводимых экспертиз нормативных правовых актов в отсутствие единой системы комплексной экспертизы, полагаем, что в такой ситуации невозможно принятие качественных, исполнимых нормативных правовых актов. При всей значимости ставящихся перед Правовым управлением Государственной Думы РФ вопросов, главный вопрос не находит своего разрешения, а именно: является ли законопроект качественным и исполнимым? Кроме того, проведение экспертиз рассматриваемыми органами не является их непосредственной обязанностью. Полагаем, что в условиях огромного количества некачественных, неисполнимых нормативных правовых актов проведение экспертиз нормативных правовых актов должно быть урегулировано императивной, обязывающей нормой.

В соответствии с этим можно сделать вывод об отсутствии в системе органов государственной власти Российской Федерации структуры, способной комплексно оценить законопроект. В подобных условиях необходимо создание единого Экспертно-аналитического центра со структурными подразделениями в субъектах РФ, в обязанности которого необходимо вменить проведение комплексных экспертиз законопроектов, поступающих на обсуждение в законодательные органы государственной власти РФ и органы законодательной власти субъектов РФ; проведение комплексных экспертиз подзаконных нормативных правовых актов, поступающих на регистрацию в Министерство юстиции РФ; комплексную экспертизу указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. На уровне субъектов РФ целесообразно закрепить в качестве обязанности проведение комплексных экспертиз нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

В части обеспечения исполнимости нормативных правовых актов, касающейся их соответствия содержательному критерию права, в последнее время был сделан очень важный шаг. В частности, Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» закрепил в качестве одной из задач данного органа проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных

правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления¹. К сожалению, в законе не закреплены критерии оценки законопроектов при проведении общественной экспертизы, однако концептуальная идея создания данного общественного органа отражает общий смысл подобной экспертизы – соответствие нормативных правовых актов интересам всего общества. По нашему мнению, недостатком рассматриваемого нормативного правового акта является рекомендательный характер заключений по результатам общественной экспертизы проектов законов. Поскольку данный орган представляет интересы общества, проведение им подобной общественной экспертизы нацелено, пожалуй, на самый объективный характер. Именно объективность заключений Общественной палаты позволяет придать им не рекомендательный, а обязательный характер.

Кроме перечисленных, с нашей точки зрения, приоритетными свойствами, характеризующими качество закона, выступают его справедливость и ценность.

Справедливость является моральной категорией, и она занимает приоритетное место в критической оценке (легитимации) правовых институтов. Справедливого поведения мы не просто просим или ожидаем от других, но требуем друг от друга. В силу этого она признается наиболее социальной и наиболее правовой из всех добродетелей. Анализируя различные воплощения справедливости, можно выявить некоторый общий принцип, лежащий в их основе: по отношению друг к другу люди имеют право на определенное относительное состояние равенства или неравенства, в соответствии с которым распределяются тяготы или блага. Назначением справедливости традиционно считается поддержание и воспроизведение равновесия, т.е. равной меры, служащей критерием критической оценки поведения как человека, так и общественных институтов. В структуре справедливости можно выделить две части – постоянную (формальную) и переменную (реальную) справедливость. Принцип формальной справедливости состоит в том, чтобы судить о каждом деле исходя из одной и той же позиции. Принцип реальной спра-

¹ Об Общественной палате Российской Федерации : Федеральный закон РФ от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (в ред. от 23.07.2013 № 235-ФЗ) // СЗ РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277; 2013, № 30 (Ч. I). – Ст. 4068.

ведливости означает, какие случаи можно считать одинаковыми, а какие нет. Понятно, что существенные различия в моральных и политических взглядах могут приводить к порой значительному расхождению по поводу того, что именно можно считать справедливым.

Рассматриваемая категория имеет глубинные корни в древности. Заметный вклад в рационализацию представлений о справедливости через размышления о равенстве как свойстве справедливости внесли пифагорейцы (VI-V вв. до н.э.). Согласно пифагорейцам, сущность мира есть число, и все в мире имеет цифровую характеристику и выражение. Отметив связь равенства и меры, они стали трактовать равенство как надлежащую меру, т.е. как определенную пропорцию (числовую по своей природе)¹.

Представления о равенстве в его связи со справедливостью и правом были углублены и развиты Сократом, Платоном, Аристотелем. Трактую равенство как принцип справедливости и права, они при этом различают два вида равенства: равенство арифметическое (равенство меры, числа, веса и т.д.) и геометрическое (равенство по достоинству). Правда, в эпоху рабовладения, основанного на беспощадной эксплуатации рабов, личностью признавался только свободный человек как член соответствующего государства. Рабовладельческое общество и государство приравнивали раба к положению «говорящего орудия». А древнегреческий философ и идеолог рабовладельческого государства Платон видел в рабах даже «особую породу зверей». Рабы полностью зависели от своего хозяина и не обладали никакими правами. Им отказывали даже в праве на жизнь, семью и здоровье².

Возникшая в древности идея всеобщего равенства людей продолжает развиваться с различных позиций, в разных формах и направлениях.

Идея равенства была боевым лозунгом буржуазии в ее борьбе с феодализмом. Требование формального равенства было провозглашено в эпоху буржуаз-

¹ См.: Нерсесянц В. С. Права человека в истории политической и правовой мысли (от древности до Декларации 1789 г.) // Права человека в истории человечества и в современном мире. М., 1989. С. 24.

² См.: Общая теория права / под ред. А. С. Пиголкина. М., 1996. С. 133.

ных революций, когда казалось, что стоит ввести этот принцип – и в мире воцарится социальная справедливость. Пафосом равенства пронизаны такие исторические документы, как Декларация независимости США (1776 г.) и французская Декларация прав человека и гражданина (1789 г.). Однако вскоре выяснилось, что предоставление равных формальных прав отнюдь не ведет к установлению действительного равенства между людьми, поскольку требование равенства предполагает не только юридическое равенство, но и создание для каждого человека условий, позволяющих действовать в соответствии со своей свободной волей.

Таким образом, объявив равенство правом человека, буржуазия придала ему специфически буржуазный смысл, прикрываящий фактическое социальное неравенство эксплуататоров и эксплуатируемых формальным равенством всех перед законом¹. Содержание пролетарской сущности равенства, по мнению Ф. Энгельса, сводится к требованию уничтожения классов².

Сформировалось два подхода к рассматриваемой проблеме. С одной стороны, подчеркивается существование теории индивидуальной свободы человека, заключающейся в обязанности государства гарантировать эту свободу от чьих-либо, в том числе и своего, вмешательств, хотя сторонники этой теории (А. Смит, С. Милль, Б. Констан, Д. Локк) понимали, что такая свобода, в конечном счете, порождает неравенство. С другой стороны, теория, не отрицая значимости индивидуальной свободы, стремится сочетать ее с равенством личности, с участием государства в его обеспечении. Основоположник такой концепции Ж.Ж. Руссо считал, что принципу равенства должно быть подчинено все, в том числе и власть, задача которой – обеспечение равенства. И.Е. Фабер предлагает не смешивать, во-первых, равенство как социально-экономическую категорию, во-вторых, равноправие как юридический принцип всех отраслей права – конституционного, гражданского и др., и, в-третьих, отдельные виды права на равенство или виды равноправия³.

¹ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 20. С. 107.

² Там же. С. 108; Т. 21. С. 496-497.

³ См.: Фабер И. Е. Свобода и права человека в советском государстве. Саратов, 1974. С. 72.

Вместе с тем, равная обязательность закона не означает единого правового положения всех граждан. Социальные различия между людьми обуславливают особенности правовых статусов граждан, относящихся к различным классам и слоям общества, а также субъективных прав и обязанностей.

Юридическое равенство составляет тот найденный в течение веков механизм, который определяет правовой остов общества, стимулирует инициативу, предприимчивость, толкает людей к соревновательности, лидерству и тем самым создает основу для поступательного развития общества в целом¹. Юридическое равенство означает равноправие граждан, их равенство перед законом и судом.

Значит справедливыми будут считаться те законы, которые одинаково обязательны для всех людей независимо от социального положения, служебной деятельности, расовой и национальной принадлежности, вероисповедания, происхождения, пола, образования, языка, места жительства и других обстоятельств.

Справедливость в оценке качества законов проявляется в том, что они позволяют учитывать интересы большинства членов данного общества, осуществлять сбалансированное распределение благ между различными социальными группами, устанавливают формальное равенство субъектов права. Справедливым может быть только демократичный закон.

Справедливость – это вечно изменяющаяся и продолжающаяся проблема. Признаком истинного правового порядка является не пропорциональное распределение благ, но реальность позитивной воли со стороны права воздавать каждому индивиду свое в соответствии с общественными представлениями и возможностями².

Следует помнить, что право вовсе не тождественно справедливости, которая является ценностью и моральной категорией. Справедливость – это критерий отношения к праву, принцип или идеал права. Выступая по отношению к праву в качестве принципа, справедливость не содержит в себе механизма осуществления своих требований. Но в то же время, реализуясь в качестве санкции, государ-

¹ См.: Лившиц Р. З. Указ. соч. С. 154.

² См.: Мальцев Г. В. Понимание права. Подходы и проблемы. М., 1999. С. 127.

ственного принуждения, право обретает собственный статус, отличающий его от статуса моральной нормы. «Как право, так и справедливость, – считает И.В. Илиев, – дают общую модель, в соответствии с которой отдельная личность вписывается в общество. Право дает меру, а справедливость контролирует ее, предъявляя определенные требования. Однако справедливость не мера, а только ее свойство, которое достраивает право, вместе они регулируют общественные отношения»¹. Говоря словами Гете, «справедливость взвешивает и определяет» меру социальных благ².

С позиции Г.Т. Чернобель, идея справедливости, чувство справедливости имманентно присущи правосознанию цивилизованного человечества. Начала справедливости мотивационно побуждают к правомерному поведению, активизируют и оптимизируют его, порождают у людей чувство правовой ответственности³.

Принцип справедливости, охватывая все стороны правовой жизни, является нормативной первоосновой права, правового регулирования общественных отношений. В демократическом правовом государстве справедливость как всеопределяющий нравственный мотив лежит в основании всех правоположений. Государственный закон, подчеркивал В.Д. Набоков, должен господствовать в обществе не как фактор политической силы (оправдывающей свои тоталитарные решения соображениями абстрактной «государственной пользы»), а как фактор правовой справедливости, на основе которого становится возможной необходимая правовая организация общества в соответствии с объективными потребностями, трансформация государственной власти из «власти силы во власть права»⁴.

¹ Нравственные основы государства и права (Международная научная конференция) // Государство и право. М., 2005. № 8. С. 95.

² Цит. по: Чернобель Г. Т. Право как мера социального блага // Журнал российского права. 2006. № 6 [Электронный ресурс]. URL: СПС «Консультант Плюс».

³ Там же.

⁴ Набоков В. Д. Сборник статей по уголовному праву. СПб., 1904. С. 25. См., об этом также: Ильин И. А. Понятия права и силы. Опыт методологического анализа. М., 1910.

Справедливое правовое мерило социальных благ – зеркало демократичности общества, одно из условий его правовой стабильности, развития и совершенствования всей институционально-правовой его инфраструктуры.

Таким образом, справедливость как критерий оценки качества закона служит морально-нравственным катализатором отношения граждан к принимаемым государством законам, оценки их эффективности с точки зрения приобретения личностью тех или иных социальных благ, на основе сопоставления с историческим прогрессом своего государства, опытом зарубежных стран и международного сообщества в целом.

Ценностный критерий призван показать новый подход к оценке цели и правового средства. В данном случае специфической чертой цели является не просто идеальный, мыслительный образ нормы права, а ее социально-ценностная основа. Правовые средства, будучи материализованной формой цели – ценностями, также содержат в себе ценностные признаки и черты.

Ценность – это то особое значение, которое придает человек чему-либо. Ничто само по себе не обладает ценностью. Лишь то, что человек выделяет из общей массы благодаря способности удовлетворять те или иные его потребности, превращается для него в ценность. Таким образом, ценность – это то, что позволяет людям удовлетворять их желания, потребности, интересы и заставлять прилагать усилия по их достижению, созиданию, сохранению и приумножению. Все существующее в мироздании может превратиться для человека в ценность или, напротив, утратить ее. Нормативная сторона культуры является производной от той системы ценностей, которая принята в данной культуре. К числу важнейших видов нормативных регуляторов, обеспечивающих цивилизованную человеческую деятельность и общение, относятся мораль и право. Оба этих феномена имеют общее поле действия и в то же время не сливаются и не совпадают.

Для человека вся совокупность ценностей предстает в виде ступенчатой иерархии. Есть абсолютные ценности естественно-правового характера, выступающие в качестве критериев нормотворческой деятельности для законодателей во всех странах и во все исторические периоды и изменяющиеся ценности. Первый

вид ценностей (ценности существования) не является сугубо правовым и имеет экзистенциальный характер. Это ценности-цели, ради которых право, собственно, и существует. Второй вид ценностей (ценности долженствования) – это ценности-средства. Их назначение состоит в том, чтобы оберегать ценности-цели от разрушения. По своей природе ценности являются идеальными объектами, а потому их познание отличается от познания теоретических истин. «Познание ценностей, – писал Н.Н. Алексеев, – не есть акт безразличного приспособления к безразличному предмету. Это есть акт участия в существе самой ценности, пребывания ценности в самой жизни и жизни в ценности»¹.

На самом же деле, настоящее право – это и есть сама ценность. Базовые ценности, принципы, нормы, характеризующие подлинное право в догматической части, достаточно консервативны в той степени, в какой консервативен сам человек. Вместе с тем, они не являются абсолютными, а подвержены изменениям в той же степени, в какой активен или не активен человек, который действует более или менее адекватно ситуации, изменяющимся условиям жизни, в целом охватываемым его пониманием, полем зрения и действия. В результате право, что замечено многими, с одной стороны, статично, а с другой – динамично. Если не нарушена мера между этими двумя свойствами права, то право не просто ценность, а весьма надежный и эффективный инструмент, обеспечивающий устойчивое развитие, позволяющий конструктивно решать разнообразные по содержанию и значению социальные задачи, особенно если исходить из разумной солидарности, милосердия, взаимовыручки и взаимопомощи.

Критерием оценки ценности любого закона как управленческого акта является то, насколько он, отражая реальные общественные потребности, социально благостен для общества в целом и, следовательно, для каждого из его членов, каждого гражданина. В соответствии с данными критериями следует выделять общественную, государственную, социальную, правовую (юридическую), теоретическую, практическую, статусную и процедурную (процессуальную) ценность, определяющую качество закона.

¹ См.: Алексеев Н. Н. Основы философии права. СПб., 1999. С. 109.

По существу, речь идет о том, что критерием качества закона является единство социального прогресса и всестороннего, гармоничного развития человека, его правовая защищенность.

Таким образом, качество закона – это оценка его создания в соответствии с потребностями общества, государства и личности на основе умения видеть, прогнозировать ситуацию и знать пути ее решения, включая комплекс условий, обеспеченных материальными ресурсами и морально-нравственными устоями, посредством точного и неукоснительного воплощения всеми субъектами правовых предписаний в повседневной жизнедеятельности.

§ 1.3. Права человека в системе правовых ценностей

Вопрос о том, что заложено в основу прав человека, никогда не решался однозначно. Так, идеологической основой прав и свобод личности явилась естественно-правовая доктрина, выдвинувшая постулат о естественных, прирожденных правах человека, которые государство должно охранять. Как ни парадоксально, но человечество в целях нормальной жизнедеятельности и противостояния различным угрозам вынуждено совершенствовать формы государственного обеспечения прав. Как ответная реакция на различные нарушения порождались гуманистические идеи равенства людей, защиты от дискриминации по национальному или расовому принципу, жестокости, насилия и т.д.

Права человека, их генезис – одна из «вечных» проблем социально-культурного развития человечества, прошедшая через тысячелетия. В различные эпохи эта проблема, неизменно оставаясь политико-правовой, приобретала то религиозное, то этическое, то философское звучание в зависимости от социальной позиции находившихся у власти классов, заинтересованных в обосновании и

оправдании существующего классового распределения прав и обязанностей в обществе, от исторического этапа социального развития. Права человека – сложное многомерное явление, их становление связано с генезисом правовых норм, в которых сформулированы права человека.

Как явление общественное, права человека показывают степень развития общества, которое всегда пытается совместить свободу и уважение отдельной личности с общим благом. Политическая суть прав человека – это способность противостоять произволу политической власти и способности граждан принимать участие в формировании и деятельности институтов государственной власти. С юридической точки зрения права человека представляют собой совокупность правовых норм, которые выражают способность личности приобретать определенные блага для удовлетворения тех или иных потребностей. Нравственная сторона прав человека выражается в побуждениях к добру и справедливости. Обеспечение прав человека предполагает их воплощение в правовом и культурном обществе, основанном на началах взаимопонимания, уважения и признания прав и интересов других людей.

Более двухсот лет права и свободы личности не только признаются идейной и юридической основой положения индивида в обществе и государстве, но и олицетворяют собой свободное развитие человека. Сегодня они стали отправным началом в определении места и роли человека в системе общественных отношений.

Права человека стали результатом поэтапного развития личности. На каждом этапе общественным сознанием было достигнуто понимание важности каждого индивида для прогрессивного развития всего человечества. Кроме того, права человека стали результатом покорения обществом определенного социально-экономического барьера, позволившего обеспечить жизненно важные человеческие потребности.

В ранние эпохи проблема прав и свобод человека приобретала религиозное или этическое звучание. Так, например, правила первобытного общества

как мононормы неосознанно направлялись на защиту прав человека, имевших божественное происхождение, идущих от первобытного общества.

В Древнем Риме люди, свободные от рабства, обладали статусом гражданина или простого человека («плебея»). Первые были полноправными субъектами общественно-политической жизни, вторые такими правами не обладали¹. Так, гражданство (подданство) с древности стало определяющим элементом положения индивида в государстве. В результате исторического развития общества утверждалась идея признания как права политического субъекта – подданного, гражданина, так и права человека независимо от его государственно-правовой принадлежности к конкретной стране.

Формирование понятия «права человека» было подготовлено естественной эволюцией гуманитарной, философской и правовой мысли. Впервые права человека упоминаются в IV-V вв. до н.э. в трудах философов Сократа, Платона, Аристотеля, считавших критерием идеального государства соблюдение и обеспечение им указанных прав². Но в реальности для общества было характерно неравенство правового положения между классами и сословиями³.

Таким образом, в античном мире существовали в разработанном виде понятия, составляющие основы правового статуса гражданина. Но есть и факторы, отличающие античное понимание прав человека от современного: 1) институт рабства, сводивший на нет идеи свободы и равенства; 2) идея фатума, отрицающая самоценность человеческого бытия.

Период Средневековья характеризуется борьбой городского населения и крестьянства за свободу, независимость, вольности и привилегии с господствующим классом (например, право собственности на землю, владение крепостными и др.). Статус личности определялся зависимостью одного члена общества от другого. «Как свобода не исключала зависимость, так и зависи-

¹ Бережнов А. Г. Права личности: некоторые вопросы теории. М., 1991. С. 37.

² Нерсесянц В. С. Философия права. М., 1999. С. 405.

³ История государства и права зарубежных стран / ред. О. А. Жидкова и Н. А. Крашенинниковой. М., 1988. Ч. 1. С. 21.

мость не означала отсутствие всяких прав»¹. Так, средневековое право защищало статус человека как члена какого-либо сословия, ордена или объединения, в связи с чем изменилось представление о труде как о постыдном занятии, господствовавшем в рабовладельческом обществе. Христианская религия рассматривала труд как необходимый способ существования личности, способствовала повышению значимости личности².

Таким образом, феодальное общество строилось на отношениях господства и подчинения, выражавшее неравенство людей между собой, наделявшее господствующие сословия привилегиями, а других членов социума обязанностями. Но внутри объединений феодалов (рыцарских орденов) было относительное равенство, основывавшееся на подавлении индивидуальности и регламентации законами и обычаями³.

Первой страной, добившейся результатов в изменении правового статуса личности, явилась средневековая Англия. На рубеже XII-XIII вв. в стране возникли противоречия между королем Иоанном Безземельным, с одной стороны, и крупными феодалами, горожанами, свободными крестьянами, рыцарями – с другой. После нескольких лет борьбы была принята «Великая хартия вольностей» (1215 г.), ограничившая права короля и чиновников, предусматривавшая свободы для низших слоев, юридические механизмы защиты от произвола властей. Особое место занимает ст. 39, предусматривавшая применение наказаний к свободным гражданам по законному приговору равных и по закону страны. Субъектом свобод выступал «свободный человек», после освобождения от крепостной зависимости наделявшийся возможностью пользоваться правами и свободами.

В эпоху Возрождения возникло понятие личности как субъекта права независимо от социальной принадлежности, религии, пола и т.д.⁴ Первым

¹ Гуревич А. Я. Категории средневековой культуры. М., 1972. С. 176.

² Юнусов А. А. Теоретические проблемы обеспечения прав человека в современной России : монография / ред. Р. С. Мулукаева. Челябинск, 2005. С. 30.

³ Глухарева Л. И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). М., 2003. С. 124.

⁴ Баткин Л. М. Итальянское Возрождение в поисках индивидуальности (очерки о культурно-исторических основаниях и пределах личного самосознания). М., 1989. С. 5.

неотъемлемым правом человека была объявлена свобода вероисповедания. Человеку надлежало отстаивать свою духовную независимость, право принимать самостоятельные решения, не оглядываясь на какие-либо авторитеты, включая церковь.

По мнению мыслителей К. Салютани, Л. Бруни, П. Браччолини, великие действия возможны, когда воля отдельного человека ломает законы большинства: «Только плебс и чернь связаны вашими законами, только для таких существуют узы права. Люди серьезные, благородные, целомудренные не нуждаются в законах. Они склонны к добродетели и хорошим нравам, сами устанавливают для себя закон жизни...»¹.

Поэтому права человека возникают и развиваются в различных регионах одновременно в соответствии с характером культуры, философии, религии, общественным мировоззрением, моралью, определяющими специфику той или иной цивилизации.

В историческом контексте современные исследователи выделяют три поколения прав человека².

Первым поколением прав человека признаются те традиционные либеральные ценности, которые были сформулированы в процессе осуществления буржуазных революций, а затем конкретизированы и расширены в практике и законодательстве демократических государств: право на свободу мысли, совести и религии, право каждого гражданина на ведение государственных дел, право на равенство перед законом, право на жизнь, свободу и безопасность личности, право на свободу от произвольного ареста, задержания или изгнания, право на гласное и, с соблюдением всех требований справедливости, рассмотрение дела независимым и беспристрастным судом и ряд других.

Второе поколение прав человека связывают с социальной ориентацией государств, которые под воздействием социалистических идей провозгласили соци-

¹ Саидов А. Х. Международное право прав человека. М., 2002. С. 27.

² См., подробнее об этом: Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 258-259; Глухарева Л. Права человека в современном мире. М., 2003. С. 51; Права человека / под ред. Е. А. Лукашевой. С. 136.

альные и экономические права. В первые десятилетия XIX в. выявилось неравенство в области гражданских прав. Капиталистическое общество не могло развиваться и воспроизводить себя, не порождая больших масс людей наемного труда – рабочего класса. При этом капитализм не был процветающим обществом. Повсеместными были безработица, нищета масс, детский и женский труд, не защищенный законодательством, 14-часовой рабочий день. Движение в защиту своих прав рабочий класс начал под лозунгом неполноты признанных прав человека, необходимости разработки новой декларации о правах человека. В 40-е гг. XIX в. значительный вклад в становление новых прав внесло английское рабочее движение, провозгласившее своей целью необходимость принятия и осуществления «Хартии о правах человека».

Новое право на «социальный минимум» трактовалось как возможность иметь жилище, еду и одежду, достойные человека. Отсутствие этих прав рассматривалось как нарушение Великой Хартии вольности.

На основе социальной справедливости упразднялись привилегии должностных служащих путем установления максимума зарплаты. Отстаивая идею социальных прав, рабочее движение осознало неделимость всех видов прав. Поэтому борьба за равное всеобщее избирательное право соединилась с движением за право на труд.

Третье поколение прав человека – это коллективные права, выработанные в ходе национально-освободительных движений. Эти права также связывают с правом солидарности (право на мир, разоружение, на здоровую окружающую среду, право народов на самоопределение и т.д.).

Коллективные права не могут устанавливаться выше индивидуальных, а должны находиться с ними в гармонии, проверяться ими на «качество». Противоречия, возникающие между правами человека, правами государства, народа, нации, национальных меньшинств иногда трудноразрешимы. В межнациональных конфликтах каждая из сторон выдвигает свои доводы, отстаивает свое право на суверенитет, свои притязания на пересмотр границ. На первый план выдвигаются коллективные права нации, их стремятся реализовать любой ценой, иногда

даже ценой массового истребления своего и чужих народов. Это подтверждается трагическими конфликтами в бывшей Югославии и в ряде регионов бывшего СССР – Таджикистане, Грузии, Нагорном Карабахе, Чечне и др.¹ Межнациональные конфликты неизменно связаны с массовыми нарушениями прав человека, которые являются следствием стремления каждого из народов, участвующих в конфликте, реализовать свое право на самоопределение. Критерием процессов, происходящих в сфере национально-государственных отношений, должен выступать принцип нерушимости прав и свобод человека.

Помимо обозначенных трех поколений, в юридической литературе выделяют и четвертое поколение прав человека².

Четвертое поколение прав человека – это правовой ответ вызову XXI в., когда речь идет уже о признании человечества как биологического вида³, о сохранении цивилизации, о космической социализации человечества. Рождается новое поколение прав человека, в связи с чем возникают международно-правовые процессуальные институты, обеспечивающие эти права.

По мнению Е.Р. Абызовой, в современных условиях к новому поколению прав человека относят конкретизирующие индивидуальные права первых двух поколений (право на отличие, на тишину и покой), а также некоторые новые коллективные права (право на солидарность, право на международное общение)⁴.

Нет сомнения в том, что права человека и права коллектива будут развиваться дальше, отражая развитие общественных отношений, возрастание притязаний личности, что потребует принятия новых международных документов, включающих более широкий перечень прав человека.

Выделение поколений прав в значительной мере условно, но оно наглядно показывает последовательную эволюцию в развитии данного института, истори-

¹ Лукашева Е. А. Права человека как фактор стратегии устойчивого развития. М., 2000. С. 8.

² Юнусов А. А., Юнусов М. А. Правовой статус личности, человека и гражданина. Челябинск, 2002. С. 6; Абызова Е. Р. Правовой статус сотрудников органов внутренних дел (общетеоретические аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 60.

³ Степанов Д. И. Правовые проблемы, связанные с изменением пола человека // Законодательство. 2000. № 11. С. 77.

⁴ Абызова Е. Р. Правовой статус сотрудников органов внутренних дел (общетеоретические аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 61.

ческую связь времен, общий прогресс в этой области. Хотя отметим, что мы не разделяем идеи выделения в настоящее время четвертого поколения прав человека. С нашей точки зрения, данное поколение прав человека ещё не выкристаллизовалось в единое звучание, как это произошло у предшествующих трёх поколений. Сегодня, помимо обозначенных сторонниками выделения четвертого поколения прав человека (право на мир; экологические, информационные права; право на ядерную безопасность, космос и другие), которые отчасти повторяются с правами третьего поколения (право на мир; экологические права), по нашему мнению, актуальными являются права человека на терпимое и мирное содружество мировых религий; толерантное отношение граждан различных национальностей и интернационализация населения и др.

Проблема обеспечения прав человека по-прежнему остается одним из ключевых направлений, изучаемых науками. Права человека сегодня выступают мерилем зрелости государства, нравственного прогресса общества. Они присутствуют практически в каждой сфере жизнедеятельности человека и общества.

В современных исследованиях выделяется несколько цивилизационных моделей прав человека¹. В частности, западная модель прав человека, основанная на обособлении человека от общества, характеризуется чертами индивидуализации личности, стремлением решать проблемы при помощи юридических средств. Права человека – сфера свободы, автономии и самоопределения личности, ставящая преграды вмешательству в частную жизнь со стороны кого бы то ни было – государства, общества, коллективов, других людей.

Кроме того, согласно западной (классической) модели считается, что права человека стимулируют активное освоение личностью окружающей действительности, ее преобразование для удовлетворения своих интересов, при этом права воспитывают ответственность за свои поступки. Вместе с тем, исследователи отмечают, что «такая модель индивидуальных прав далека от совершенства, ослаб-

¹ См.: Глухарева Л. И. Права человека в современном мире. М.: Юрист, 2003. С. 188-216.

лена внутренними противоречиями. Но это оставляет ей шанс на продолжение своего развития, на поиск более адекватного содержания»¹.

Исламская модель прав человека основана на шариате и представляет собой религиозную концепцию, в соответствии с которой власть рассматривается в качестве главного исполнителя воли Аллаха по претворению прав человека в жизнь.

Божественная воля в учении подкреплена теорией субъективного права, под которым понимается наличное или подлежащее обеспечению благо, предоставленное шариатом субъекту, который может им распоряжаться в пределах, дозволенных шариатом.

Исламская концепция подчеркивает, что статус индивида в шариате основан, прежде всего, на подчинении воле Аллаха, который определяет права человека, оценивает его поведение и, в конечном счете, воздает ему в той мере, в которой человек соблюдает предписания шариата. Подчинение шариату основано не только на исполнении человеком обязанностей, но и на свободе действий, используя индивидуальные права.

Кроме того, как подчеркивают исследователи, «принципиальная черта исламской концепции права заключается в том, что если западная теория естественного права ищет истоки права в природе людей и считает субъективные естественные права человека источником закона, то ислам, наоборот, источником прав и свобод человека признает шариат, божественный закон. Наконец, в отличие от западной либеральной концепции, которая видит основной смысл закрепления прав человека в их охране от посягательств со стороны государства, ислам рассматривает власть как институт, связанный шариатом и играющий главную роль в претворении его предписаний, в том числе и относительно прав и свобод человека»².

Таким образом, исламская концепция прав человека при всем своем своеобразии остается основанной на принципах и нормах Корана и Сунны.

¹ Глухарева Л. И. Указ. соч. С. 189-190.

² Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / под общ. ред. Е. А. Лукашевой. М. : Изд-во НОРМА, 2002. С. 283.

Китайская модель прав человека основана на конфуцианской системе нравственных ценностей, высокой морали и стремлении к социальной гармонии. Здесь права человека – это нравственное правило уважения личностью прав и интересов другого индивида, основанное на взаимопонимании и добровольном осознании долга и моральных обязанностей, в целях восстановления нарушенного права.

Китайская концепция прав человека не является простой и однозначной, как это может показаться на первый взгляд. Это связано и с историей развития Китая, доминированием определенных ценностей в китайском обществе. Однако важно подчеркнуть, что несмотря на многообразие мировоззрений о космогоническом устройстве и гармонии мира, конфуцианской доктрине, маоистской концепции (производной от классовой теории), традиционно китайская концепция прав человека основана на добре и справедливости, добровольности исполнения обязанностей, т.е. на порядке, способном сохранить естественный образ жизни.

Индуизм рассматривает права человека как систему духовных составляющих, способствующих совершенствованию общественного устройства посредством совершенствования природы и духа самого человека.

Центральной идеей индуизма, определяющей характер цивилизационно доминирующей традиционной соционормативной культуры Индии, является учение о «карме» – вере в перевоплощение человека в зависимости от поступков, совершенных им в прошлых рожденьях и накопленных или растраченных заслуг в исполнении дхармы в земной жизни, о возможности полного освобождения человеческой души («Атманы»), ее выхода из суетного, бестолкового круга перерождений («сансары») и достижения полной свободы («мокши»), означающей слияние с мировым духом, Абсолютом (Брахманом), т.е. высшим божеством, управляющим миром, в том числе и этико-религиозными требованиями, предъявляемыми к человеку.

Учение о карме еще в древности было воспринято в качестве одной из главных основ мировоззрения всеми течениями индийской мысли, оно глубоко

проникло в сознание индийцев, в том числе и тех, которые не исповедуют ортодоксального индуизма¹.

Законом кармы традиционное сознание объясняет деление людей на касты². Считается, что нерадивое исполнение лицом своего долга влечет следующее рождение в более низкой касте или даже в образе животного, растения или камня. Поэтому в представлении индусов имеющее место социально-политическое неравенство и кастовое разделение – само собой разумеющееся положение и следствие естественного нравственно-духовного неравенства людей. Предполагается, что каждый имеет права и обязанности и должен вести себя сообразно нормам касты, к которой принадлежит³.

В своей работе Л.И. Глухарева отмечает, что, например, в Индии в настоящее время насчитывается 70 миллионов неприкасаемых, которым запрещено пользоваться общими колодцами, ходить по правой стороне улицы, посещать храмы и т.п. Теоретически эти табу в современной Индии запрещены, за ними забронированы квоты в парламенте, высших учебных заведениях, государственных учреждениях, неприкасаемые имеют равные политические права с другими гражданами страны. Но в сельской местности, где проживает абсолютное большинство населения страны, все остается по-старому. Попытки воспользоваться законными правами вызывают погромы, иногда с человеческими жертвами. Вошедшее в норму неравенство держит три четверти населения страны (если даже не семь восьмых) на уровне бытия вчерашнего дня⁴.

Таким образом, индуистская концепция прав человека имеет двойственный характер. С одной стороны, признается терпимость, уважение прав других людей,

¹ См.: Права человека: итоги века, тенденции, перспективы. С. 327.

² Каста – постоянное и неизменное место человека, данное от рождения, она определяет основные параметры бытия и поведения каждого, причем делает это жестко и бескомпромиссно: каким ты родился на свет, таким и умрешь. И никто, кроме тебя самого (ты – творец собственной кармы), не виновен в том, что ты влачишь жалкое существование в этом мире, обречен на бедность, нищету и страдания. Это плата за прошлое. Веди себя этически безукоризненно, соблюдай нормы поведения твоей касты – тогда в следующем рождении можешь рассчитывать на более удачный жребий судьбы.

³ См.: Глухарева Л. И. Права человека в современном мире. С. 201.

⁴ См.: Глухарева Л. И. Права человека в современном мире. С. 201.

плюрализм мнений и т.д., с другой – сохраняется сословно-кастовое деление населения с существенными ограничениями в правах.

В основе российской концепции прав человека лежит объединение централизованным государством евразийской цивилизации. Права человека в ней, как правило, связывают с принципами взаимоотношений государства и личности. Это, конечно же, сказывается и на определении самого понятия прав человека. Так, под правами человека, по мнению Е.А. Лукашевой, понимают «... определенные нормативно структурированные свойства и особенности бытия личности, которые выражают ее свободу и являются неотъемлемыми и необходимыми способами и условиями ее жизни, ее взаимоотношений с обществом, государством, другими индивидами»¹.

Один из первых исследователей природы прав человека в современной юридической науке Ф.М. Рудинский обратил внимание на универсальность концепции прав человека. Универсальная природа прав человека проявляется в том, что они принадлежат всем людям. «Каждое право человека, – пишет Ф.М. Рудинский, – принадлежит отдельной личности, неотъемлемо от нее и не может быть отчуждено каким-либо способом. Но, вместе с тем, вся система прав человека имеет величайший социальный смысл. В сущности, это способы защиты человечества от многочисленных угроз его существования. По своему социальному назначению права человека – средства защиты, с помощью которых человечество стремится отразить угрозу термоядерной катастрофы, опасности экологического кризиса, рост международной преступности и наркомании, голод и нищету, господствующие во многих странах, СПИД и другие угрожающие всему миру опасные явления»².

Так, Л.И. Глухарева предпринимает попытку выявления системы научных подходов к изучению прав и свобод человека в виде научных картин. Таковых,

¹ Права человека / под ред. Е. А. Лукашевой. М., 2003. С. 1.

² Рудинский Ф. М. Универсальная концепция прав человека и современная Россия // Право и права человека. Кн. 1 / отв. ред. Л. И. Глухарева. М., 1998. С. 39.

по ее мнению, три: классическая, неклассическая и постнеклассическая¹. Классическая картина как исторически первая складывалась на взлете процессов индустриализации и модернизации западного общества, которые дали толчок к формированию техногенной цивилизации. Неклассическая картина отличается от предшествующей тем, что в противовес единственно истинной теории прав человека допускает истинность другого (других) теоретического описания прав, при этом предполагается, что в каждом из них содержится момент объективно верного знания. Постнеклассическая картина отражает не столько развитие в реальности института прав человека, сколько изменение общественного и научного сознания их восприятия. Методологический подход при этом мыслится в технологии синтеза разнопредметных знаний о правах, в создании новых «конфигураций» из знаниевых комплексов, традиционно относящихся к различным дисциплинам.

С точки зрения теории естественного права естественные права можно считать производными от естественного порядка вещей, т.е. от строя мироздания и природы человека как разумного существа, являющегося неотъемлемой частью миропорядка².

К естественным правам человека многие авторы относят право на жизнь, выделяя его в качестве основополагающего (В.А. Кучинский, М.И. Ковалев, В.М. Чхиквадзе и др.). В числе естественных прав разные авторы называют также право на свободу (И.Л. Петрухин); право на равенство (А.Б. Венгеров); право на достоинство личности (Ф.М. Рудинский); право на личную неприкосновенность (К.Б. Толкачев); право на охрану здоровья (Н.С. Малеин); право на неприкосновенность частной жизни, на благоприятную окружающую среду (В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева); право на общение с себе подобными, на продолжение рода (В.К. Бабаев); право на собственность (А.О. Хармати); право на индивидуальный облик (М.Н. Малеина); право на безопасность, на сопротивление угнетению (В.С. Нерсесянц); право на добровольное объединение в союзы, на справедливый су-

¹ Глухарева Л. И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). М., 2003.

² Нерсесянц В. С. Философия права : учебник. М. : ИНФРА-М НОРМА, 1997. С. 607-613.

дебный процесс (Ю.И. Гревцов); право народов на определение своей судьбы, право наций на самоопределение, право прийти на помощь народу – жертве агрессии, право на эквивалент в экономических отношениях (С.С. Алексеев)¹.

Понимание прав человека с формированием либеральной традиции связывает С.И. Глушкова². Анализ работы позволяет сделать вывод о том, что основу либеральной традиции автор связывает с развитием естественных и неотчуждаемых прав человека на жизнь, владение имуществом, свободу и равенство.

Результатом политико-правовых исследований западноевропейских и американских либералов XVII-XIX вв. стало формирование западной либеральной традиции, в которой либерализм рассматривался как многоплановый феномен: 1) «как признание самого факта свободы»; 2) метод, для которого неприемлемыми являются нетерпимый морализм и развязность просвещенного деспотизма; 3) либеральные партии, заинтересованные в свободном развитии личных сил индивида и уверенные в том, что «свобода высвобождает энергию, порождает уверенность и согласие, а также дух спонтанно складывающихся товарищества и взаимопомощи»; 4) искусство управления, состоящее в «умении соединить принцип консервации с принципом прогресса, отличать реальность от химеры»; 5) стабильность, постоянство, беспристрастность³.

В отличие от западной либеральной традиции, отмечает С.И. Глушкова, русская традиция в силу особенностей исторического развития сужала аспекты рассмотрения либерализма до интеллектуального течения, общественно-политического движения, программы правительственных действий. Идеи западной либеральной традиции, заимствованные представителями русской политической мысли, подвергались определенной трансформации под воздействием патриархальной культуры и патерналистской идеологии. В результате в России шел процесс избирательного усвоения либеральной системы ценностей.

¹ Лебедев В. А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности) : монография. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2005. С. 17.

² См.: Глушкова С. И. Права человека в России: теория, история, практика : учебное пособие. М. : Права человека, 2003.

³ См.: Глушкова С. И. Указ. соч. С. 18-19.

В целом судьбу либерализма в России, считает С.И. Глушкова, определила его зависимость от «мощной традиции имперского строительства», которая воплощала единство внутренних и международных приоритетов политики правящей элиты страны¹.

С позиции И.Л. Петрухина, естественные права человека не являются вечными и неизменными, и их содержание менялось с развитием цивилизаций. И даже сами термины «неотчуждаемые» или «неотъемлемые» права означают лишь то, что поскольку государство не подарило эти права своим гражданам, оно не может их взять обратно². То, что мы понимаем под правом на жизнь, не было социальной ценностью в условиях, когда применялась кровная месть (убийство в порядке мести не преследовалось, а наоборот, поощрялось). В условиях первобытного общества вряд ли существовали такие ценности, как честь и достоинство личности. Право собственности появилось после отчуждения и распределения материальных ценностей. Идеи равенства и братства не имели почвы при рабовладельческом строе и феодализме. Как видим, содержание естественных прав менялось от эпохи к эпохе³.

В современных условиях утрачены многие различия между естественными правами, принадлежащими человеку как таковому, и позитивными правами, принадлежащими гражданину как члену государственного, политического сообщества. Эти концепции хотя и являются противоположными, но в современном мире «вряд ли можно встретить в чистом виде как позитивистские, так и естественно-правовые теории»⁴.

Профессор А.В. Поляков в докладе «Антрополого-коммуникативное обоснование прав человека» пояснил, что современное правопонимание нуждается в антропологическом ракурсе, то есть должно отвечать на вопрос, как право связано с человеком. Возможность связать право и права человека, рассматривая само право как человекообразный феномен, как психосоциокультурную систему, а не

¹ Там же. С. 19.

² Петрухин И. Л. Человек как социально-правовая ценность // Государство и право. 1999. № 10. С. 83-90.

³ Петрухин И. Л. Указ. соч. С. 90.

⁴ Мюллерсон Р. А. Соотношение международного и национального права. М., 1999. С. 160.

как чей-то дар, появилась только в рамках постнеклассической науки; отсутствие серьезных достижений общей теории прав человека объясняется «инерцией» рационалистического правовосприятия. А.В. Поляков поставил целью доказать, что право – это и есть права человека, но права, которые существуют не сами по себе, а оказываются связанными и с правовыми обязанностями, и с правовыми нормами, и с правовыми текстами в рамках рекурсивной системы правовых коммуникаций. Права человека не относятся к сфере чистых идей, а коренятся в жизненном мире человека и общества и являются частью эмпирической действительности. Права человека возникают и существуют как результат intersubjectных, коммуникативных взаимодействий и немыслимы вне правовых отношений. Социально ориентированные действия людей всегда имеют текстуальную форму и представляют собой вторичные правовые тексты, которые находятся в интертекстуальном единстве с первичными правовыми текстами. Любое субъективное право нормативно, любая правовая норма конституируется путем реализации коррелятивных прав и обязанностей¹.

С нашей точки зрения, категорично заявлять о том, что право – это и есть права человека в их соотношении с обязанностями, сегодня рано. Пока это только идеальное стремление к лучшему. Отечественное законодательство свидетельствует о том, что не всегда позитивное есть права человека.

Как полагал В.С. Нерсисянц, права человека даже после их официального признания и закрепления (во внутригосударственном и международном праве) остаются естественными правами, радикально отличными от позитивного (официально-властного, государственного, волеустановленного) права².

По мнению А.А. Юнусова «Права человека – это высоконравственная этическая категория, которая начинается с уважения человека к самому себе, с умения понимать окружающих, особенно в нашей многонациональной и многорелигиозной стране... Права и свободы человека являются определенным нормативным измерением его социальной и культурной деятельности и выступают как од-

¹ Права человека вопросы: теории и истории // Правоведение. 2004. №3. С. 24-28.

² Права человека: итоги века, тенденции, перспективы // Государство и право. 2001. № 5. С. 90.

на из культурных величайших ценностей»¹. О.И. Тиунов определяет права человека как признанные и гарантируемые государством возможности действий (правомочий) человека в описанной, указанной в законе сфере².

С учетом современных тенденций, с нашей точки зрения, под правами человека следует понимать обеспеченную государством совокупность нормативно закрепленных возможностей личности, обеспечивающих ей полноправное развитие в обществе и определяющих характер взаимоотношений с государством и другими людьми.

Права человека на языке права выражают переход в развитии человечества от традиционных к последовательно демократическим, либеральным цивилизациям, персонцентристскому обществу и поэтому трактуются начиная с эпохи Просвещения, особенно Французской революции, в качестве знамени Свободы.

В настоящее время уровень развития общественных отношений привел к необходимости создания института прав человека. Современная концепция прав человека является общепризнанной системой представлений и взглядов о месте и роли прав человека в обществе и государстве. Все это говорит о том, что важность и актуальность данной темы очевидны и не требуют доказательств, поскольку права человека выступают органическим компонентом демократизации общества и формирования творческой и инициативной личности.

Концепция прав человека, как справедливо отмечает А.С. Мордовец, – «...величайшая научная, теоретическая ценность, к которой нужно относиться бережно, так как именно в ней воплощена материальная и духовная культура, созданная предшествующими поколениями. Она подчинена социальной практике, дающей простор каждой личности в полной мере раскрыть свои способности, дарования, удовлетворить материальные блага. Основу идей о правах человека составляют принципы свободы, равенства, гуманизма, личной неприкосновенности и др. Проблема прав человека трансформируется в цели, устремления и жизнь

¹ См.: Юнусов А. А. Общетеоретические проблемы обеспечения прав человека в современной России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 20.

² См.: Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации / под ред. О. И. Тиунова. М. : Норма, 2005. С. 13.

людей. Ее значение измеряется не только и не столько гносеологическими, сколько социально-практическими ценностями»¹.

Отвечая на вопрос о том, какая концепция прав человека адекватна российской правовой культуре, В.Н. Синюков отмечает, что «Россия уже не раз воспринимала и меняла методологические подходы к вопросам правового статуса человека, соотношения его с государством, властью, обществом. Рецепция той или иной доктрины прав человека чрезвычайно ответственна: от характера этой доктрины во многом зависит методологическая ориентация законодательного регулирования важнейших областей общественной жизни и перспективы развития всей правовой культуры»².

Об отсутствии концепции прав человека в России говорит и Уполномоченный по правам человека в России В.П. Лукин. В частности, он отмечает: «Свой отпечаток на положение дел в области соблюдения прав и свобод человека в Российской Федерации накладывают также неразвитость гражданского общества, низкая правовая культура преобладающей части населения. Незнание закона, неуважение к нему, пренебрежение к правам и законным интересам граждан, в том числе и со стороны самих граждан, крайне отрицательно сказываются на состоянии общества в целом, порождают политическую апатию, цинизм, неудовлетворенность. Сегодня в России отсутствует всесторонне разработанная единая концепция защиты прав и свобод человека, которая разделялась бы и поддерживалась всеми ветвями власти, органами местного самоуправления, средствами массовой информации, обществом в целом. Проблематика прав и свобод человека не стала приоритетной для подавляющего большинства политических партий. Она редко находит свое отражение в избирательных программах кандидатов на выборные должности, оставаясь в основном второстепенной в ходе избирательных кампаний»³. Следует отметить, что в России государственная концепция прав человека по настоящее время не разработана.

¹ Мордовец А. С. Указ. соч. С. 4.

² Синюков В. Н. Российская правовая система. Саратов, 1994. С. 235.

³ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 г. [Электронный ресурс]. URL: www.ombudsmanrf.ru.

По нашему мнению, концепция прав и свобод личности представляет собой систему сложившихся в обществе отношений между государством и человеком, направленных на взаимовыгодное сотрудничество в целях развития государственных устоев, основанных на демократических принципах, и обеспечения благоденствия человека для развития его творческого и профессионального потенциала.

С нашей точки зрения, в решении указанной проблемы верной является позиция П.В. Анисимова относительно того, что «основным признаком действительности, фактической работоспособности системы правозащитного регулирования является метод, которым она осуществляет свое регулятивное воздействие на поведение всех участников, вовлеченных в процесс защиты прав человека. Поэтому постановка вопроса о защите прав человека как методе правового регулирования – обязательная научно-теоретическая предпосылка установления режима торжества прав человека. А это, в свою очередь, предполагает уяснение логики формирования метода правового регулирования защиты прав человека и его сущности.

Метод правового регулирования защиты прав человека выступает организующим началом и венцом всей системы правового регулирования осуществления прав человека»¹.

Центральное место в качестве регулятивной системы в гражданском обществе принадлежит праву. Право гражданского общества является высшей на современной стадии развития цивилизации ступенью позитивного права, вобравшей в себя положения и ценности естественного права. Его базис образуют неотъемлемые, прирожденные права человека, которые являются основой для определения правомерности «самих» юридических норм, вводимых и поддерживаемых властью.

Человек должен выступать главным компонентом любой социальной системы. Необходимо учитывать, что личность в политической системе – это не только права конкретного гражданина в его взаимоотношениях с другими гражд-

¹ См.: Анисимов П. В., Папичев Н. В. Правовое регулирование защиты прав человека. Волгоград : Волгоградская академия МВД России, 2003. С. 5.

данами и организациями. Будучи общественным существом, личность проявляет себя, прежде всего, через социальные общности (коллективы).

В современных условиях вложения в человеческий потенциал являются наиболее эффективными по сравнению с другими факторами социально-экономического развития. При этом важно подчеркнуть, что основным индикатором социального прогресса выступает индекс развития человеческого потенциала. Главными составляющими этого индекса являются: средняя продолжительность предстоящей жизни при рождении (долголетие); уровень образования (грамотность), определяемый комбинацией двух показателей – грамотности взрослого населения и охвата населения тремя ступенями образования (начальным, средним и высшим); материальный уровень жизни, оцениваемый величиной реального ВВП на душу населения, рассчитанного по паритету покупательной способности.

Так, И.В. Кузнецова приводит данные индекса человеческого потенциала СССР, впервые опубликованного в 1990 г., по состоянию этого измерения в 1988 г. Тогда СССР вошел в группу стран с высоким индексом (26 строка), отстав от США всего на 7 пунктов. В 1995 г. в результате спада производства и сокращения ВВП Россия покинула группу развитых стран, перешла в группу государств со средним уровнем развития и заняла лишь 114 место из 174 стран. Однако после 2000 г. в связи с быстрым экономическим ростом индекса развития человеческого потенциала Россия вновь вошла в группу развитых стран и заняла из 75 стран 73 место. Основной причиной отставания России является низкая продолжительность жизни¹.

В 2010 г. в представленном рейтинге стран по человеческому потенциалу Россия занимала 65-е место. В 2013 г. рейтинг по ИЧР охватывает 186 государств и территорий. Еще 8 стран не включены в рейтинг из-за отсутствия достоверных статистических данных. Сегодня наша страна занимает 55 место из числа стран с высоким уровнем индекса человеческого развития и находится между Кувейтом и Румынией. Россию по-прежнему отличает высокий уровень образованности насе-

¹ См.: Кузнецова И. В. Человеческий потенциал России: проблемы совершенствования // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2010. № 1. С. 111-112.

ления (как наследие СССР) и удручающе низкая продолжительность жизни. ООН оценила среднюю продолжительность жизни россиянина в 67,2 года. В первой пятерке лидеров рейтинга стран с очень высоким уровнем индекса человеческого развития находятся Норвегия (0.955), Австралия (0.938), США (0.937), Нидерланды (0.921) и Германия (0.920). Замыкают рейтинг страны с низким уровнем Индекса человеческого развития Буркина Фасо (0.343), Чад (0.340), Мозамбик (0.327), Нигер (0.304) и Демократическая Республика Конго (0.304)¹.

Рейтинг рассчитывается специалистами ООН на основе таких показателей, как продолжительность жизни, уровень здравоохранения, доступ к образованию².

Важно при оценке индекса человеческого потенциала, по нашему мнению, иметь в виду расслоение россиян на богатых и бедных. Сегодня оно достигло невиданных размеров, что аномально для цивилизованного общества, культивирует чувство ламентации, зависть и злобу, ненависть одних по отношению к другим, настроения отчаяния с соответствующими социальными последствиями. Проблема преодоления бедности населения является серьезной социально-экономической проблемой современной России. Государство не обеспечивает необходимого уровня жизни населения, не предоставляет ему необходимых социальных гарантий и, следовательно, еще не является социальным государством в точном смысле этих слов.

Общественное благо как критерий человеческой жизни – это не ложное благо, не идеализация примитивно утилитарного, внеличного, внешне справедливого, как пытались доказать некоторые философы, прошлого³. Это общее взаимное благо по своему социальному определению. Единичное не существует без общего. Благосостояние отдельной человеческой личности неразрывно связано с благосостоянием всего общества, в котором она обитает. В ценностных измерениях определяется личный вклад каждого члена общества в общее благо. Эгоистические интересы не имеют ничего общего с общим благом.

¹См.: Информация Экспертно-аналитический портала Центра гуманитарных технологий <http://gtmarket.ru> (инф. по состоянию на 04.09.2013 г.)

² Ежегодный доклад Организации объединенных наций по развитию человеческого потенциала [Электронный ресурс]. URL: www.Lenta.ru от 04.11.2010 г.

³ См.: Астафьев П. Е. Философия нации и единство мировоззрения. М., 2000. С. 178-197.

Произошедшая в мире гуманизация государственно-правовых институтов основной акцент сделала на признание прав и свобод человека и гражданина, которые утверждаются как высшая ценность. Это означает пересмотр концепции взаимоотношения государства и гражданина: вместо приоритета общественных, государственных интересов над личными в основу кладется приоритет интересов личности, взаимной ответственности государства и личности.

Таким образом, определяя права человека в системе правовых ценностей, необходимо отметить, что они стали результатом поэтапного развития личности и как явление общественное показывают степень развития самого общества с ранних эпох первобытного существования до современных институтов гражданского общества. Сегодня права человека исчисляются поколениями, рассматриваются с позиций цивилизационных моделей, научных картин, как высоконравственная этическая категория, как универсальная категория, представляющая собой вытекающие из самой природы человека возможности пользоваться элементарными, наиболее важными благами безопасного, свободного существования личности в обществе.

Права человека не перестают оставаться естественными и после того, как получают законодательное закрепление, т.е. становятся правом позитивным. В этом и заключается прогрессивное развитие права. Права человека получают своё признание в праве, а право, в свою очередь, основано на правах человека.

Глава II. Совершенствование правового регулирования как средство обеспечения прав человека

§ 2.1. Эффективность правотворческой деятельности как условие создания качественного закона по обеспечению прав человека

Многочисленные проблемы, возникшие в ходе правовой реформы в нашей стране, определили необходимость научной разработки проблем эффективности правотворческой деятельности. Значение и результаты закона зависят не только от его содержания, но и от его формы, а также не только от того, что он предписывает, но и от того, как он это делает. В данном случае речь идет, прежде всего, об эффективности правотворческой деятельности как условии обеспечения качества закона и прав человека.

Вопросам совершенствования правового регулирования общественных отношений всегда придавалось и придается повышенное внимание¹. Они имеют не только теоретический, но и практический интерес, о чем свидетельствует постоянное внимание как специалистов общей теории государства и права, отраслевых юридических наук, так и политиков. В частности, председатель Совета Федерации С. Миронов в своем докладе «О состоянии законодательства в Российской Федерации за 2007 год» в числе наиболее насущных проблем законотворчества отметил отсутствие необходимого качества законов, множество отсылочных норм, сохранение порочной практики «заплатного» законодательства, отсутствие долго-

¹ Прозоров В. Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства в современных условиях рынка. М., 1991. 160 с.; Воронкова Е. Н. О повышении качества советских законов // Вопросы теории государства и права. 1991. Вып. 9. С. 43.; Игнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. Иркутск, 1998. 342 с.; Парамонов А. Р. Технико-юридическое качество законодательных актов: теоретические и прикладные аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 192 с.

временной программы законопроектных работ и в целом низкую эффективность правового обеспечения¹. Ситуация с тех пор практически не изменилась.

Как полагает С.А. Жинкин, говорить, к примеру, об эффективности нормативного акта в целом представляется некорректным, аргументируя это тем, что термин «эффективность законодательства» может пониматься лишь как эффективность законодательной формы выражения норм права. Он считает, что в таком случае речь может идти лишь о большем или меньшем эффекте норм права в результате их закрепления именно в нормативных актах, а не иных источниках. Сам же по себе нормативный акт представляет собой слишком разноплановый правовой феномен, чтобы говорить о его единой эффективности. К некоторым частям нормативного акта оценка эффективности просто неприменима, например к дате принятия, преамбуле, не имеющей нормативного значения и т.д. Нормативный акт может включать оперативные поручения государственным органам, должностным лицам, то есть ненормативные, индивидуальные предписания. Такие предписания, считает он, направленные определенному кругу лиц по поводу конкретной ситуации, будут вызывать эффект, принципиально иной по сфере распространения².

Действительно, нормативный правовой акт может содержать в своей структуре как нормативные, так и ненормативные элементы. Последние, безусловно, имеющие свою цель, хотя и могут вызвать определенный эффект, но, по сути, содержательно не имеют конкретной функциональной направленности как непосредственные правовые регуляторы. Интерес представляют именно нормы права, точнее их совокупность, цели которой как раз и представляют собой цели нормативного правового акта.

Думается, что изучение собственно правовых норм, их признаков и условий создания, т.е. правовых норм в статичном состоянии, оказалось сдерживающим фактором при анализе эффективности правовых норм.

¹ Доклад Совета Федерации за 2007 год «О состоянии законодательства в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: parlcom.ru (дата обращения: 10.10.2009).

² Жинкин С. А. Определение понятия эффективности норм права: некоторые аспекты проблемы // Научные труды РАЮН. № 4. 2004. С. 49.

Дальнейшее изучение динамики правовых норм, результатов их действия привело к трактовке эффективности как оценке результативности их действия. Обсуждение этой проблемы шло, прежде всего, в плане анализа мер обеспечения эффективности, характеристики условий эффективности, способов оценки эффективности. Отнюдь не конечным итогом дискуссии относительно понятия эффективности стало его определение как «соотношения между фактическим результатом действия правовой нормы и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты»¹.

Некоторые авторы трактовали эффективность правовых норм как их «действенность, результативность, то есть способность оказывать влияние на общественные отношения в определенном, полезном для общества направлении»². К примеру, О.Э. Лейст под эффективностью права подразумевает его осуществимость, которая предопределяется общеизвестностью, понятностью и непротиворечивостью правовых норм, их системностью (хотя бы беспробельными связями материально-правовых и процессуальных норм), соразмерностью социальных целей норм и юридических средств достижения этих целей, обеспеченностью права действенной системой органов правосудия и других правоохранительных органов³.

В зарубежной правовой литературе много внимания уделяется исследованию так называемого принципа эффективности – проблеме связи права и факта, юридического и фактического. В частности, эффективность понимается как выражение отношения между некоторым фактическим состоянием при социальной реальности (фактами, поведением субъектов и т.д.) и нормой права или тем, что считается правом в определенный момент. Это соотношение может быть двоякого рода: с одной стороны, фактические обстоятельства могут полностью соответствовать праву в данный конкретный момент. С другой стороны, может быть расхождение между этими двумя элементами. Если первый случай не вызывает про-

¹ Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, В. В. Глазырин. М., 1980. С. 22.

² Пашков А. С. Чечот Д. М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965. № 8. С. 3.

³ Лейст О. Э. Сущность права. М., 2002. С. 93.

блем, то дело обстоит иначе в другом случае, когда возникает расхождение между правом и фактическими отношениями. Новые фактические отношения вызывают потребность в изменении или отмене устаревших правовых норм или создании новых¹.

Следует отметить, что, несмотря на все многообразие существующих подходов и определений, единого согласованного понятия эффективности доктриной не выработано. Главным недостатком теории эффективности правового регулирования общественных отношений является невозможность измерения степени результативности действия правовых норм. Кроме того, объективному анализу таковой препятствует и частое смешение эффективности с другими свойствами и условиями действия правовой нормы, такими, как целесообразность, ценность, оптимальность.

Полагая, что основу термина «эффективность» составляет понятие «действенный», «приводящий к результату», мы рассматриваем эффективность закона, прежде всего, как степень его результативности. Измерение же эффективности предполагает измерение такой степени, как количественный показатель.

Рассматривая эффективность именно с позиций количественного показателя, И.С. Самощенко, В.И. Никитинский приходят к выводу о возможности выделения эффективности отрицательной и положительной².

Согласно такой трактовке, даже если норма приносит вред общественным отношениям, ее следует считать эффективной, так как она работает, действует и приносит результат. Такой результат следует считать отрицательной эффективностью (эффективностью со знаком «-»). Однако такой логический прием деления объема понятия не поддерживается большинством исследователей и оценивается как смешение эффективности с другими свойствами действия закона³.

¹ Цит. по: Мингазов Л. Х. Проблема эффективности в зарубежной доктрине // Московский журнал международного права. 1998. № 2. С. 7.

² Эффективность правовых норм / В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, В. В. Глазырин. М., 1980. С. 25.

³ См.: Порошин Е. А. Исполнимость нормативных правовых актов : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. С. 34.

На наш взгляд, эффективность, предполагающая наличие только положительных результатов, не тождественна исполнимости нормативных правовых актов, предполагающей наступление любых последствий в результате действия нормативных правовых актов.

Мы, основываясь на выводах В.Н. Кудрявцева, В.И. Никитинского, И.С. Самощенко, В.В. Глазырина, считаем, что при оценке эффективности в основе такой градации лежит классификация ступенчатых целей, которые формулируются в виде приближения к какому-либо отдаленному идеалу. Совершенно очевидно, что при таких условиях оценка действия нормативных правовых актов может приобретать самые различные степени. Оговоренная выше ограниченность, связываемая исполнимостью лишь только с юридическими, непосредственными целями, позволяет судить о том, что существование различных степеней исполнимости нормативных правовых актов невозможно. Исследователи отмечают, что при рассмотрении узкого круга правовых норм, соответствующих одной неступенчатой цели, имеет место однозначная оценка эффективности правового решения. «В таких условиях, – пишут они, – эффективность (имеется в виду юридическая эффективность) может принимать два значения: "ноль эффективности" и "полная эффективность"»¹. А.С. Пашков и Л.С. Явич также считают, что в такой ситуации уместны лишь две оценки: «ноль эффективности» и «абсолютная эффективность». Однако, по мнению Е.А. Порошина, авторы исходили не из критерия дифференциации целей, а из условия наличия или отсутствия опосредованного правовой нормой оптимального варианта поведения, требуемого для достижения научно обоснованной цели².

Действительно, любая абстрактно взятая норма, приносящая вред общественным отношениям, должна характеризоваться не просто как отрицательная эффективность, ее необходимо оценивать вредной для обеспечения прав человека. Однако такая норма права будет обладать свойством исполнимости, поскольку

¹ Эффективность правовых норм / В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, В. В. Глазырин. М., 1980.

² См. подробнее об этом: Порошин Е. А. Исполнимость нормативных правовых актов : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. С. 34-35.

обнаружила себя в реальном действии и воздействовала на общественные отношения.

Спорным здесь является тезис о том, что действие неэффективных норм, работающих вхолостую, в плане приближения к социальной цели равно нулю. Такое видение вопроса представляется не совсем точным. Разделение социальных и юридических целей имеет смысл при выяснении состояния действия нормы. А если норма работает, следовательно, достигает юридической эффективности и, соответственно, в какой-то степени приближает к достижению цели социальной. Поэтому в любом случае действие исполнимой нормы достигает какой-либо степени ее эффективности.

Однако, с нашей точки зрения, когда речь идет об обеспечении прав человека, говорить о достижении какой-либо степени эффективности (отрицательной) не допустимо.

В вопросе разграничения степеней эффективности нормативных правовых актов взгляды исследователей также не совпадают. Так, В.А. Козлов выделяет три уровня эффективности правовых норм: высокую, среднюю и низкую¹. Ф.Н. Фаткуллин и Л.Д. Чулюкин более целесообразным считают выделять четыре различные степени эффективности правовых норм: неэффективные, малоэффективные, среднеэффективные и высокоэффективные².

Вопрос о способности закона воплотиться в жизнь, его эффективности, исполнимости практически всегда косвенно затрагивается в исследованиях, посвященных проблемам правопонимания, правоприменения, правотворчества и правосознания³.

¹ См.: Козлов В. А. К вопросу о понятии эффективности права // Вестник ЛГУ. Серия «Экономика, философия, право». 1972. Вып. 1. С. 109.

² См.: Фаткуллин Ф. Н., Чулюкин Л. Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. Казань, 1977. С. 32-33.

³ Тихомиров Ю. А. Действие закона. М., 1992. 163 с.; Вопленко Н. Н. Причины ошибок в правоприменении // Советское государство и право. 1988. № 4. С. 23-30; О понимании советского права (круглый стол) // Советское государство и право. 1979. № 7. С. 2-11; Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. 145 с.; Сапун В. А. Социалистическое правосознание и реализация советского права. Владивосток, 1984. 112 с.

Правотворчество – это составная часть более широкого процесса – правообразования. Современная российская юридическая наука проблемам правообразования уделяет значительно больше внимания по сравнению с советским периодом. Здесь следует назвать работы В.С. Афанасьева, Г.Г. Бернацкого, А.А. Соколовой, В.В. Трофимова, Т.В. Мосенковой, М.В. Першина и М.Н. Марченко¹. При этом правообразование (формирование права) представляет собой поиск потребности, необходимости правового урегулирования определенных общественных отношений или изменения такого регулирования. Формирование права протекает на различных уровнях в зависимости от субъектов права, которыми выявляется необходимость урегулирования определенных общественных отношений, придания им статуса правовых. В данном процессе принимают участие такие субъекты права, как компетентные правотворческие органы (органы государственной власти Российской Федерации, законодательные (представительные) органы Российской Федерации и ее субъектов, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления), а также иные – научные институты, ученые-теоретики, специалисты-практики различных областей науки, граждане, политические партии и общественные объединения и т.д. В результате процесса правообразования в действующую правовую систему вводятся новые либо изменяются и отменяются существующие нормы права. Формирование права включает в себя анализ социально-экономического положения, оценку действительности учеными-теоретиками, специалистами-практиками, разработку научных концепций, правовых доктрин о будущем правовом регулировании, учет общественного мнения. В последние годы интерес к

¹ См.: Афанасьев В. С. Правообразование и правотворчество // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2008. № 1. С. 4-14; Бернацкий Г. Г. Онтологические основания естественного права в учении И. В. Михайловского // Правоведение. 2001. № 4. С. 244-250; Бернацкий Г. Г. Теория естественного права Е. Н.Трубецкого и современная философия права // Ленинградский юридический журнал : научно-теоретический и информационно-практический межрегиональный журнал. 2004. № 1. С. 180-193; Соколова А. А. Социальные аспекты понятия «правообразования» // Государство и право. 2004. № 7. С. 79-83; Трофимов В. В. Поощрительные санкции и правообразование // Государство и право. 2009. № 3. С. 85-90; Мосенкова Т. В. Теоретическая концепция правотворчества (социально-правовой аспект). СПб., 2001; Першин М. В. Частноправовой интерес: понятие, правообразование, реализация : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004; Марченко М. Н. Источники права. М., 2005.

проблеме правообразования и правотворчества в науке возрос и данная категория исследуется с различных точек зрения. До сих пор поддерживается точка зрения, что «правообразование – это процесс формирования государственной воли в законе»¹. Основным правообразующим фактором является государство, так как именно государственная воля придает определенным нормам правовое значение. Но существует и такая точка зрения: «Если право – особый социальный регулятор, обладающий собственным специфическим содержанием, то и проблема его образования не может быть сведена к государственному нормотворчеству. Ведь не санкционирование превращает нечто неправоное в право (как утверждают позитивисты), а только то, что изначально является правовым, может и должно обеспечиваться государством»².

Подчеркивая социальные аспекты правообразования, А.А. Соколова формулирует данное понятие как «...сложный относительно долговременный процесс социального становления, юридического оформления и последующей социализации правовых норм в конкретных жизненных условиях»³.

Так, А.В. Поляковым выделяются три момента при определении правовых возможностей государства: а) творческий момент – «государственная власть может инициировать возникновение права...»; б) консервативный момент – государство признает уже «сложившиеся общественные отношения, органичные для данного общества, в качестве отношений правовых и придает отражающим их нормам статус норм официального права»; в) «поскольку определенные общественные отношения зачастую уже имеют правовую форму независимо от государства, то последнее может санкционировать существующие правовые нормы, также придав им статус норм официального права»⁴. А.В. Демин также отмечает, что «по своей сути право имеет социальное, а не государственное происхождение».

¹ Общая теория права: учебник для юридических вузов / под общ. ред. А. С. Пиголкина. М., 1995. С. 202.

² Правотворчество и законность / отв. ред. Н. С. Соколова. М., 1999. С. 97.

³ Соколова А. А. Социальные аспекты понятия «правообразование» // Государство и право. 2004. № 7. С. 79.

⁴ См.: Поляков А.В. Общая теория права : курс лекций. СПб., 2001. С. 357-359.

ние. Поэтому правотворчество не является исключительной привилегией государства»¹.

Начальная ступень правообразования – возникновение объективно обусловленной экономической, социально-политической или иной общественной потребности в юридическом регулировании (или изменении регулирования) соответствующих отношений². На процесс формирования права оказывают влияние многие факторы (экономические, политические, национальные, культурные, социальные и др.), которые подразделяются на две группы – объективные и субъективные факторы, связующим звеном между которыми выступают интересы. Именно с их осознания начинается субъективный этап процесса формирования права³. Правообразование происходит на основе тесного взаимодействия правовой идеологии, которой принадлежит главная роль, и правовой психологии.

Таким образом, правообразование – это относительно длительный по времени процесс формирования и оформления юридических норм. Он начинается с анализа социальной ситуации, осознания необходимости ее правового регулирования, общего представления о юридическом предписании, которое следует издать, и заканчивается разработкой и принятием нормативного правового акта. Последний этап правообразования и есть правотворчество. Лишь в результате правотворчества накапливающиеся до того предпосылки, потребности, все то, что можно отнести только к возможности и необходимости преобразований в действующей юридической системе, становятся действительностью, юридической реальностью, воплощаются в правовых нововведениях⁴.

В юридической науке уже давно правотворчество понимается в двух смыслах: в широком смысле это «комплекс мероприятий по возведению воли в закон»⁵; в узком смысле это «совокупность организационных действий государ-

¹ Демин А.В. . Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. 1998. № 2. С. 16.

² Алексеев С.С. . Общая теория права : в 2-х т. М., 1981. Т. 1. С. 307-308.

³ Степанян В. В. Теоретические проблемы правообразования в социалистическом обществе. Ереван, 1986. С. 37.

⁴ Степанян В. В. Теоретические проблемы правообразования в социалистическом обществе. Ереван, 1986. С. 309.

⁵ Антонова Л. И. Некоторые вопросы теории правотворчества // Правоведение. 1963. № 3. С. 17.

ственных органов по рассмотрению и утверждению законопроекта. Именно здесь происходит качественный скачок в правообразовании, приводящий к появлению правового акта как такового»¹.

По мнению К.Н. Дмитриевцева, в правотворчестве необходимо выделять две взаимосвязанные стороны: социальную и юридическую. «В чисто юридическом аспекте правотворчество представляет собой особый вид юридической деятельности специально уполномоченных государственных органов и должностных лиц. В социальном разрезе правотворчество представляет собой деятельность по принятию особого рода правовых решений, которые должны быть результатом согласования интересов различных социальных групп и слоев, являться итогом равноправной конкуренции правовых взглядов и мнений»².

Следует согласиться с тем, что правотворчество – это основное направление социальной деятельности, создающее условия для существования и воспроизводства самого общества³. Также не вызывает сомнения наличие связи правотворчества и правового сознания. В ходе правотворчества законодатель неизбежно стремится воплотить господствующие в обществе правовые идеи в законах⁴. Важно подчеркнуть, что «в правотворческом процессе ведущую роль играет правовая идеология как научный структурный элемент правосознания»⁵.

С нашей точки зрения, главное звено в правотворчестве – принятие законодательным органом проекта нормативного правового акта, в результате которого он становится законом – документом, имеющим высшую юридическую силу. Особый характер имеет правотворчество при проведении всенародного референдума, так как здесь закон принимается непосредственно народом.

Правотворчество представляет собой важнейшее средство управления обществом и непосредственно связано с типом государства, его формой, механиз-

¹ Там же. С. 17.

² Дмитриевцев К. Н. Процесс правотворчества в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 1994. С. 160.

³ Венгеров А. Б. Теория государства и права : учебник для юрид. вузов. М., 2000. С. 416.

⁴ Черданцев Л. Ф. Теория государства и права : учебник для вузов. М., 2001.

⁵ Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973. С. 167.

мом и функциями. Посредством правотворчества нормы естественного права облекаются в форму нормативных правовых актов и становятся положительным правом, т.е. правом, существующем в виде законодательства. Процедура возведения норм и принципов естественного права, социальных потребностей и интересов граждан в закон составляет содержание правотворчества.

По ряду причин и, прежде всего, вследствие пересмотра некоторых теоретических установок применительно к современным реалиям России, область исследования эффективности права приобретает особое значение для совершенствования правотворческой работы.

Исследуя данный вопрос, нельзя не обратить внимания на два уровня эффективности правотворчества. Первый включает юридическую эффективность, которая характеризуется соответствием поведения адресатов правовых норм с требуемым поведением, указанным в норме, выработанной законодателем. Второй определяет социальную эффективность. Её смысл состоит в том, что эталонном оценки права является не само правомерное поведение ее адресатов, а более отдаленная социальная цель, находящаяся вне непосредственной сферы правового регулирования.

Немало работ было посвящено социальной эффективности правовых норм, причем вопрос рассматривался как в общетеоретическом плане, так и применительно к нормам отдельных отраслей права¹.

В связи с тем, что социальная эффективность предполагает выбор оптимальных средств, необходим также поиск дополнительных критериев самой юридической специфики правового регулирования. Если благодаря действиям правовых предписаний социальная цель достигается, их следует считать эффективными.

¹ См., например: Никитинский В. И. Эффективность норм трудового права. М., 1971; Козлов В. А. Вопросы теории эффективности правовой нормы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1972; Эффективность правового регулирования. М., 1976; Иконицкая И. А. Проблемы эффективности в земельном праве. М., 1979; Бонк Е. Л. Общественное мнение и эффективность правовой нормы : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1981; Залогин В. И. Эффективность норм права, направленных на укрепление трудовой дисциплины (социально-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984; Мингазов Л. Х. Эффективность норм международного права: теоретические проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2000; Якушев А. О. Эффективность действия норм общей части налогового права : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003 и др.

ми. Не эффективны с социальной точки зрения те нормативные правовые акты, действия которых относительно заданной цели бесперспективны. Эти предписания, хотя и были включены в процесс регулирования отношений, т.е. работали, что говорит об их юридической эффективности, однако работали безрезультатно. В данном случае действие нормативных правовых актов носит отрицательную эффективность, т.е. правовые нормы неэффективны и реально отдаляют субъектов права от достижения поставленных целей.

Немаловажное значение при оценке эффективности правотворчества играет такое свойство, как рациональность, т.е. достижение наибольших результатов при наименьших затратах. Нормативные правовые акты, обеспечивающие получение результатов, представляющих собой даже небольшую социальную ценность, должны быть признаны экономичными, если их реализация не была связана с затратами каких-либо экономических ресурсов. И напротив, правовые предписания, действие которых привело к ценному результату, не могут быть признаны экономичными, если величина произведенных при этом затрат превысила ценность результата.

На протяжении последнего времени мы наблюдаем постепенное снижение качества российских законов. Нельзя не согласиться с В.Б. Исаковым, который утверждает, что причины ненадлежащего качества законов коренятся в проблемах законотворческого процесса. Они напрямую связаны с проблемами подготовки и принятия законов. Поэтому измерение эффективности может служить важным средством для определения потребностей в совершенствовании правового регулирования. И что представляется особенно важным, в отличие от других вышеприведенных свойств эффективность правотворчества поддается реальному измерению, причем уже давно были предложены и методики такого измерения¹.

¹ См., например: Пашков А. С., Чечет Д. М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965. № 8; Барабаш А. Т. Об изучении эффективности дисциплинарного и общественного воздействия // Советское государство и право. 1968. № 1. С. 104-105; Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) // Советское государство и право. 1970. № 3; Самощенко И. С., Никитинский В. И., Венгеров А. В. Об основах методологии изучения эффективности действия правовых норм // Учен. записки ВНИИСЗ. Вып. 25. М., 1971;

Сегодня необходимы синхронное совершенствование всего комплекса действующих предписаний, отмена и уточнение норм¹.

Можно условно выделить несколько блоков причин проблемы правотворчества.

Первый блок причин, влияющих на качество закона, сводится к проблеме законодательной политики. Зачастую законы принимаются в спешке, большими блоками, которые формируются случайно, без необходимости учета всесторонности законодательного регулирования². Следует уйти от складывающейся тенденции решать все проблемы, часто сиюминутные, с помощью федерального закона. В частности, Уполномоченный по правам человека в России еще в 2004 г. отметил: «Необходим постоянный диалог между властью и обществом о путях практического осуществления реформ, их возможного корректирования в случае, если необходимый баланс между управляемостью государственных исполнительных структур, с одной стороны, и конституционными правами граждан – с другой, окажется нарушенным»³.

Существенную пользу в решении данной проблемы, на наш взгляд, призван оказать социально-правовой эксперимент⁴. Социально-правовой эксперимент – это создание определенной социальной ситуации локального масштаба, в которой анализируется действие специально разработанного для нее нормативного право-

Никитинский В. И., Глазырин В. В., Казаринова С. Е. О методике измерения эффективности правовых норм // Советское государство и право. 1975. № 9 и др.

¹ Исаков В. Подготовка и принятие законов в правовом государстве: российские проблемы и решения // Российская юстиция. 1997. № 7. С. 13-15.

² Законопроектные приоритеты Правительства России. Предложения ИЗиСП.

³ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 г. [Электронный ресурс]. URL: www.ombudsmanrf.ru.

⁴ См. об этом подробнее: Добрянов В. Сущность и значение социального эксперимента // Политическое самообразование. 1965. №3. С. 60-67; Адлер Ю. П. Предпланирование эксперимента. М. : Педагогика, 1978. 87 с.; Адлер Ю. П., Грановский Ю. В., Маркова Е. В. Теория эксперимента: прошлое, настоящее, будущее. М. : Знание, 1982; Колдаева Н. П. Социально-правовой эксперимент // Право и правотворчество: вопросы теории. М. : НТЕНАН СССР, 1982. 128 с.; Аверин А. Н. Социальный эксперимент и его роль в управлении : учеб. пособие. М. : АНХ, 1986. 117 с.; Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / под ред. В. И. Никитинского, И. С. Самощенко. М. : Юридическая литература, 1988. 304 с.; Ивлева Л. А., Сивонь П. Е. Социальный эксперимент и его методологические основы. М., 1997. 48 с.; Касьян С. Ю. Социальный эксперимент в системе методов управления ОВД // Закон и право. 2007. № 6. 87-88; Ельцов В. Н. Правовой эксперимент в современной России: проблемы эффективности. Тамбов, 2009 и др.

вого акта (или их совокупности)¹. Вообще же эксперимент – это попытка сделать, предпринять что-нибудь новое, ранее не испытанное².

По нашему мнению, социально-правовой эксперимент – это апробирование в масштабах определенного пространства эффективности разработки новой программы в сфере социального, экономического, политического и иного развития общества, призванной изменить устоявшееся положение и при этом избежать негативных последствий, способных привести к значительному ухудшению прав и свобод личности при широком внедрении нововведения. Именно в рамках социально-правового эксперимента есть возможность корректировать ход реализации предписаний, своевременно вносить изменения, тем самым решать вопрос о целесообразности применения тех или иных мер по реформированию определенной сферы общественных отношений.

Главная цель социально-правового эксперимента заключается в том, чтобы определить, какие условия и какая база должны быть созданы для эффективного действия новых экономических разработок. Это позволит своевременно выявить недостатки, скорректировать их и тем самым избежать просчетов в процессе масштабного применения экономической программы. К сожалению, в современный период социально-правовой эксперимент не применяется при проведении многочисленных экономических реформ. Экспериментальным полигоном выступает вся Россия, а это, на наш взгляд, недопустимо. Масштабное экспериментирование особенно болезненно переносится, когда властью допускаются ошибки и просчеты в реформе рыночных отношений.

И, что особенно важно, социально-правовой эксперимент не предполагает глобальных преобразований, основанных на разрушении ранее существующих механизмов и создании новых. Являясь составной частью метода корректировки³, он позволяет быстро вносить изменения в не оправдавшие себя на практике нор-

¹ Общая теория права : курс лекций. Н. Новгород, 1993. С. 307.

² См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 908.

³ Подробнее об этом см.: Анохин Ю. В. Механизм государственно-правового обеспечения прав и свобод личности (на материалах Российской Федерации) : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 42.

мативные правовые акты, формы и способы действия правозащитных институтов и т.д.

Второй блок причин подготовки и принятия некачественных законов связан с организацией законодательного процесса. Причинами отсутствия положительного результата законодательного процесса – принятия качественных законов – могут быть технический брак в работе комитетов и комиссий парламента, отсутствие сотрудничества правовых управлений либо политический брак, когда не достигнуто согласие между ведущими политическими силами.

Одним из основополагающих методов, способствующих осуществлению мероприятий, направленных на обеспечение качества законов и прав человека, является мониторинг законодательства¹.

Исследование правового пространства на сегодняшний день является одной из приоритетных задач². В механизме мониторинга права особое внимание необходимо уделять анализу динамичных неформальных отношений, переводить их в позитивный аспект восприятия путем облегчения доступа институтов гражданского общества к необходимой им информации о деятельности органов публичной власти³. Разработке и внедрению методологии мониторинга правового пространства как системы оценки, анализа и прогноза состояния и динамики законодательства и практики его применения с целью выявления их соответствия планируемому результату правового регулирования в последнее время уделяется внимание не только учеными, но и органами государственной власти, общественными организациями. Важно отметить, что данная проблема стала главной темой на проходившей ещё 23 июня 2003 г. в Москве Всероссийской научно-практической конференции⁴.

¹ См. подробнее об этом: Наконечный Я. Е. Мониторинг в правотворчестве: проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 202 с; Невеселов А. А. Правовой мониторинг и государственная политика : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2009.

² См.: Мониторинг правового поля и правоприменительной практики // Парламентские слушания. Вып. 2. М., 2003. С. 90.

³ См.: Тихомиров Ю. А. Вводить мониторинг права // Право и экономика. 2004. № 3.

⁴ См.: Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение : программные материалы Всероссийской научно-практической конференции. М., 2003. С. 1.

В научной литературе отсутствует единая точка зрения на определение понятия мониторинга. Энциклопедические словари определяют данное понятие через призму наблюдения за состоянием окружающей природной среды с целью ее контроля, прогноза и охраны¹ с выделением глобального регионального и локального уровней. В юридической энциклопедии² мониторинг рассматривается в том числе как постоянное наблюдение за каким-либо процессом для выявления его соответствия желаемому результату или первоначальным предложениям, а также как сбор информации с целью изучения общественного мнения по какому-либо вопросу. Большой юридический словарь акцентирует внимание на системе наблюдений за состоянием земельного фонда, чтобы своевременно выявить изменения, оценить их, предупредить или устранить последствия негативных процессов³. Ю.А. Тихомиров рассматривает данный вид деятельности применительно к исследованию права как систему постоянного отслеживания всего жизненного цикла нормативного правового акта, законодательства, правовой системы⁴. В документах научно-практических конференций, проводимых под эгидой верхней палаты российского парламента, мониторинг правового пространства и правоприменительной практики определяется как система оценки, анализа и прогноза состояния и динамики законодательства и практики его применения с целью выявления их соответствия планируемому результату правового регулирования, а также ожиданиям участников законодательного процесса, должностных лиц исполнительных, судебных и иных органов и уровней власти, институтов гражданского общества⁵. В учебной литературе по мониторингу прав человека данное правовое явление рассматривается как планомерное, систематическое, проводимое по определенной схеме изучение определенного фрагмента социальной дей-

¹ См.: Большой энциклопедический словарь. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Большая Российская энциклопедия; СПб. : Норинт, 1997. С. 752.

² См.: Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 1997. С. 246.

³ См.: Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ИНФРА-М, 2004. С. 337.

⁴ См.: Тихомиров Ю. А. Вводить мониторинг права // Право и экономика. 2004. № 3. С. 3-6.

⁵ Кудрина К. Ю. Концепция как элемент региональной законотворческой деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3 [Электронный ресурс]. URL: СПС «Консультант Плюс».

ствительности¹. По мнению профессора В.Н. Бутылина, мониторинг – система постоянного наблюдения, оценки и прогноза социальных явлений противоправного характера в целом, а также состояние соблюдения и нарушения основных прав и свобод и предупреждения их нарушений в связи с деятельностью субъектов и участников государственно-правовой охраны основных прав и свобод граждан². А вот в книге правозащитной организации «Юристы за конституционные права и свободы» авторы разъясняют понятие мониторинга как общего термина, используемого в различных значениях и обозначающего различные этапы сбора, проверки и анализа неправительственными организациями информации, касающейся различных вопросов в области общественных интересов, включающего в себя два основных элемента – расследование и документирование³.

Использование мониторинга расширяет систему методов информационного обеспечения основных прав и свобод граждан, способствует большей полноте и достоверности информации о нарушениях основных прав и свобод в действующей системе законодательства.

В процессе мониторинга эффективности правотворческой деятельности исследователь получает комплексную и надлежащим образом научно обработанную информацию о действии нормативных правовых актов, количестве допущенных нарушений прав и свобод личности, причинах этих нарушений.

В организационном отношении мониторинг представляет собой систему постоянного слежения и оценки противоправных процессов и результативности государственно-правовой охраны от нарушений основных прав и свобод граждан с помощью руководимых из единого федерального координационного центра групп независимых экспертов, дислоцирующихся в определенных регионах и работающих с установленной периодичностью по единой программе и на основе единых принципов.

¹ См.: Новицкий М., Фиалова З. Мониторинг прав человека. Хельсинский фонд по правам человека. Варшава, 2001. С. 13.

² См.: Бутылин В. Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан. Тюмень, 2001. С. 65.

³ См.: В защиту общественных интересов / пер. с англ. М. : Юристъ, 2004. С. 73-120.

Необходимо подчеркнуть, что для эффективной правотворческой деятельности, направленной на достижение качества закона, система мониторинга должна быть построена таким образом, чтобы материалы экспертизы и основанные на них экспертные оценки охватывали практически всю территорию страны и все ее регионы.

Для внедрения системы оценки, анализа, прогноза состояния и динамики законов, практики их применения для выявления их соответствия планируемому результату правового регулирования, а также ожиданиям участников законотворческого процесса необходима разработка Программы мониторинга нормативных правовых актов и правоприменительной деятельности, закрепляющей порядок осуществления мониторинга и учета его результатов в законотворческой и правоприменительной деятельности соответствующих субъектов. Мониторинг права следует признать в качестве обязательной функции всех государственных и муниципальных структур в тех формах, которые соответствуют их статусу и компетенции. Кроме того, нужна эффективно действующая специальная система данного вида деятельности с правовым центром в Совете Федерации и подразделениями в регионах¹.

При этом целесообразно также выявлять общественное мнение. Формы выявления общественного мнения могут быть различными: обсуждение концепции будущего закона на местах с привлечением ряда учреждений, общественных организаций, обсуждение в печати, по радио, телевидению, посредством сети Интернет, рецензирование в научных учреждениях, отзывы и заключения министерств и ведомств. Важнейшие законы могут быть вынесены на всенародное обсуждение, проводимое по какому-либо важному вопросу государственной жизни². При референдуме объектом воздействия выступает определенный вопрос, по которому проводится референдум, – закон, законопроект, конституция, поправка к конституции. Своеобразной формой референдума является плебисцит, т.е. опрос населения о политической судьбе территории, на которой оно проживает. В целях

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Вводить мониторинг права // Право и экономика. 2004. № 3. С. 4.

² Современный словарь иностранных слов. М., 2001.

выявления общественного мнения оправдано введение консультативных референдумов.

Третий блок причин, воздействующих на качество закона, связан с весьма серьезными проблемами организационного свойства. Речь идет о несогласованности в законопроектной деятельности. Законопроекты готовит большое количество ведомств, далеко не всегда в полной мере подготовленных к этой деятельности. Их проекты, часто друг с другом не согласованные, подчас одновременно вносятся в законодательные органы. В результате не обеспечиваются ни их доктринальная выдержанность, ни концептуальное единство¹. Необходимо, чтобы в государственных законопроектных работах присутствовала единая линия.

В целях обеспечения прав и свобод граждан от нарушений, а также определения перспективы их развития в основу правового регулирования отношений, как считает В.Н. Бутылин, должно быть заложено три уровня: федеральный, региональный и местный². В целом поддерживая идею В.Н. Бутылина, согласимся с тем, что необходимо учитывать еще один уровень – ведомственный.

Законодательство Российской Федерации представляет собой совокупность всех действующих (вступивших в законную силу и не прекративших действие) на территории Российской Федерации нормативных правовых актов. Законодательство Российской Федерации включает в себя:

а) федеральное законодательство – нормативные правовые акты, принятые и изданные федеральными органами законодательной власти, главой государства и органами исполнительной власти либо принятые в результате всероссийского референдума, нормативные договоры Российской Федерации с субъектами, а также постановления Конституционного Суда РФ;

б) региональное законодательство – законодательство субъектов Российской Федерации – нормативные правовые акты, принятые и изданные органами государственной власти субъектов РФ либо принятые в результате регионального

¹ Иванов А. А. Качество законов и деятельность арбитражных судов // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 3.

² См.: Бутылин В. Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан. Тюмень, 2001. С. 41.

референдума, а также постановления конституционных (уставных) судов субъектов РФ;

в) местный уровень законодательства – нормативные правовые акты, принятые и изданные органами местного самоуправления (муниципальные нормативные правовые акты), а также принятые в результате местного референдума;

г) ведомственное законодательство включает в себя локальные нормативные правовые акты, регламентирующие внутриорганизационную деятельность предприятий, учреждений, организаций и т.д., а также порядок взаимодействия их между собой.

Возрождение российской государственности в 90-х гг. прошлого столетия происходило в условиях становления асимметричной федерации. Ошибки и просчеты при проведении политики в области федерализма, региональный сепаратизм, «война законов» привели к дезорганизации правового поля страны, нарушению системных связей внутри российского правового пространства, поставили под угрозу реализацию принципов верховенства закона, Конституции Российской Федерации, государственной целостности России. Несоответствие законов субъектов Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам, нормативных актов органов местного самоуправления законодательству субъекта Федерации и федеральному законодательству, вторжение субъектов Российской Федерации в сферу исключительного ведения Российской Федерации и в сферу местного самоуправления, ограничение конституционных прав и свобод граждан – эти и иные негативные явления стали весьма распространенным явлением. Ценой невероятных усилий удалось переломить разрушительную тенденцию дезорганизации страны. В начале XXI столетия отчетливо обозначилась тенденция к централизации российского федерализма. В этих условиях очевидна необходимость создания целостного механизма обеспечения единства правового пространства России, который позволил бы оптимизировать соотношение системы федерального и регионального законодательства на основе положений Конституции Российской Федерации, а также помог бы субъектам Российской Федерации в разрешении проблем регионального правотворчества.

Важнейшим свойством законодательства, обеспечивающим его регулятивные возможности, во многом обуславливающим его эффективность, является системность. Система законодательства – это внутренняя структура, общность элементов законодательства в их единстве, взаимосвязях и взаимодействиях, опосредующая систему права и являющаяся нормативно-правовой основой правовой системы государства.

С нашей точки зрения, одним из основных направлений совершенствования законотворчества в Российской Федерации является упорядочение действующей системы законодательства. В настоящее время отсутствует современная концепция развития российского законодательства, разработка которой позволила бы определить приоритетные законы на ближайшую и отдаленную перспективы, исходя из интересов граждан и государства, потребностей различных сфер общественных отношений¹. В условиях продолжающихся реформ, укрепления вертикали исполнительной власти, нового порядка разграничения полномочий между Федерацией и регионами, в рамках совместного ведения в различных сферах жизнедеятельности законодательство субъектов РФ необходимо привести в соответствие с федеральным, сформировав его на новом качественном уровне, посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов, определяющих стратегию развития регионального законодательства на среднесрочную либо долгосрочную перспективы.

При этом следует иметь в виду один очень важный аспект. Полагаем, что было бы целесообразно в рамках данной концепции предусмотреть создание четкой системы регулирования общественных отношений в государстве, где на федеральном уровне должны быть основы законодательства, а региональные и местные законы более детально регламентировать ту или иную сферы отношений исходя из специфики и местных особенностей. Это позволило бы создавать более качественные законы, отвечающие потребностям большей части общества.

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Общая концепция развития российского законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М. : ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. С. 8-21.

Таким образом, совершенствование законодательства Российской Федерации – это юридическая форма закрепления интересов участников законотворчества и основных направлений развития законодательства на среднесрочную либо долгосрочную перспективу.

Четвертый блок причин проблем качества закона связан непосредственно с недостатками юридической техники, проблемами языка, стиля, терминологии, классификации, кодификации и систематизации, причиной которых зачастую является отсутствие грамотных специалистов в области правотворчества.

В настоящее время юридическая техника рассматривается как совокупность правил, приемов, способов и средств разработки, оформления, систематизации, толкования и применения наиболее совершенных по форме и содержанию нормативных правовых актов и других юридических документов и сводится главным образом к законодательной технике.

Представляется, что юридической технике присущ в основном прикладной, инструментальный характер, однако она имеет относительно самостоятельное значение в системе правоведения.

Будучи научно-прикладной, инструментальной отраслью знания, она использует достижения не только правоведения, но и других наук – логики, документоведения, лингвистики и т.д., включая, конечно же, большое число своих собственных, выработанных практикой приемов и средств, с помощью которых достигаются цели правового регулирования.

Создание системы законодательства и каждого конкретного нормативного правового акта предполагает применение строго определенных приемов для воплощения норм права в тексте законов. Речь идет о точном отражении в текстовой форме объективной необходимости, познанной и осмысленной участниками законотворческого процесса. А это невозможно без четко разработанной логической системы, научно обоснованного стиля и особого, во многом отличного от общепринятого языка закона.

Значение этих элементов законодательной техники трудно переоценить. Именно они обеспечивают связь между нормой права, которую законодатель

вознамерился воплотить в законодательстве, и статьей нормативного правового акта. Смысловой разрыв между мыслью, идеей и пожеланиями законодателя и результатом его деятельности – текстом закона – ведет к в высшей степени негативным последствиям – к недостижению целей законотворчества, к неурегулированности общественных отношений или их неправильному, неправовому регулированию (вопреки общественному интересу).

Отдельную и довольно обширную тему в рамках юридической техники составляет язык законодательных актов. Своеобразие нормативного правового стиля языка состоит в том, что он выражает волю законодателя, формирует официальные документы. Его характерными чертами являются безличность, нейтральность, точность, конкретность, простота и лаконичность. Язык закона, других правовых документов строг, стандартен, официален. Отметим, что образцом блестящей лаконичности и афористичности, но одновременно непревзойденной точности и глубины мысли до сих пор является язык законов Древнего Рима.

Основные требования к стилю и языку нормативных правовых актов выражаются, в частности, в необходимости использования в тексте закона терминов с четким и строго очерченным смыслом, употребления слов и выражений в прямом и непосредственном их значении, отказа от неоправданных неологизмов, неустоявшихся терминов, жаргонного сленга, чрезмерного заимствования иностранной лексики.

Важным элементом юридической техники является юридическая терминология, т.е. словесное обозначение государственно-правовых понятий. Она имеет своеобразную классификацию и состоит из определенных подвидов: общеупотребительная терминология, специальная юридическая терминология и специальная неюридическая терминология.

Следует особо отметить, что язык законодательства заметно отличается от общепринятого обиходного и литературного языка. Несмотря на то, что в правовой науке постоянно отмечалось и отмечается, что законы надлежит писать обычным, доступным для понимания простых людей языком, в ходе создания системы законодательства используется совершенно специфичная система терминов, обу-

славливающая особый характер языка закона. Разумеется, принципиальных различий между общеупотребляемым языком и языком, используемым законодателем, быть не может. Однако литературный язык в силу своей многозначности и образности далеко не всегда подходит для полноценного формального выражения нормативных правовых предписаний. Главная причина этого – возможность нескольких значений у одного и того же слова и словосочетания, а также индивидуальность его воздействия. Законодательный же текст нуждается в четкости, определенности и унифицированности своего воздействия.

Целью профессионализации законотворческого языка является обеспечение полноты и в то же время четкости и ясности правового регулирования. Эта цель достигается путем, как уже было сказано, использования участниками законотворческой деятельности в ходе подготовки нормативного правового акта системы специальных терминов, которые призваны обеспечить точное и полное выражение положений нормы права в тексте нормативного правового акта в форме, доступной для осознания участниками правоотношений.

С нашей точки зрения, эффективность законодательства в процессе правотворческой деятельности, направленной на обеспечение прав человека, возможна в том случае, если оно будет понятным для субъектов правового регулирования, которым адресованы требования норм права.

Поэтому специальной терминологией при составлении закона не следует злоупотреблять. Недопустимо использовать профессиональные понятия, формулировки и выражения в тех случаях, когда в быденном языке существует полноценный аналог, позволяющий точно и однозначно выразить идею законодательства. Язык законотворчества должен быть максимально приближен к литературному языку. Но справедливости ради следует отметить, что полностью избежать при создании системы законодательства использования специальных узкоюридических терминов невозможно, если законодатель хочет создать действенные и эффективные нормативные правовые акты.

В нашей стране требования юридической техники получили нормативное закрепление в регламентах Государственной Думы¹, Совета Федерации² и Правительства РФ³, правовых актах федеральных органов исполнительной власти. Трудно переоценить роль, которую призваны сыграть в развитии юридической техники подготовленные по инициативе Правового управления Аппарата Государственной Думы Главным государственно-правовым управлением Президента РФ, Правовым управлением Аппарата Правительства РФ, Правовым управлением Аппарата Совета Федерации и Министерством юстиции Российской Федерации методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов⁴. Этот документ, безусловно, окажет положительное влияние на преодоление ошибок, связанных с содержанием и формой законопроектов, устранение разнобоя реквизитов и рубрик законодательных актов, утверждение стереотипной структуры, единого стиля изложения, тщательную отработку механизма действия законов.

Принимаемый закон должен отвечать таким требованиям, как: логическая последовательность изложения, взаимосвязь нормативных предписаний, максимальная компактность изложения при глубине и всесторонности отражения содержания закона, ясность и доступность языка закона, точность и определенность формулировок и терминов, употребляемых законодателем, сокращения до минимума количества законов по одному и тому же вопросу.

¹ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 г. № 2134-II ГД (в ред. от 14.01.2011 г. № 4752-5 ГД) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801; 2011. № 4. Ст. 561.

² О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 г. № 33-СФ (в ред. от 15.12.2010 г. № 556-СФ) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 635; 2010. № 51 (ч. III). Ст. 6816.

³ О регламенте Правительства Российской Федерации и положении об аппарате Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 (в ред. от 15.05.2010 г. № 336) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 23. Ст. 2313; 2010. № 21. Ст. 2602.

⁴ См.: Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата ГД ФС РФ от 18.11.2003 № вн2-18/490).

Высокий технико-юридический уровень правовых документов – один из важнейших показателей общей и правовой культуры общества. «От того, в какой степени в стране развита юридическая техника, – справедливо утверждается в предисловии к книге Э. Аннерса «История европейского права», – во многом зависит уровень ее цивилизованности...»¹.

«Уровень юридической техники, – писал С.С. Алексеев, – один из показателей уровня юридической культуры в стране»². Недооценка структурно-композиционного построения, внешнего оформления, требований логики, стиля изложения ведет к декларативности, противоречивости, неясности правовых актов, что создает благоприятные возможности для различных манипуляций с ними, и, в конечном итоге, к снижению уровня законности и правопорядка.

Таким образом, подводя общий итог рассматриваемого направления, следует отметить, что залогом эффективного правотворчества выступает правообразование, которое включает анализ социальной ситуации, осознание необходимости ее правового регулирования, общее представление о юридическом предписании, которое следует издать, и заканчивается разработкой и принятием нормативного правового акта.

Эффективность правотворчества включает юридическую эффективность, которая характеризуется соответствием поведения адресатов правовых норм с требуемым поведением, указанным в норме, выработанной законодателем, и социальную эффективность, определяющую неэффективными те нормативные правовые акты, действия которых относительно заданной цели бесперспективны.

Несомненно, что важное значение при оценке эффективности правотворчества играет такое свойство, как рациональность, т.е. достижение наибольших результатов при наименьших затратах. В данном случае говорить о рациональности закона можно тогда, когда ценность результата не превышает величины произведенных затрат.

¹ Аннерс Э. История европейского права. М., 1994. С. 7.

² Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М., 1981. Т. 2. С. 270.

Причинами, воздействующими на эффективность правотворчества, с нашей точки зрения, выступают: просчёты в законодательной политике; недостаточно урегулированная организация законодательного процесса; проблемы организационного свойства и недостатки юридической техники при подготовке нормативных правовых актов.

Достижению эффективного правотворческого процесса, а также устранению причин, негативно воздействующих на качество закона, по нашему мнению, призваны сыграть, во-первых, социально-правовой эксперимент, когда разработанный нормативный правовой акт апробируется в определённой социальной ситуации локального масштаба. Во-вторых, мониторинг действующего законодательства, предполагающий системное проведение анализа, оценки и прогноза состояния практики применения нормативных правовых актов и перспектив дальнейшего их использования в соответствии с планируемыми результатами правового регулирования. В-третьих, согласованная система правового регулирования общественных отношений на федеральном, региональном, местном и ведомственном уровнях с ориентированием на приоритетные направления государственной политики, установленной федеральным законодательством и программными документами федеральных органов государственной власти, с учётом развития законодательства на среднесрочную либо долгосрочную перспективу. В-четвёртых, применение строго определённых приёмов и способов конструирования нормативных правовых актов с соблюдением основных требований к их стилю и языку.

Поэтому эффективность законодательства в процессе правотворческой деятельности, направленной на обеспечение прав человека, возможна в том случае, если издаваемые законы будут понятными для субъектов правового регулирования.

С учётом изложенного полагаем, что первоочередная задача государства по повышению эффективности правотворческого процесса заключается в создании законодательства при активном участии всего населения страны, соответствующей

шего объективной природе складывающихся общественных отношений, правовым принципам и общечеловеческим ценностям.

§ 2.2. Роль качества закона в правоприменительной деятельности органов государственной власти по обеспечению прав человека

Политическая реформа, процессы демократизации общества и формирования правового государства выдвинули на передний план проблему не просто исполнения законов, а, прежде всего, значения качества законов для правоприменительной практики.

Несомненно, право оказывает многообразное влияние на общественную жизнь. Правовое воздействие на общественные отношения имеет разные формы, частично совпадающие с влиянием на те же отношения идеологии, политики, морали и т.д. И важно отметить, что право действительно выступает в качестве высшей социальной ценности, но лишь тогда, когда его принципы и нормы воплощаются в жизнь, реализуются в действиях субъектов социального общения, т.е. когда закон качественный и соответствует потребностям правообладателя. Есть мнение, что исходной формой реализации права государством является законотворчество. Принятие правовых норм, формирование в законах правовых предписаний – самое трудное и самое благородное дело законодателей. Однако принятая в процессе правотворчества правовая норма сама по себе – только определенный текст с юридическим содержанием. Главное назначение нормативного правового акта – получить воплощение в общественную практику. Только общественная практика и конкретные отношения людей составляют реальную жизнь правовых предписаний. В связи с этим специфические способы осуществления права принято называть реализацией норм права.

Установление государством правовых норм не является самоцелью, так как принятие закона выступает всего лишь началом всего процесса, кульминацией правового воздействия на экономические, социальные и иные процессы. Главная цель состоит в реализации государством воли, выраженной в правовой форме. Ведь даже самый качественный закон окажется неэффективным, если практика применения его государственными органами не будет соответствовать потребностям общества и его граждан. Именно о воплощении права в объективном смысле и принято чаще всего говорить, хотя тем самым не исключается анализ реализации субъективных прав и юридических обязанностей участников конкретных правоотношений.

Следует согласиться с мнением В.К. Гулиева о том, что «огромное количество принимаемых нормативных правовых актов (в том числе и законов) создает иллюзию правового регулирования общественных отношений. Приходится констатировать, что многие нормы законов остаются бездействующими. Процесс реализации закона начинается не с момента принятия закона, а именно с действия закона. Только реально действующий закон может служить базой любой хозяйственной и административной деятельности»¹.

Есть немало случаев, когда соблюдение, использование и исполнение оказываются недостаточными для обеспечения полной реализации права и требуется вмешательство в этот процесс компетентных органов, наделенных государственно-властными полномочиями, т.е. возникает необходимость в применении права как особой формы его реализации.

Применение норм права – властная организующая деятельность компетентных органов и должностных лиц, имеющая своей целью оказать содействие адресатам правовых норм в реализации принадлежащих им прав и обязанностей, а также в контроле за данным процессом.

Практическая значимость теоретической разработки проблем правоприменения предопределяется тем, что профессиональные специалисты либо непосред-

¹ Гулиев В. К.-О. Проблемы эффективности реализации законов как источников конституционного права России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9. С. 9-13.

ственно сами (например, следователь прокурор, судья и т.д.) принимают правоприменительные решения, либо обслуживают (например, юрисконсульт) правоприменительную деятельность компетентных органов и должностных лиц. В процессе правоприменения специалисты решают судьбы людей и вопросы государственной важности. В этой связи деятельность правоприменителей должна быть обеспечена качественными законами и иными нормативными правовыми актами.

Применение норм права происходит в том случае, если граждане¹ не могут реализовать юридическую норму непосредственно сами и требуется вмешательство компетентных органов государственной власти. Государство определяет круг специальных субъектов, наделяя их властными полномочиями. К ним относятся государственные органы (например, суд, прокуратура, органы внутренних дел и др.); должностные лица (например, Президент РФ, глава администрации, прокурор, следователь и т.д.); общественные организации (например, профсоюзы).

Правоприменение – это властная организующая деятельность государства. Эта деятельность связана с разрешением жизненных ситуаций, требующая профессиональных знаний и навыков. Хотя в процессе правоприменения уполномоченные субъекты, т.е. компетентные органы и должностные лица сами реализуют определенные нормы, регулирующие их деятельность, в форме соблюдения, использования и исполнения, все же главное их назначение состоит в обеспечении реализации правовых норм другими субъектами, т.е. теми участниками, в отношении которых применяется право.

В структуре деятельности любого государственного органа вопросы обеспечения прав и свобод граждан занимают значительное место, поскольку это их важнейшая конституционная обязанность. Но решение данных вопросов не входит в круг основного содержания деятельности большинства органов, а подчинено выполнению насущных задач, являясь одним из условий, способствующих

¹ Важно подчеркнуть, что граждане не являются субъектами правоприменения, поскольку государство не уполномочило их на эту деятельность. Они выступают инициаторами применения норм права, т.к. именно по их заявлению или обращению происходит правоприменительный процесс (например, заявление о совершенном правонарушении и др.).

нормальному функционированию государственного органа и достижению поставленных целей.

Обеспечение прав и свобод личности государством является основополагающим принципом всей правозащитной системы. Это обусловлено рядом условий:

1) государство располагает системой органов, которые обязаны осуществлять деятельность по защите прав и свобод;

2) государство имеет в своем распоряжении набор эффективных средств не только для защиты и восстановления нарушенных прав и свобод, но и для недопущения подобных нарушений;

3) только акт государственного органа обладает необходимой обязательной силой в отношении всех иных актов;

4) государство располагает аппаратом принуждения с целью привлечения виновных в нарушении прав и свобод личности к ответственности. Все остальные способы защиты прав и свобод дополняют, но не подменяют государственную защиту¹.

Согласно Конституции Российской Федерации 1993 г., защищать права и свободы граждан призваны как Российская Федерация, так и все входящие в нее субъекты, органы государственной власти и органы местного самоуправления. Они должны обеспечивать права и свободы гражданина в границах своих полномочий присущими им способами, методами и средствами на всей территории России.

В соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также посредством органов государственной власти и органов местного самоуправления. Каждый из этих уровней обладает собственной компетенцией, вторгаться в которую органы иного уровня власти не вправе. Следовательно, исходя из положений данной статьи, органы государственной власти и органы местного самоуправления являются органами власти народа, посредством которых он осуществляет свою власть.

¹ Снежко О.А. Конституционные основы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов. С. 2-3.

Как известно, общегосударственная система управления складывается из трех составляющих:

- органы государственной власти Российской Федерации;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления.

Несомненным остается одно: государство – главный источник и олицетворение власти. Без него утратили бы смысл всякая политическая деятельность, межпартийная борьба, а политические амбиции лидеров нашли бы себе иное, возможно, более достойное применение¹.

В основу организации и деятельности государства в сфере обеспечения прав и свобод личности заложен принцип разделения властей как один из основополагающих принципов организации государственной власти.

В России принцип разделения властей получил конституционное закрепление. Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ «...единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ». Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ).

В соответствии со ст. 10 Конституции РФ «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ и суды РФ.

В исследуемой нами области Президент РФ обладает широкими полномочиями. Причем в этом случае, с нашей точки зрения, он имеет приоритетные возможности, обеспечивая «...согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Содержание этой

¹ См.: Шабров О.Ф. Политическая система: структура, типология, устойчивость. М., 1993. С. 11.

деятельности отчетливо выражено в Присяге, приносимой им при вступлении в должность (ч. 1 ст. 82 Конституции РФ)¹.

В соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ Президент России является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Функцию гаранта он реализует и непосредственно в своей деятельности, и как субъект, обладающий правом законодательной инициативы, а также в процессе издания указов, направленных на обеспечение прав личности².

Необходимо отметить, что в соответствии с положениями Конституции РФ на Президента не возлагается обязанность по охране или защите с последующим восстановлением прав и свобод граждан, так как это сфера деятельности иных специализированных органов, а Президент призван обеспечить условия, способствующие реальному воплощению прав и свобод личности в повседневную действительность.

При этом следует иметь в виду, что Конституция не содержит указаний на то, в каких формах должна осуществляться правообеспечительная деятельность. В настоящее время при Президенте РФ созданы Администрация, Совет Безопасности, институт уполномоченных в федеральных округах, Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека³, пришедший на смену Комиссии по правам человека. В целом эти органы призваны быть эффективным механизмом, определяющим участие Президента в руководстве по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека является консультативным органом при Президенте Российской Феде-

¹ См.: Общая теория прав человека / Под ред. Е.А. Лукашева. М., 1996. С. 134.

² См., например: Указ Президента РФ от 26.07.1993 г. № 1108, в ред. от 21.10.2002 г. «О дополнительных мерах по защите прав граждан России на участие в приватизации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. – № 43. – Ст. 4228; Указ Президента РФ от 21.04.1993 г. № 471, в ред. от 05.10.2002 г. «О дополнительных мерах по защите трудовых прав граждан РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. – № 40. – Ст. 3905.

³ См.: Указ Президента РФ от 6 ноября 2004 г. № 1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. – № 46. – Ч.2. Ст. 4511.

рации. Основная цель его состоит в оказании содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования Президента Российской Федерации о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества, подготовки предложений главе государства по вопросам, входящим в компетенцию Совета. Так, например, 12 апреля 2013 г. на выездном специальном заседании в г. Санкт-Петербурге был заслушан и обсужден доклад Постоянной комиссии по развитию законодательства об общественном контроле. Основной целью законопроекта являлось структурирование правовой основы общественного контроля с помощью структурообразующего нормативного правового акта, устанавливающего базовые правила его организации и осуществления: систему, принципы, правовую природу, задачи и основные формы общественного контроля, функции и полномочия его основных институтов. В итоге подготовленный проект Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» было решено принять за основу и направить для обсуждения в Общественную палату РФ, Торгово-промышленную палату РФ, Ассоциацию юристов России, другие общественные объединения для последующего представления Президенту Российской Федерации¹.

Обеспечительная деятельность Президентом России прав и свобод личности осуществляется также через определенные президентские структуры. Так, в ст. 83 Конституции РФ говорится о том, что Президент формирует Администрацию, которая является государственным органом Президента в исполнении возложенных на него Основным законом государства и федеральными законами функций, в том числе по обеспечению прав и свобод личности.

Важными структурными звеньями Администрации Президента являются Управление Президента по обеспечению конституционных прав граждан, обеспечивающее реализацию конституционных полномочий Президента по вопросам гражданства Российской Федерации, осуществления помилования, предоставления политического убежища, и Управление Президента Российской Федерации по

¹ См.: [Электронный ресурс] <http://president-sovet.ru> (по состоянию на 27 августа 2013 г.)

работе с обращениями граждан, действующее на основе Положения¹. Ведущие направления деятельности Управления определены в учредительных документах, которые содержат описание функций и задач этого органа. Основными функциями Управления являются: обеспечение рассмотрения устных и письменных обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, адресованных Президенту Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации; информационно-справочная работа, связанная с обращениями граждан; анализ обращений граждан, адресованных Президенту Российской Федерации, и подготовка соответствующих докладов; информационно-аналитическое и методическое обеспечение деятельности Администрации Президента Российской Федерации по рассмотрению обращений граждан.

Управление в целях обеспечения рассмотрения обращений граждан организует их прием работниками Управления в Приемной Администрации Президента Российской Федерации, руководителем Администрации Президента Российской Федерации и его заместителями, а также руководителями самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации. Оно организует централизованный учет обращений граждан; обеспечивает своевременное рассмотрение обращений граждан, а также их направление для рассмотрения в соответствующие подразделения Администрации Президента Российской Федерации, в Аппарат Правительства Российской Федерации, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации; создает на основе обращений граждан информационный фонд и обеспечивает получение из него сведений для соответствующих подразделений Администрации Президента и Аппарата Правительства Российской Федерации; осуществляет контроль за своевременным выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации поручений по обращениям граждан; извещает граждан о результатах рассмотрения в Управлении их обращений. Этот институт обеспечения прав граждан используют доста-

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 24 августа 2004 г. № 1102 «Об утверждении положения об управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 35. – Ст. 3609.

точно активно. Так, в 2012 г. в Управление Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций, в Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан и в приёмные Президента Российской Федерации в федеральных округах и в административных центрах субъектов Российской Федерации поступило 835938 обращений, адресованных Президенту Российской Федерации. В том числе 352742 обращения в письменной форме, 410693 обращения в форме электронного документа и 72503 обращения в устной форме, включая 59212 обращений в письменной форме, в форме электронного документа и в устной форме из иностранных государств.

Кроме того, Информационно-справочной службой Администрации Президента Российской Федерации предоставлена информация в устной форме на 240792 устных запроса пользователей информации, поступивших по телефону в 2012 г.

Во II квартале 2013 г. в Управление Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций, в Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан, в приёмные Президента Российской Федерации в федеральных округах и в административных центрах субъектов Российской Федерации поступило 252261 обращение, адресованное Президенту Российской Федерации. В том числе 96794 обращения в письменной форме, 135064 обращения в форме электронного документа и 20403 обращения в устной форме, включая 21569 обращений в письменной форме, в форме электронного документа и в устной форме из иностранных государств¹.

Президент Российской Федерации должен придавать особое значение повышению ответственности должностных лиц за качественное и своевременное исполнение принятых нормативных правовых актов, особенно касающихся вопросов обеспечения прав человека.

Одну из ключевых ролей в обеспечения прав личности играют законодательные органы власти. Законодательным органом Российской Федерации в соответствии с Конституцией является Федеральное Собрание – постоянно действу-

¹ См.: [Электронный ресурс] <http://letters.kremlin.ru> (по состоянию на 27 августа 2013 г.)

ющий парламент, состоящий из двух палат – Государственной Думы и Совета Федерации.

Опыт прошедших лет свидетельствует о том, что деятельность российского парламента не всегда плодотворна и эффективна в вопросах обеспечения прав и свобод личности. Причинами тому являются, во-первых, ярко выраженная конфронтация политических сил, представленных в Государственной Думе РФ; во-вторых, лоббирование позиций только отдельных социальных групп, а не отстаивание интересов всего населения страны; в-третьих, отсутствие сменяемости депутатского корпуса. Эти и другие причины могут быть преодолены в случае существенного изменения Федерального закона «О статусе членов Федерального Собрания и депутатов Государственной Думы РФ». В частности, необходимо предусмотреть ограничение возможности быть избранным в депутаты Государственной Думы более двух сроков подряд. Кроме того, следует разработать конкретные основания ответственности депутатов перед избирателями, дающие реальные возможности отзыва депутатов в случае неисполнения или неудовлетворительного исполнения ими своих обязанностей, т.е. речь идет о возрождении института наказов депутатам. Вопрос о конституционности применения института отзыва депутата в 1996 г. рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации по делу о проверке конституционности закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с поступившим запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации. В своем постановлении от 24 декабря 1996 г. Конституционный Суд РФ установил, что «в соответствии со статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти». Институтом отзыва депутата эти права не ограничиваются, поскольку их содержанием охватывается только процесс избрания, а не последующие отношения между депутатами и избирателями.

Говоря о содержательной составляющей законодательного органа, следует отметить, что сегодня он не играет определяющей роли в системе государствен-

ной власти, так как самой главной функцией в ней является функция управления общественными процессами, где доминирующее место занимает исполнительная власть. Тем не менее это не означает, что законодательная власть отсутствует или существует формально. Законодательная власть оказывает огромное влияние на состояние обеспечения прав и свобод личности, так как наряду с законотворческой реализует представительную, контрольную и иные функции.

Законодательная функция парламента сопряжена с его деятельностью по принятию законов. В этих целях в Конституции РФ не только закрепляется право принятия законов, но и определяются их виды, устанавливается процедура внесения в парламент законопроекта, его обсуждения и принятия, подписания закона, его опубликования и вступления в силу.

Представительная функция парламента в обеспечении прав человека занимает особое место, так как в лице парламентариев представлены интересы всех избирателей. Кроме того, специфика данной функции выражается в том, что обсуждение вопросов в парламенте ведется открыто и гласно.

Особый интерес в этой связи представляет институт Уполномоченного по правам человека¹, который можно рассматривать как важное дополнение существующей системы юридических способов обеспечения прав граждан. Уполномоченный по правам человека призван осуществлять на территории России контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией РФ и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также международными пактами и соглашениями, ратифицированными Российской Федерацией. Уполномоченный призван собственными средствами способствовать восстановлению нарушенных прав и свобод личности, развитию международного сотрудничества, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека.

Предметом основной деятельности Уполномоченного по правам человека (омбудсмена) является осуществление им проверки законности и обоснованности

¹ См.: Федеральный Конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

актов управления и процедуры их принятия, действий должностных лиц с целью защиты нарушенных прав граждан.

Одним из главных способов реализации Уполномоченным своих функций является рассмотрение жалоб граждан, которые вправе обратиться в случае неудовлетворения решением, порядком принятия или поведением должностного лица, т.е. когда нарушаются его права органом государственной власти или чиновником. Однако следует отметить, что к Уполномоченному граждане вправе обращаться после того, как они обжаловали решения в судебном или административном порядке и не согласны с принятым решением.

Важной формой обеспечения прав и свобод личности является ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека. В соответствии с Федеральным законом по окончании календарного года он направляет доклад о своей деятельности Президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство, Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд и Генеральному прокурору Российской Федерации. Кроме того, по определенным вопросам соблюдения прав человека Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады.

Несомненно, институт Уполномоченного по правам человека в нашей стране является важным шагом в развитии демократических процессов, направленных на дальнейшее укрепление статуса личности, гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина. Последующее законодательное регулирование статуса Уполномоченного, форм его деятельности и др., нашло свое развитие в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека»¹, на базе которого возможно создание соответствующих институтов в субъектах федерации.

Комплексный подход к решению проблемы, касающейся формирования нормативной базы института Уполномоченного, т.е. принятие правовых актов не только на федеральном уровне, но также и в субъектах Федерации, позволит ликвидировать еще существующие проблемы в сфере функционирования механизма

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

обеспечения прав личности, а также окажет положительное влияние на стимулирование позитивной деятельности органов государственной власти.

Важно подчеркнуть, что в плане обеспечения прав и свобод личности по инициативе Федерального Собрания Российской Федерации или любой из его палат могут проводиться парламентские расследования. Такая форма обеспечения прав человека особенно характерна для Государственной Думы. В этих целях она создает специальные комиссии по расследованию деятельности органов государственной власти. Но следует иметь в виду, что подобная деятельность комиссий не получила законодательного урегулирования. Исключение составляют лишь случаи, когда Государственная Дума, реализуя свои полномочия, касающиеся выдвижения обвинения против Президента России, создает специальную комиссию, которая и проводит расследование, а также в случае грубого и массового нарушения прав и свобод личности Уполномоченный по правам человека вправе обратиться в Государственную Думу России с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан.

И хотя в Конституции Российской Федерации и в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Российской Федерации» нет нормативного закрепления, регламентирующего парламентские расследования и деятельность соответствующих комиссий, в настоящее время принят Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»¹, в котором это направление деятельности регламентировано.

Исполнительная власть в Российской Федерации представлена Правительством, в состав которого входят Председатель Правительства, его заместители и федеральные министры.

Правовую основу деятельности Правительства составляют Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Фе-

¹ См.: Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. «О парламентском расследовании Федерального собрания Российской Федерации». Российская газета. 28 декабря.

дерации»¹, постановления Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 (в ред. от 18.09.2013 № 819) «О регламенте Правительства Российской Федерации и положении об аппарате Правительства Российской Федерации»² и от 19 января 2005 г. № 30 (в ред. от 06.09.2012 № 890) «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»³, Указ Президента России от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 22.06.2010 № 773, с изм. от 22.06.2009 № 710) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴, где определена система федеральных органов исполнительной власти, а Указом Президента РФ от 20.05.2004 г. № 649 (в ред. от 21.05.2012 № 636) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»⁵ непосредственно определена их структура.

В соответствии с положениями Конституции Российской Федерации (ст.ст. 13, 77, 112) в систему органов исполнительной власти кроме Правительства входят также федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Органы исполнительной власти издают соответствующие нормативные правовые акты, направленные на обеспечение прав и свобод личности. Так, например, в развитие Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (в ред. от 30.12.2012 № 313-ФЗ) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»⁶ в декабре 2004 г. было принято постановление Правительства от 17 июля 1995 г. № 713 (в ред. от 21.05.2012 № 493) «Об утверждении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1.

² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 23. Ст. 2313.

³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. – № 4. – Ст. 305; 2012, № 38. Ст. 5102.

⁴ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. – № 11. – Ст. 945; 2005. – № 52 (3 ч). – Ст. 5690; 2010, № 26. Ст. 3331.

⁵ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. – № 21. – Ст. 2023; 2012, № 22. – Ст. 2754.

⁶ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1993. – № 32. – Ст. 1227; 2012, № 53 (ч. 1). Ст. 7638.

лиц, ответственных за регистрацию», которым утверждены «Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹.

По верному утверждению В.Н. Бутылина, «...в процессе реализации своих прав и свобод гражданин чаще всего соприкасается именно с органами исполнительной власти. Вот почему законодательное регулирование основных прав и свобод индивида, а также непосредственное действие конституционных положений не снимают необходимости дальнейшей конкретизации в правовых актах органов исполнительной власти норм Конституции РФ и законов, касающихся прав личности. В этой связи государственная охрана основных прав и свобод граждан в сфере государственного управления требует не только четкого правового закрепления статуса гражданина, но и соответствующих обязанностей органов исполнительной власти по его реализации и обеспечению, установление реальной ответственности государственных служащих за нарушение основных прав и свобод индивида»².

Следует подчеркнуть, что именно исполнительная власть стала обладать в настоящее время неизмеримо большими возможностями сосредоточения в своих руках по сравнению с другими ветвями государственной власти финансовых, материальных, технических, технологических, организационных и других ресурсов. Именно исполнительная власть обладает наиболее исчерпывающей информацией обо всех процессах, происходящих как внутри государства, так и на международной арене.

Помимо прочего, исполнительная власть сегодня располагает большими возможностями воздействовать на другие государственно-властные структуры и, прежде всего, на парламент. Это подтверждается тем, что исполнительная власть активизировала свою деятельность как субъект, обладающий правом законодательной инициативы, в довольно широком круге вопросов, традиционно считав-

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 30. – Ст. 2939; 2012, № 22. Ст. 2866.

² Бутылин В.Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан. Тюмень, 2001. С. 85.

шихся сферой исключительной компетенции высшего представительного органа. С одной стороны, это может благоприятно воздействовать на обеспечение прав человека, так как предлагается принимать материально обоснованные решения, исходя из финансовых возможностей государства. С другой – это может привести к сосредоточению власти в одних руках, т.е. к политической диктатуре, что, конечно же, будет оказывать негативное воздействие на соблюдение прав и свобод личности.

К тому же российское Правительство в целом, несмотря на то, что является высшим органом исполнительной власти, и члены его кабинета в частности сегодня не несут никакой ответственности перед народом за свою деятельность. Раздела об ответственности Правительства Российской Федерации нет даже в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации». Поэтому в целях более эффективной деятельности кабинета Правительства в Российской Федерации целесообразно предусмотреть возможность отставки его членов и более четко определить их ответственность.

Среди всего разнообразия органов государственной власти есть специальные, которые образованы для осуществления конкретных целей, а именно защиты граждан от преступных посягательств, обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности. Традиционно данные органы называют правоохранительными.

Деятельность всех органов, входящих в состав правоохранительных, имеет важное значение в обеспечении жизнедеятельности общества, защите интересов государства и охране прав и свобод человека и гражданина. Несомненно, что роль отдельных правоохранительных органов в решении указанного круга проблем далеко неодинакова. Это объясняется различием функций, компетенции, ведомственной принадлежности, форм, методов, условий работы, а также наличием сил и средств, которыми эти органы располагают.

Деятельность правоохранительных органов строго регламентирована соответствующими правовыми документами. Неукоснительное следование юридическим предписаниям служит важной гарантией выполнения возложенных на них

задач в сфере обеспечения стабильности правопорядка, охраны прав и свобод граждан. В основе правового регулирования компетенции правоохранительных органов лежат принципиальные требования Конституции Российской Федерации. На суды Конституцией возложено осуществление правосудия (ст. 118), на прокуратуру – высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов всеми государственными органами, местными представительными органами, органами исполнительной власти, управления и контроля, юридическими лицами, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

Правосудие – исключительная прерогатива судебной власти. Создание чрезвычайных судов в нашей стране не допускается. Правосудие представляет собой разновидность государственной деятельности, направленной на рассмотрение и разрешение различных конфликтов, связанных с нарушением действующего законодательства, и призванной обеспечить восстановление нарушенных прав и свобод граждан. Авторы комментария к Конституции Российской Федерации, по нашему мнению, точно вычленили специфические признаки этой деятельности, отмечая, что «правосудие осуществляется: во-первых, специальными государственными органами – судами и от имени государства; во-вторых, путем рассмотрения в судебных заседаниях гражданских, уголовных и иных дел; в-третьих, в установленной законом процессуальной форме»¹.

В соответствии со ст. 118 Конституции РФ судебная власть в Российской Федерации осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В судебную систему Российской Федерации входят федеральные суды: Конституционный Суд РФ, общие суды (Верховный Суд РФ, суды субъектов Федерации, районные, городские и военные суды), арбитражные суды (Высший Арбитражный Суд РФ, окружные арбитражные суды и арбитражные суды субъектов Федерации) и суды субъектов Российской Федерации (конституционные (уставные) суды и мировые судьи). В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. (с изм. от

¹ Конституция Российской Федерации: Комментарий. М., 1994. С. 499–500.

15 апреля 2005 г.) «О судебной системе Российской Федерации» в систему судебной власти также входят арбитражные апелляционные суды¹.

Провозглашенное Конституцией осуществление правосудия только судом означает, что в России нет и не должно быть никаких иных, кроме судов, государственных или общественных органов, которые имели бы право рассматривать и разрешать гражданские, уголовные или иные дела, а также квазисудебных органов типа товарищеских судов и т.д.

Усиление роли суда по обеспечению защиты прав и свобод личности обусловлено повышением его самостоятельности в системе органов государственной власти и стремлением преодолеть синдром тоталитарного политического режима с очевидными нарушениями прав личности, идеологической связанностью советских судов и развитыми внесудебными репрессиями².

Эффективность правосудия – многомерный показатель деятельности государства, находящийся в зависимости от ряда социальных факторов организационного, нормативного и иного характера. Значение их в ходе динамичного развития общества различно: значение одних может возрасти, других – снизиться. При этом ясно одно – проблема результативности деятельности судебной власти в значительной мере зависит от качества законодательства. В рамках проводимой в стране судебно-правовой реформы в целях обеспечения эффективности правосудия и обеспечения прав и свобод личности важно определиться не только со структурой судов, но и непосредственно с процессуальной формой судопроизводства.

Следует признать, что вопрос о том, следует ли унифицировать порядок судопроизводства, его процессуальные формы или необходимо дифференцировать построение процесса, всегда был и остается спорным. По мнению одних ученых, порядок уголовного судопроизводства должен быть одинаковым по всем категориям дел независимо от тяжести преступлений, установленных за них мер наказа-

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. (в ред. от 5.04.2005 г.) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1; 2005. № 15. Ст. 1274.

² См.: Невинский В.В. Юридическая конструкция правового положения человека и гражданина в Российской Федерации // Личность и государство на рубеже веков. Барнаул, 2000. С. 31–32.

ния, степени сложности дел, их общественного значения и иных свойств. В такой унификации судопроизводства сторонники этого взгляда видят выражение единого процесса¹.

Для того чтобы судебная процедура была более приоритетной перед иными юридическими средствами в ряду законных средств обеспечения защиты прав и свобод граждан, необходима не только общедоступность судов, всесторонность и профессионализм в оценке ситуаций, но и оперативность правосудия.

Деятельность государства и его органов должна осуществляться так, чтобы люди были уверены в своей безопасности. Однако только в условиях сильного государства, которое в состоянии управлять обществом и позитивно воздействовать на личность, можно говорить о гарантиях прав человека.

Проблема обеспечения судебной защиты прав и свобод личности всегда была в центре внимания ученых. В настоящее время прослеживается положительная тенденция роста доверия населения к судам. Об этом свидетельствует увеличение обращений в суды граждан за защитой своих прав и свобод. Так, например, за последние десять лет количество обращений граждан возросло с одного до пяти миллионов в год.

Наряду с общей положительной оценкой деятельности судебных органов по обеспечению защиты прав и свобод граждан все же следует отметить ряд существующих проблем. Во-первых, современная российская судебная система по-прежнему остается громоздкой и неуклюжей.

Во-вторых, идет слабое продвижение по пути создания административных судов, в то время как в судах общей юрисдикции возрастает число дел о конфликтах между гражданами и их объединениями и государством в лице его органов.

В-третьих, по-прежнему отмечается практика назначения наказания, неадекватного содеянному правонарушению. Несмотря на то, что применение арестов перешло в компетенцию судей, положение существенно не изменилось¹.

¹ См., например: Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. М., 1968. Т. 1. С. 61; Элькин П.С. Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. Л., 1976. С. 68; и др.

Таким образом, судебная власть в российском обществе, претерпевая за последние десятилетия реформирование своей системы, в том числе и посредством расширения сферы контрольных полномочий, по праву становится демократичной структурой в правовом государстве. Однако еще рано говорить об идеальном состоянии судов в нашем государстве, в немалой степени они еще громоздкие и «неповоротливые», процедуры рассмотрения дел не совершенные, что настораживает и отчуждает граждан от этой формы обеспечения и восстановления нарушенных прав. Требуется дальнейшая работа по поиску оптимальных вариантов реанимирования суда, чтобы рассматривались дела и принимались решения оперативно, без волокиты, которая в ряде случаев затягивается на годы.

Осуществление правосудия не является единственной организационно-правовой формой деятельности судебных органов. Другой общепризнанной формой осуществления судебной власти является судебный контроль.

Основным органом призванным осуществлять судебный конституционный контроль в нашей стране является Конституционный Суд Российской Федерации².

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд РФ является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного производства.

Исходя из того, что одним из оснований контрольной деятельности Конституционного Суда в сфере обеспечения прав и свобод личности является жалоба, поступившая от граждан, чьи права и свободы нарушены законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, законодатель четко определил основания допустимости подачи жалобы³. В соответствии со ст. 97 Закона о Конституционном Суде 1994 г. жалоба должна удовлетворять следующим условиям:

¹ См.: Радченко В.И. Судебная защита прав человека и гражданина в административных правоотношениях // Права человека в России и правозащитная деятельность государства. М., 2003. С. 20.

² См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

³ Ранее в соответствии с ч. 2 ст. 66 Закона о Конституционном Суде 1991 г. жалоба могла быть принята Судом лишь в том случае, если оспариваемое решение представляло собой обыкновение, т.е. утвердившийся в правоприменительной практике подход.

- оспариваться должна конституционность закона;
- речь должна идти только о законе, подлежащем применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем право.

Сторонники нововведений отмечают, что, связав возможность обращения индивида в Конституционный Суд с обжалованием именно закона, законодатель руководствовался конституционным принципом, согласно которому основным источником регулирования прав и свобод граждан может и должен служить в правовом государстве соответствующий Конституции закон. В свою очередь, правоприменительная практика в области прав и свобод человека также должна основываться на законе. Конечно же, такая установка в определенном смысле исходит из должного, однако она направлена на преодоление все еще существующей практики ориентации на подзаконные акты¹. Аналогичной точки зрения придерживается и Т.Г. Морщакова, отмечая, что только на основании закона в указанных Конституцией случаях могут вводиться ограничения конституционных прав. В иной форме это сделать нельзя. Именно эти конституционные положения в сопоставлении с ч. 4 ст. 125 Конституции дают основание для признания допустимости конституционной жалобы лишь в отношении закона².

Другие ученые, критически оценивая изменения, регламентирующие деятельность Конституционного Суда РФ, считают, что поскольку основная часть нарушений конституционных прав и свобод граждан происходит в процессе правоприменения, то изменение предмета конституционной жалобы в соответствии с новым законодательством не является достаточно обоснованным. В частности, например, как справедливо утверждает С.А. Пашин, в неправовом государстве, коим, по его мнению, Россия все еще продолжает оставаться, люди страдают не столько от плохих законов, сколько от произвольного применения и искажения их

¹ См.: Общая теория прав человека. – С. 150.

² См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. М., 1996. С. 300.

норм на практике¹. Более категоричное суждение относительно исследуемого направления высказывает С.А. Авакьян. По его мнению, «...можно все-таки говорить о резком сужении возможностей, особенно для граждан: ведь противоречащие законы вряд ли будут проявляться часто, а вот неконституционной правоприменительной практики из-за несоответствующего применения законодательства у нас сколько угодно»².

На основании изложенных позиций выразим свое отношение к исследуемой проблеме. Представляется, что позиция сторонников преобразований деятельности Конституционного Суда более убедительна. Помимо того, специфика его полномочий в том и состоит, что Суд рассматривает и дает оценку именно соответствия обжалуемого закона Конституции. Выявление фактов нарушений прав человека в правоприменительной деятельности тех или иных органов и установление фактических обстоятельств дела не должно входить в компетенцию Конституционного Суда, так как это прерогатива других судов. В статье 3 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» содержится положение, согласно которому требование, содержащееся в жалобе, подаваемой в Конституционный Суд, должно носить исключительно правовой характер и не касаться установления фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других органов.

Поэтому при поступлении жалоб, где ставятся под сомнение установленные фактические данные, Конституционный Суд их отклоняет с указанием на то, что рассмотрение подобных обращений неподведомственно Конституционному Суду, который не может выполнять функции высшей надзорной инстанции. Однако в некоторых случаях для уяснения действительного смысла той или иной нормы Конституционный Суд может принимать меры к установлению фактических обстоятельств, связанных с соблюдением порядка ее принятия, особенностями толкования этой нормы правоприменителями.

¹ См.: Пашин С.А. Конституционный Суд «в новой редакции» // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1994. № 2.

² См.: Авакьян С.А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия // Вестник Мос. Ун-та. Серия 11. Право. 1995. № 4. С. 20.

Таким образом, следует отметить, что в условиях становления в Российской Федерации основ демократического правового государства деятельность по осуществлению конституционного контроля за обеспечением прав и свобод личности Конституционным Судом РФ является доминирующей ценностью. Рассматривая обеспечение прав и свобод как ключевую функцию Конституционного Суда, в соответствии с которой он оценивает оптимальность законов и иных нормативных актов относительно Конституции РФ, необходимо отметить важное правозащитное направление деятельности этого органа. Главная цель Конституционного Суда состоит в том, чтобы нарушенные права и свободы были восстановлены, чтобы каждый человек чувствовал себя защищенным в обществе.

Важную роль по обеспечению прав человека посредством качества закона в системе государственного механизма играет прокуратура. Осуществляется это посредством прокурорского надзора. Идея обеспечения прав личности и защиты от каких бы то ни было посягательств всегда присутствовала в деятельности прокуратуры, но это направление специально не выделялось, оно растворялось в общей специфике работы прокуратуры. На первом плане стояла задача защиты и охраны от посягательств общественного строя, его политической и экономической систем. При явном доминировании государства по сравнению с институтами гражданского общества интересы отдельного человека, его права и свободы были полностью подчинены интересам государства.

В российских условиях прокуратура принимает меры к установлению и устранению выявленных фактов нарушений законности, от кого бы они ни исходили. Ведь надзор – это, прежде всего, наблюдение с целью присмотра, принудительного контроля. Осуществляемый в плановом порядке прокурорский надзор за соблюдением законности и обеспечением прав личности выступает важным профилактическим средством, которое, безусловно, способно сократить количество «имеющихся сведений и поступивших сообщений» о нарушениях законности и прав человека. К сожалению, значение термина «надзор» в последнее время уре-

зано до того, что под ним в основном понимается только ответная реакция прокуратуры¹.

В содержание деятельности прокуратуры законодатель заложил надзор как главную функцию, определяющую предназначение прокуратуры в государстве. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура осуществляет надзор:

– за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

– за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

– за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

– за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

В связи со спецификой своей деятельности и структуры прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов, действующих на всей территории России, что особенно актуально в настоящее время, когда в стране увеличилось количество субъектов законотворчества.

Конечно же, прокуратура выполняет и другие важные функции, такие, как уголовное преследование, в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, координацию

¹ См.: Федорова М. Сирота по имени законность // Российская Федерация. 1994. № 6. С. 46–47.

деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Кроме того, прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, выступают в качестве государственного обвинителя, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Роль прокуратуры в становлении и развитии демократического правового государства в России определяется тем, что она представляет собой необходимый и надежно работающий элемент обеспечения прав и свобод личности в системе разделения и взаимодействия ветвей государственной власти. При этом, конечно же, прокуратура должна не подменять другие государственные органы, а осуществлять надзор за тем, как эти органы и их должностные лица сами выполняют возложенные на них обязанности по обеспечению прав личности и контролю за исполнением нормативных правовых актов всеми органами, должностными лицами и гражданами, на которые распространяется их компетенция.

Надзирая в рамках своей компетенции за исполнением законов контролирующими органами, она консолидирует и активизирует их деятельность, способствует преодолению местнических и ведомственных влияний на них, очищению государственного аппарата от недобросовестных и коррумпированных чиновников.

Прокуратура является единственным органом, для которого надзор за исполнением законов составляет смысл, сущность и основу деятельности. Особая роль прокурорского надзора в обеспечении прав человека в Российской Федерации состоит в том, что прокуратура призвана осуществлять независимый контроль, не связанный с интересами региональных, национальных, ведомственных органов, политических партий и движений, социальных групп.

Сотрудники прокуратуры, постоянно работая с нормативными правовыми актами, осуществляя надзор за исполнением законов, участвуя в расследовании по уголовным делам и в рассмотрении дел в судах, анализируя причины неисполнения или ненадлежащего исполнения правовых предписаний и совершая многие другие предусмотренные законом действия, нередко встречаются с фактами несо-

вершенства законодательных и иных актов, несоответствием их нормативным актам более высокой юридической силы. Особенно часто такие факты встречаются в процессе осуществления прокурорского надзора за законностью актов, принимаемых органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления.

Реализуя возложенные на прокуратуру обязанности, прокуроры, с одной стороны, принимают меры для отмены незаконных нормативных правовых актов, вынося протесты или обращаясь с заявлениями в суд, с другой – вносят в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии нормативных правовых актов.

Прокуратура призвана обеспечивать надзор за соответствием конституций республик, уставов, законов, нормативных актов субъектов Российской Федерации, а также уставов муниципальных образований Конституции РФ и федеральным законам. При этом прокуратура исходит из установленного принципа распределения компетенции между Российской Федерацией, составляющими ее субъектами и органами местного самоуправления. На выявленные незаконные правовые акты прокурор по своему усмотрению приносит протесты либо обращается по этому поводу непосредственно в суд. В случае отклонения органом власти субъекта Российской Федерации протеста на противоречащий Конституции РФ или совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов все материалы с необходимым обоснованием незамедлительно направляются в Генеральную прокуратуру. А в случае отклонения иных протестов органы прокуратуры добиваются отмены противоречащих Основному закону нормативных актов путем обращения в суды общей юрисдикции, военные или арбитражные суды.

При этом прокуратура осуществляет постоянный надзор за исполнением действующих на всей территории государства законов. О наиболее существенных нарушениях законности и прав человека при осуществлении прокурорского надзора информируется Генеральная прокуратура.

В основе конституционного принципа организации и деятельности Министерства внутренних дел заложено отнесенное Конституцией к прерогативе Правительства проведение мер «по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью» (ст. 114).

Сфера внутренних дел имеет сложную структуру. Разнообразие общественных отношений предопределяет различия: а) в видах деятельности (административная, оперативно-розыскная, уголовно-процессуальная и др.); б) составных частях системы органов внутренних дел (полиция, органы предварительного следствия и др.); в) распределении компетенции между службами и структурами (служба охраны общественного порядка, уголовный розыск, Государственная инспекция безопасности дорожного движения и др.); г) формах, методах и способах их работы¹.

Возможности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод граждан неограничены. Они обусловлены их компетенцией.

В компетенцию органов внутренних дел входят те права и обязанности, которые установлены правовыми актами, регламентирующими их деятельность. Поэтому при определении компетенции важно подчеркнуть правовую природу полномочий органов внутренних дел.

Современные и новые задачи, стоящие перед государством и обществом, требуют качественного законодательства, закрепляющего четкие и определенные задачи и функции органов внутренних дел для эффективной их организации и деятельности в сфере обеспечения прав и свобод человека. Министерство внутренних дел России и подчиненные ему органы внутренних дел ведут повседневную кропотливую работу, направленную на обеспечение безопасности россиян, защиту их прав и свобод, сохранение целостности государства, укрепление конституционного строя, борьбу с преступностью и коррупцией. Причем такой опасный вид нарушений прав человека и гражданина, как преступность, постоянно транс-

¹ См.: Ростовщиков И. В. Реализация прав личности и деятельность органов внутренних дел. Волгоград, 1996. С. 38.

формируется, перерождается, принимает более скрытые и изощренные формы, проникает во все сферы жизни и деятельности нашего общества. Все это требует постоянного совершенствования законодательства в целях обеспечения четкой организации оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности всех звеньев органов внутренних дел, создания юридических (правовых) условий для повышения ее эффективности. Задачи и функции органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод граждан устанавливаются федеральными, региональными, международными, муниципальными и ведомственными нормативными правовыми актами.

Для решения задачи по разработке и принятию в пределах своей компетенции мер по защите прав и свобод человека и гражданина нормативные правовые акты уполномочивают органы внутренних дел разрабатывать и принимать меры административно-правового, уголовно-процессуального, оперативно-розыскного, организационного и воспитательного характера.

Правовые акты МВД в большинстве своем регламентируют работу конкретных служб и подразделений по борьбе с преступлениями и другими правонарушениями, в том числе непосредственно посягающими на права и свободы личности. Существуют также приказы МВД, регулирующие вопросы упрочения законности, соблюдения прав и свобод личности и профессиональной этики при отправлении должностных полномочий, организации работы сотрудников по обеспечению реализации конкретных субъективных прав и т.д.

Кроме правоохранительной, органы внутренних дел осуществляют регулятивную функцию, которая состоит в разрешении внутриорганизационных управленческо-распорядительных дел (расстановка кадров, планирование, распоряжение материальными средствами, поощрение, выдача юридическим лицам разрешения на приобретение и хранение предметов сферы разрешительной системы и др.), а также в реализации некоторых прав и законных интересов личности.

Следует констатировать, что обеспечение прав и свобод личности в правоприменительной деятельности органов государственной власти и местного само-

управления в большей части зависит от качества законов и иных нормативных актов, регламентирующих деятельность этих органов.

Основные задачи, стоящие перед Российским государством, в конечном счете, являются общими для всех ветвей власти. Об этом красноречиво свидетельствуют положения Конституции РФ, где провозглашено, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства, что эти права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной ветвей власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

В настоящее время в нашей стране существует много средств, направленных на обеспечение прав граждан. Однако следует отметить, что права граждан еще очень часто нарушаются, а предоставленные способы их охраны и защиты не всегда достаточно эффективны, так как они не акцентированы исключительно на охране и защите прав человека и гражданина.

Следует констатировать, что обеспечение прав и свобод личности в правоприменительной деятельности органов государственной власти в большей части зависит от качества законов и иных нормативных актов, регламентирующих деятельность этих органов.

Качество закона определяется совокупностью факторов, воздействующих на его (качество) обеспечение в правоприменительной деятельности органов государственной власти.

Оценка качества закона в правоприменительной практике органов государственной власти по обеспечению прав человека зависит от целой системы факторов, включающей в себя финансово-экономическое обеспечение этих органов, их социально-политическую стабильность, организацию пропаганды идеологических ценностей, хорошо отлаженную систему правового обеспечения, а также условия организации служебной деятельности структурных подразделений.

Таким образом, при определении влияния качества закона на обеспечение прав человека в правоприменительной деятельности органов государственной власти должны учитываться в едином комплексе как экономические, социально-

политические, правовые, так и организационные меры. Это особенно актуально в период крупных перемен, вызванных реформированием различных сфер жизнедеятельности нашего общества, когда должны быть учтены все факторы, и только в этом случае возможно сочетание качественного закона и обеспечения прав человека в правоприменительной деятельности органов государственной власти.

§ 2.3. Деятельность контрольно-надзорных органов по обеспечению качества закона и прав человека

Важное место в системе обеспечения качества закона и прав человека занимают контрольно-надзорные органы. Следует отметить, что это направление еще не достаточно полно исследовано в теории государства и права применительно к правам человека.

По мнению Ю.В. Анохина, «контрольно-надзорные мероприятия представляют собой деятельность уполномоченных субъектов, направленную на выявление и предотвращение фактов нарушения прав и свобод граждан, а также принятие необходимых мер к их устранению со стороны соответствующих органов и должностных лиц»¹.

В юридической литературе тема разграничения понятий «контроль» и «надзор» всегда находится в центре внимания исследователей. Но, несмотря на их многообразие, существенного новшества в решение проблемы не привнесено. К примеру, Л.А. Николаева полагает, что критериями разграничения контроля и надзора являются «основная задача, для решения которой создан тот или иной орган на определенном этапе государственного строительства; характер полномочий

¹ Анохин Ю. В. Механизм государственно-правового обеспечения прав и свобод личности (на материалах Российской Федерации). Саратов, 2007. С. 96.

соответствующих органов контроля и надзора; положение, занимаемое каждым из них в системе органов государства»¹. Аналогичной точки зрения придерживаются и другие авторы, отмечая, что «сущность прокуратуры и ее отличие от других органов государства в том, что, во-первых, она не имеет ни законодательных, ни административных, ни судебных функций, во-вторых, не вмешивается непосредственно в оперативно-хозяйственную и организаторскую деятельность органов, за законностью действий которых она осуществляет надзор, и, в-третьих, не подвергает деятельность и акты соответствующих органов государственного управления оценке с точки зрения практической целесообразности, а лишь осуществляет надзор за тем, чтобы государственные органы, общественные организации, должностные лица и граждане не допускали нарушений закона»².

По мнению В.Д. Даева и М.Н. Маршунова, надзор в отличие от контроля всегда осуществляется извне, по отношению к объектам иных систем, тогда как контроль может осуществляться внутри системы (не может быть самонадзора, но может быть самоконтроль). Надзор предполагает наличие заранее установленных параметров поднадзорной деятельности, тогда как сфера контроля не ограничена; предметом надзора может быть и деятельность самих контролирующих органов, обратное же исключено. Поэтому с точки зрения авторов, в отличие от контролирующих органов, проверяющих не только законность, но и целесообразность деятельности, надзор осуществляется только с позиции законности. В ряде работ термин «контроль» трактуется объемнее, полнее термина «надзор», поскольку включает в себя и возможность соответствующего вышестоящего и контролирующего органа не только надзирать, т.е. наблюдать за законностью и ставить вопрос об устранении нарушений, но и устранять их своей властью³.

¹ См.: Николаева Л. А. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля // Вопросы теории и практики прокурорского надзора : сборник научных трудов. М., 1975. Ч. 1. С. 164.

² См.: Новиков С. Г., Рагинский М. Ю. Прокуратура в системе советского государственного аппарата // Правоведение. 1974. № 3. С. 46.

³ См.: Судопроизводство и правоохранительные органы в Российской Федерации / под ред. В. И. Шевцова. М., 1996. С. 206.

По убеждению А.М. Тарасова, в целом контроль не что иное, как осуществление функции управления, суть которой заключается в том, чтобы проверять, наблюдать, отслеживать то или иное явление¹.

Контроль сам по себе не представляет первичной деятельности, он касается действий, осуществляемых независимо от контроля². Вместе с тем, контроль является и самостоятельным видом работы. Его сущность состоит в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые объект получил от управляющего органа или должностного лица³.

На основе проведенного анализа следует, что контроль представляет собой деятельность по выявлению и анализу фактического положения дел и сопоставления этого положения с намеченными целями и задачами, а также принятию мер по устранению вскрытых недостатков и недопущению их в будущем.

Надзор следует рассматривать в качестве составного элемента контроля, направленного на выявление фактов нарушения законности и принятия необходимых мер к их устранению со стороны соответствующих органов и должностных лиц.

Специфика контрольно-надзорной деятельности в обеспечении прав человека состоит в том, что она осуществляется большим кругом субъектов. Классификация органов, ее осуществляющих, может быть определена по различным направлениям. В.Е. Чиркин говорит, что следует различать «с точки зрения предмета контроля органы надзора за конституционностью (например, конституционные советы) и эффективностью, целесообразностью деятельности предприятия, учреждения (например, генеральный контролер). По методам деятельности различаются органы, осуществляющие свои полномочия путем судебного процесса (например, конституционные суды), и органы, которые проводят проверки и расследования (омбудсмены). По составу и процедуре принятия решения можно выделить единоличные и коллегиальные органы. Возможны и другие классифика-

¹ См.: Тарасов А. М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 26-27.

² См.: Старосьцяк Е. Элементы науки управления. М., 1965. С. 197.

³ См.: Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 7.

ции, причем в зависимости от основания деления один и тот же орган может оказаться в различных классификационных группах»¹.

В советский период некоторые авторы различали следующие основные виды субъектов, осуществляющих контроль: государство, общественные организации (в том числе самодеятельные), трудовые коллективы, граждане². По мнению А.М. Тарасова, в современных условиях разделения властей в Российской Федерации субъекты, осуществляющие контроль изменились. В зависимости от того, о каком субъекте идет речь, можно, по мнению автора, разделить контроль на государственный, общественный и частный. Государственный контроль осуществляют государственные органы, организации, учреждения; общественный – всевозможные общественные организации, трудовые коллективы, отдельные граждане, частный – контролирующие структуры (специальные юридические и физические лица), например различные негосударственные аудиторские фирмы (компании). С этой позицией автора можно согласиться лишь частично, так как вряд ли стоит говорить о кардинальном изменении субъектов контроля, скорее всего можно указать на изменения внутреннего содержания контрольной деятельности субъектов.

Следует отметить, что качество контрольной деятельности во многом зависит от того, насколько правильно выбраны формы, методы и цели при проведении контрольного мероприятия. Правильный выбор позволяет добиться концентрации усилий и сосредоточиться на решении фундаментальных вопросов. Форма контроля зависит от сущности и ситуации проверки, а также от лиц, ее осуществляющих³.

Исходя из того, что цели и характер, а также организационные формы осуществления деятельности по обеспечению прав и свобод личности многообразны, то многообразен и контроль над ними. Это, несомненно, дает широкие возможности для классификации. В зависимости от научных и практических задач класси-

¹ Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 14-15.

² Например, см.: Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 43.

³ См.: Погосян Н. Д. Счетная палата Российской Федерации. М., 1998. С. 47.

фикация контроля над качеством закона и обеспечением прав личности может быть основана на различных критериях. Эти критерии универсальные и могут распространяться на всю систему контрольно-надзорных органов по обеспечению прав и свобод личности. Таковыми являются: субъекты контроля; задачи и содержание контрольной деятельности; характер контрольных полномочий и т.д.

Вопрос о формах контрольной деятельности как основы контрольной власти исследован в недостаточной мере. Понятие формы контроля можно, по мнению А.С. Бурмистрова¹, определить как способ конкретного выражения и организации контрольных действий, направленных на выполнение функций контроля.

В большинстве государств контрольная власть представлена государственными органами особого рода: конституционными судами, счетными палатами. О том, что конституционные (уставные) суды в России – органы контрольной власти, писал Ю.Л. Шульженко².

Контроль как особый вид деятельности может быть классифицирован по различным основаниям, например по органам, его осуществляющим, объему контрольных функций, периодичности проведения и иным.

Так, по периодичности проведения выделяют предварительный, текущий и последующий контроль. По субъектам выделяют президентский³, парламент-

¹ См.: Бурмистров А. С. Структура контрольной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4.

² См.: Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России. М., 1995. С. 10.

³ См.: Тарасов А. М. Президентский контроль: понятие и система : учеб. пособие. СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. С. 162.

ский¹, конституционный², судебный³, судебно-конституционный⁴, федеральный контроль⁵.

А вот вопрос о перечне форм контроля за обеспечением качества закона исследуется применительно к каждому виду контроля. Так, формами реализации контрольных полномочий по обеспечению качества закона являются, прежде всего, заседания парламента, палаты, комитетов и комиссий, иных его рабочих органов. В процессе проведения перечисленных мероприятий по вопросам обеспечения качества закона могут приглашаться должностные лица органов исполнительной власти, заслушиваться доклады и отчеты правительства и министров о своей деятельности, задаваться вопросы («правительственный час»), проводиться парламентские (депутатские) слушания, расследования, вноситься парламентские (депутатские) запросы, создаваться специальные временные комиссии.

И только закрепленная в законе четкая правовая модель контрольного мероприятия, определяющая права и обязанности субъектов, основания и порядок его осуществления, позволит органам государственной власти действовать со знанием допустимых границ своего поведения и одновременно с уверенностью в обоснованности и правовой защите полученных результатов контроля. Для подконтрольных организаций деятельность контролера, основанная на законе, будет главной и действенной гарантией соблюдения их прав⁶.

При определении системы контрольно-надзорных органов по обеспечению качества закона в более крупном масштабе следует исходить из направленности

¹ См.: Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю. Комментарий к Федеральному закону «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» / под ред. С. Н. Бабурина. М. : ЗАО «Юстицинформ», 2007.

² См.: Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России. М., 1995; Харитонов Н. Н. Перспективы эволюции конституционного контроля: зарубежная и отечественная практика // Право и политика. 2005. № 11; 2006. № 1.

³ См.: Боннер А. Т., Квиткин В. Т. Судебный контроль в области государственного управления. М., 1973; Хаманева Н. Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1999.

⁴ См.: Цихоцкий А. В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск, 1997. С. 47-48.

⁵ См.: Гончаров И. В. Федеральное вмешательство как способ контроля Российской Федерации за деятельностью своих субъектов // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 2.

⁶ См.: Васильев А. А. Актуальные проблемы правового регулирования государственного бюджетного контроля в РФ // Адвокат. 2003. № 4.

контроля. В соответствии с данным критерием следует выделить внешний и внутренний контроль за обеспечением качества закона. Внутренний предполагает контроль, осуществляемый самим органом публичной власти посредством закрепления контрольных полномочий за конкретными структурными подразделениями или лицами данного органа, и контроль внешний, функции которого возлагаются либо на вышестоящие, либо на специально создаваемые для этих целей органы, хотя в литературе внутренний контроль представлен как внутриведомственный, а внешний – как надведомственный¹.

С нашей точки зрения, с таким подходом в масштабах общей системы контрольно-надзорной деятельности за обеспечением качества закона применительно обеспечения прав человека согласиться трудно, так как не охватывается всего круга задействованных субъектов этой деятельности.

Полагаем, что относительно системы контрольно-надзорных органов за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности внешним следует считать международный контроль, осуществляемый в отношении организационно не подчиненных объектов, а внутренним – государственный контроль, осуществляемый в отношении органов одной системы.

Международный контроль представляет собой систему контроля за претворением в жизнь юридических обязательств, закрепленных в национальном законодательстве, взятых на себя государствами в области обеспечения прав человека.

Первым в истории международных отношений многосторонним договором является Устав ООН, который заложил основы широкого развития сотрудничества государств по правам человека. Создание ООН как ответной реакции на агрессию и преступления против человечества, совершенные фашизмом в годы Второй мировой войны, и принятие Устава ООН положили начало качественно новому этапу межгосударственных отношений в этой области².

Наряду с деятельностью ООН все большее значение для защиты прав и свобод личности на международном уровне приобретает функционирование конвен-

¹ См.: Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987.

² См.: Права человека : учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1999. С. 464.

ционных органов, учрежденных на основании ряда международных соглашений по правам человека, принятых после создания ООН.

Одним из первых контрольных органов, созданных на основании международных конвенций в этой области, был Комитет по правам человека. В настоящее время функции контроля за соблюдением международных договоров по правам человека выполняют: Комитет по расовой дискриминации (1970 г.), Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (1982 г.), Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (1985 г.), Комитет против пыток (1988 г.), Комитет по правам ребенка (1990 г.).

Международный контроль за обеспечением качества закона в области прав человека как институт коллективного контрольного механизма для наблюдения за выполнением государствами взятых на себя обязательств образовался и начал активно действовать после Второй мировой войны. По мнению В.А. Карташкина, его создание и функционирование являются наиболее значительным достижением в международном регулировании прав человека второй половины текущего столетия¹. Важной особенностью деятельности контрольного механизма по правам человека является активное участие в этом процессе международных организаций (универсальных и региональных) и созданных под их эгидой контрольных органов, а также контрольных органов, действующих в рамках межгосударственных договоров по правам человека.

Среди международных механизмов обеспечения качества закона по защите прав человека особое место занимает контрольный механизм Организации Объединенных Наций. По мнению профессора Г.В. Игнатенко, механизм реализации норм международного права представляет собой совокупность нормативных и институционных организационно-правовых средств, используемых субъектами международного права на международном и национальном уровнях с целью реализации норм².

¹ См.: Карташкин В. А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995. С. 58.

² См.: Международное право : учебник для вузов / отв. ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. М., 1999. С. 178.

Международный контроль за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности создан с целью гарантирования выполнения взятых на себя государствами обязательств в области защиты прав и свобод личности. Выступая в качестве средства обеспечения исполнения международных норм, контроль заключается в действии субъектов международного права по установлению фактического положения и его оценке с точки зрения соответствия нормативным предписаниям, разрабатываемым на международном уровне.

Одна из основных задач органов контроля за обеспечением качества закона заключается в оказании помощи и содействия государствам в выполнении ими международных обязательств путем принятия соответствующих решений и рекомендаций.

Главную ответственность за выполнение функций Организации по содействию всеобщему уважению и соблюдению основных прав и свобод человека, согласно ст. 60 Устава ООН, несет Генеральная Ассамблея ООН и под ее руководством Экономический и Социальный Совет. Полномочия Генеральной Ассамблеи ООН в области прав человека определены в ст. 13 Устава ООН следующим образом: «Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях... содействия международному сотрудничеству в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и содействия в осуществлении прав человека и основных свобод для всех без различия расы, пола, языка и религии».

Важную роль в рассмотрении вопросов, относящихся к правам человека, играет Третий Комитет Ассамблеи (социальные и гуманитарные вопросы), при этом некоторые проблемы могут обсуждаться и в других комитетах. Согласно Уставу ООН решения Генеральной Ассамблеи по важным вопросам принимаются большинством в 2/3 присутствующих и участвующих в голосовании членов Ассамблеи (п. 2 ст. 18). Решения по другим вопросам принимаются простым большинством. Хотя Устав ООН не включает в число важных вопросов права человека, Генеральная Ассамблея может простым большинством голосов расширить та-

кую категорию (п. 3 ст. 18). В отношении прав человека Генеральная Ассамблея такого общего универсального решения никогда не принимала.

Принимаемые Генеральной Ассамблеей рекомендации по обеспечению качества закона как в области прав человека, так и по другим вопросам, согласно Уставу ООН, не являются юридически обязательными для государств-членов ООН. Следует иметь в виду, что, оценивая юридический характер резолюций Генеральной Ассамблеи согласно ст.ст. 55 и 56 Устава ООН, государства-члены ООН взяли на себя обязательства предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией в целях развития всеобщего уважения к правам человека и их соблюдения.

Помимо Генеральной Ассамблеи, функции Организации в области обеспечения качества закона по защите прав человека выполняет Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС), который работает непосредственно под руководством Ассамблеи. Он уполномочен Уставом ООН «делать рекомендации в целях поощрения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех» (п. 2 ст. 62), а также «подготавливать для представления Генеральной Ассамблее проекты конвенций» (п. 3 ст. 62), что непосредственно направлено на обеспечение качества закона.

В соответствии со ст. 68 Устава ООН ЭКОСОС для выполнения возложенных на него функций создает специальные комиссии. На основе этого были образованы Комиссия по правам человека, Комиссия по положению женщин и Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, работа которых сосредоточена исключительно на вопросах, относящихся к правам человека.

Комиссия ЭКОСОС по правам человека обладает значительными полномочиями в сфере контрольной деятельности ООН, предпринимаемой в целях осуществления международных актов о правах человека. В отличие от договорных контрольных органов, образованных в соответствии с некоторыми соглашениями о правах человека, Комиссия представляет собой структурное подразделение

ООН и состоит из представителей государств, а не из экспертов, выступающих в личном качестве.

В рамках Комиссии рассматриваются ситуации с правами человека в различных странах, изучаются случаи массовых и грубых нарушений прав человека, характерные для целого ряда государств или регионов, при этом используются специальные процедуры в виде деятельности рабочих групп или специальных докладчиков.

Эффективность действия (Европейской) Конвенции о защите прав человека и основных свобод была определена созданием специальных международно-правовых органов защиты прав и свобод человека – Европейской Комиссии по правам человека и Европейского Суда по правам человека в Страсбурге. В основе функционирования этих органов заложено закрепленное в ст. 25 Конвенции право «каждого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы лиц» подавать в Комиссию жалобы на нарушение прав, содержащихся в Конвенции, тем или иным государством-участником Конвенции, равно как и право любого государства-участника Конвенции подавать аналогичные жалобы на нарушения прав человека любым государством, также являющимся участником этой Конвенции.

Следует сразу же оговориться, в настоящее время Европейский Суд по правам человека является единственным контрольным органом, так как с января 1998 г. Европейская Комиссия по правам человека не действует.

Европейский Суд как самостоятельный независимый контрольный орган по Конвенции был образован в сентябре 1958 года.

Как отмечается в Докладе Уполномоченного по правам человека за 2009 год: «За без малого двенадцать лет, прошедших с момента присоединения России к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в Европейский Суд по правам человека поступило около 70 тыс. «российских» жалоб. По состоянию на 1 января 2010 года 36 тыс. таких жалоб были отклонены без рассмотрения по существу. Решения приняты по 862 жалобам против России. При этом в 815 случаях

эти решения оказались в пользу заявителей и в 47 случаях – в пользу России. Около 34 тыс. жалоб находятся в процессе рассмотрения»¹.

Уровень соблюдения норм международного права в области защиты прав человека, по мнению американского ученого Фридмана, «зависит во многом от социальной и политической природы государств-участников международных актов о правах человека, от суда»². Далее автор делает вывод о том, что более эффективными будут международные соглашения регионального характера, объединяющие государства со сходными социальными и политическими системами. В подтверждение изложенной позиции можно привести пример учреждения Европейского Суда по правам человека, которое стало возможным в значительной степени благодаря близости политических систем, схожести исторического опыта и сопоставимости уровня социально-экономического развития стран Европы, чего нельзя сказать о других государствах мира.

Государственный контроль за обеспечением качества закона по защите прав человека представляет собой систему органов, организаций, общественных объединений и должностных лиц, деятельность которых основана и регламентирована Основным законом государства и иными нормативными правовыми актами в целях создания условий по реализации определенных требований.

Согласно ч. 1 ст. 11 Конституции государственная власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство и суды Российской Федерации. В соответствии с конституционным принципом разделения властей на федеральном уровне различаются следующие виды государственного контроля: президентский контроль, контроль органов законодательной (представительной) власти, контроль органов исполнительной власти, контроль органов судебной власти³.

Исходя из принципа разделения властей, действительно можно согласиться с представленной системой государственного контроля в сфере обеспечения прав

¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 г. [Электронный ресурс]. URL: www.ombudsmanrf.ru.

² См.: цит. по Мингазову Л. Х. Проблема эффективности в зарубежной доктрине // Московский журнал международного права. 1998. № 2. С. 4.

³ См.: Козлов Ю. М., Попов Л. Л. Административное право. М., 1999. С. 437.

личности, если при этом учесть, что в Основном законе нашего государства нет перечня контрольных органов.

Наряду с общей положительной оценкой системы государственного контроля полагаем, что ее иерархическое построение находится в зависимости от социальной и правовой значимости субъекта контроля. С этих позиций систему государственного контроля за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности можно представить следующим образом:

- конституционный контроль (Конституционный Суд);
- судебный контроль (органы судебной власти страны);
- прокурорский надзор (прокуратура);
- общественный контроль;
- ведомственный контроль.

В системе контрольно-надзорных органов государственно-правового обеспечения качества закона по защите прав личности одно из ведущих мест принадлежит институту конституционного контроля. Как особый государственно-правовой институт он возник в условиях буржуазного государства при наличии писаной Конституции. Его зарождение связано с принятием в США Конституции, когда Верховный Суд страны, основываясь на теории одного из отцов Конституции – А. Гамильтона – о функциях судебной власти, обосновал свое право осуществлять толкование Конституции и оценивать законодательный акт на предмет соответствия ей¹.

Относительно понятия как конституционного контроля в целом, так и применительно обеспечения качества закона в российской юридической литературе традиционно господствовали ограниченные толкования этого понятия. Так, Ю.Л. Шульженко определяет его как «деятельность компетентных государственных органов по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствий нормативных актов Конституции, законам, в ходе которой данные органы полномоч-

¹ См.: Ледах И. А. Защита прав человека как функция конституционного правосудия, Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. М., 1994. С. 38.

ны отменять обнаруженные несоответствия»¹. Существуют и более широкие подходы к определению исследуемого понятия. В частности, С.А. Авакьян отмечает, что «конституционный контроль в генеральном плане служит охране всех политических, экономических, социальных и моральных ценностей соответствующего общества. Но более нацелено он способствует (наряду с другими средствами) сохранению и действию («воспроизводству») тех из них, которые не просто оформлены правом, но и восходят к высшему юридическому источнику – Конституции, то есть благодаря ей приобрели также характер государственно-правовых категорий»².

С учетом изложенного под конституционным контролем за обеспечением качества закона следует понимать специальный вид государственной деятельности, направленный на создание условий для правильного применения Конституции РФ и обусловленных ею законов, на защиту закрепленного в них конституционного строя государства, а, следовательно, на защиту прав и свобод граждан.

В России вопрос о правовой природе Конституционного Суда как органа государственной власти, в том числе и по обеспечению качества закона, во многом остается дискуссионным. Действующее российское законодательство рассматривает Конституционный Суд как судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть в форме конституционного судопроизводства (ст. 1 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Признавая судебный характер этого органа, многие российские ученые все же указывают на особую правовую природу его деятельности. К примеру, Е.В. Колесников считает, что Конституционный Суд – это новый, неизвестный советской государственности, специализированный властный институт, призванный разрешать дела в целях обеспечения верховенства российского Основного закона, защиты конституционного строя, прав и свобод человека. Данный авторитетный государственный орган самостоятельно и независимо от кого-либо осуществляет свои задачи и функции в форме конституционного су-

¹ См.: Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России. М., 1995. С. 9.

² См.: Авакьян С. А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия // Вестник Московского университета. Серия «Право». 1995. № 4. С. 14.

допроизводства¹. А вот Ж.И. Овсепян отмечает, что судебный контроль – компонент механизма судебной власти независимо от способов его локализации в конституционной структуре власти. Но его нельзя отождествлять в полной мере с традиционными судебными функциями, так как это одновременно и политическая деятельность, осуществляемая в юрисдикционной форме². По мнению Б.С. Эбзеева, Конституционный Суд является федеральным органом государственной власти и в этом качестве стоит в одном ряду со всеми высшими органами государства – Президентом, Федеральным Собранием, Правительством, ибо компетенция Конституционного Суда непосредственно определена Конституцией, что сближает его с вышеупомянутыми органами власти и, наоборот, в известной степени дистанцирует от Верховного и Высшего Арбитражного Судов, сфера компетенции которых урегулирована в основном лишь текущим законодательством³. Далее автор делает вывод, с которым следует согласиться, о том, что «не только доктрина, но и практика конституционного контроля в различных государствах, сам Закон о Конституционном Суде не дают оснований рассматривать его деятельность как чисто судебную, но судебная деятельность может и должна рассматриваться как преобладающая для Конституционного Суда»⁴.

Обеспечение качества закона, прав и свобод человека и гражданина составляет одно из приоритетных направлений деятельности Конституционного Суда РФ, которое в ценностном отношении вообще следует поставить на первое место, так как значение всех остальных направлений (обеспечение соблюдения конституционных принципов федерализма, разделения властей и т.д.), в конечном счете, замыкается на положении, закрепленном в ст. 2 Конституции Российской Федерации.

¹ См.: Колесников Е. В. Постановления конституционных судов // Правоведение. 2001. № 2. С. 37.

² См.: Овсепян Ж. И. Судебный контроль в Российской Федерации: проблемы деполитизации (сравнительный анализ) // Государство и право. 1996. № 1. С. 32-42.

³ См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. М., 1996. С. 22.

⁴ См.: Там же. С. 24.

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью – это главное, с точки зрения Основного закона, мерило любой государственной деятельности. Как верно отмечает И.А. Ледях, «защита Конституции и защита прав и свобод неотделимы и неразрывны»¹, поэтому противопоставление этих задач является совершенно неуместным игнорированием сложившейся системы правовых ценностей.

Важное значение в обеспечении качества закона по защите прав личности имеет закрепленное в ст. 33 Конституции положение, согласно которому граждане Российской Федерации имеют право направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. В статье 46 предусматривается возможность обжалования в суде решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц. Согласно ч. 4 ст. 125 Конституции одним из судебных органов, уполномоченных рассматривать жалобы, подаваемые гражданами с целью защиты их основных прав и свобод, является Конституционный Суд Российской Федерации.

Лишь с принятием Конституции 1993 г. и Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»² существенно изменились многие положения, касающиеся права индивида на обращение в Конституционный Суд и условий, при соблюдении которых их жалобы могут быть признаны допустимыми. Теперь граждане вправе оспаривать в судебном органе конституционного контроля конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ), т.е. насколько он качественно защищает права человека.

При этом положения Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» также должны отвечать требованиям качества закона и не содержать противоречивых, неоднозначных формулировок.

¹ См.: Общая теория прав человека. М., 1996. С. 135.

² О Конституционном Суде Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от. 28.12.2010 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447; 2011. № 1. Ст. 1.

Однако в соответствии с ч. 1 ст. 96 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» правом на обращение с жалобой в судебный орган конституционного контроля обладают, прежде всего, «граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле». Изложенное нормативное положение следует понимать так, что индивиды могут обращаться в Конституционный Суд только в том случае, если это связано с защитой прав самого заявителя. Однако в данном случае возникает проблема обеспечения прав несовершеннолетних и лиц, которые неспособны самостоятельно обратиться в Конституционный Суд с жалобой в силу того, что страдают психическими расстройствами здоровья. Следует полагать, что в подобных ситуациях должно быть предоставлено право родителям, опекунам, попечителям обращаться с жалобами в защиту прав своих несовершеннолетних детей и подопечных. Кроме того, это положение полностью согласуется с гражданским и семейным законодательством. Видимо, следует признать правильным в данной ситуации положение, согласно которому правом на подачу жалобы должны обладать и иные лица, являющиеся законными представителями гражданина-заявителя в конституционном производстве (например, адвокаты). Вместе с тем, в юридической литературе пытаются придать расширительное толкование исследуемой норме Федерального конституционного закона, полагая, что законодатель четко не определил тех субъектов, которые обладают правом подачи жалобы, из чего вытекает возможность обращения индивида в защиту интересов «третьих лиц»¹.

Важное значение в контрольной деятельности Конституционного Суда по обеспечению качества закона по защите прав личности имеет вопрос о том, подлежат ли проверке конституционности, помимо законов, основанные на них подзаконные акты.

Немаловажное значение в контрольной деятельности Конституционного Суда по обеспечению качества закона имеет вопрос о правомочности рассмотрения им жалоб о нарушении прав человека в процессе правоприменения.

¹ Подробнее об этом см.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. М., 1996. С. 298.

В соответствии со ст. 97 Закона о Конституционном Суде жалоба должна удовлетворяться следующим условиям:

- оспариваться должна конституционность закона, затрагивающего права и свободы гражданина;
- речь должна идти только о законе, подлежащем применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Специфика полномочий Конституционного Суда в том и состоит, что Суд рассматривает и дает оценку именно соответствия Конституции обжалуемого закона. Выявление фактов нарушений прав человека в правоприменительной деятельности тех или иных органов и установление фактических обстоятельств дела не должны входить в компетенцию Конституционного Суда, так как это прерогатива других судов. В ст. 3 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» изложено положение, согласно которому требование, содержащееся в жалобе, подаваемой в Конституционный Суд, должно носить исключительно правовой характер и не касаться установления фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других органов.

Поэтому при поступлении жалоб, где ставятся под сомнение установленные фактические данные, Конституционный Суд отклоняет их с указанием на то, что рассмотрение подобных обращений неподведомственно Конституционному Суду, который не может выполнять функции высшей надзорной инстанции. Однако в некоторых случаях для уяснения действительного смысла той или иной нормы Конституционный Суд может принимать меры к установлению фактических обстоятельств, связанных с соблюдением порядка ее принятия, особенностями толкования этой нормы правоприменителями¹.

Кроме того, исходя из смысла ч. 2 ст. 74 Закона «О Конституционном Суде в Российской Федерации» следует, что судебный орган конституционного контроля принимает решение по делу, оценивая буквальный смысл, придаваемый ему

¹ См.: Брежнев О. В. Защита основных прав и свобод граждан в Конституционном Суде Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 95.

сложившейся правоприменительной практикой, которая также анализируется в ходе судебного процесса.

Таким образом, следует отметить, что в условиях становления в Российской Федерации основ демократического правового государства деятельность по осуществлению конституционного контроля за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности Конституционным Судом РФ является доминирующей ценностью. Рассматривая обеспечение качества закона по защите прав и свобод как ключевую функцию Конституционного Суда, по которому он оценивает соответствие законов и иных нормативных актов Конституции РФ, необходимо отметить важное правозащитное направление деятельности этого органа. Поэтому главная цель Конституционного Суда состоит в том, чтобы нарушенные права и свободы были восстановлены, чтобы каждый человек чувствовал себя защищенным качественными законами в этом обществе.

Надежное обеспечение прав и свобод личности признается одной из основных функций судебной власти. Сегодня наиболее действенным способом защиты прав и свобод человека и гражданина принято считать судебный контроль, гарантированный Конституцией Российской Федерации. В государстве, стремящемся стать правовым, именно суд должен быть авторитетной и самостоятельной властью, функционирующей на подлинно независимой основе. Для личности судебная власть должна олицетворять реального проводника их прав, надежного защитника их интересов.

Необходимость выделения контрольной функции судов обусловлена в первую очередь разделением государственной власти на три ее составляющие, каждая из которых действует самостоятельно (ст. 10 Конституции РФ). В свою очередь, критерием самостоятельности и независимости судебной власти является ее способность обеспечить реальную безопасность личной свободы граждан, осуществить эффективную судебную защиту их прав и свобод от различного рода посягательств.

Судебный контроль за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности продиктован и нормами международного права в области прав че-

ловека и гражданина. Вступление России в Совет Европы требует выполнения таких общепризнанных международно-правовых актов в области прав человека, как «Хартия прав человека: Всеобщая декларация прав человека», принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, Международный пакт о гражданских и политических правах.

Как отмечает Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукин, «по данным МИД России, до 40% поступающих в Европейский Суд "российских" жалоб подаются в связи с неисполнением решений российских судов. Чуть меньшая доля жалоб посвящена волоките при рассмотрении дел опять-таки в российских судах. Разве не в интересах России, чтобы ее суды стали лучше, чтобы их решения своевременно исполнялись? Другое дело, что сотрудничество России с Европейским Судом могло бы быть куда более эффективным, чем сейчас»¹.

Судебный контроль за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности следует сегодня рассматривать как необходимое условие формирования в России самостоятельной, независимой и эффективной судебной власти.

Конституция Российской Федерации определяет следующие основополагающие принципы судебного контроля: каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность; арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускается только на основании судебного решения, до принятия которого лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов (ст. 22); каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, ограничение которых допускается исключительно на основе судебного решения (ст. 23); никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения (ст. 25).

¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 г. [Электронный ресурс]. URL: www.ombudsmanrf.ru.

Судебная защита человека, прежде всего, предполагает судебный контроль за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности, осуществляемый путем рассмотрения и разрешения вопросов, отнесенных к ведению судов. Судебный контроль за органами предварительного расследования существовал и прежде, но контрольные функции суд реализовывал только после того, как уголовное дело поступало в судебные стадии процесса. Наделение суда правом контроля за обеспечением качества закона по защите прав человека при производстве предварительного расследования уже на первоначальном его этапе способствует предотвращению, устранению допущенных нарушений закона по передаче дела на рассмотрение в суд, когда речь идет о нарушении основных прав и свобод личности.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, неприкосновенность жилища. Это право подкреплено запретом на сбор, хранение, использование и распространение информации, касающейся частной жизни лица и членов его семьи, его близких и родственников.

Неприкосновенность частной жизни предоставляет возможность контролировать информацию о самом себе, не допуская разглашения сведений личного, интимного и иного характера. Личная тайна представляет собой конфиденциальные сведения, касающиеся одного лица, а семейная – затрагивает интересы членов семьи и иных родственников¹.

Неприкосновенность частной жизни означает запрет для государства, его органов и должностных лиц на вмешательство в личную жизнь граждан, право последних на свои личные и семейные тайны, наличие правовых механизмов и гарантий защиты своей чести и достоинства от всех посягательств на указанные социальные блага.

Вместе с тем, данные права могут быть ограничены на законных основаниях в случае проведения оперативно-розыскной деятельности. По общему правилу

¹ См.: Нафиев С. Х., Васин А. Л. Европейские стандарты обеспечения конституционных прав личности при расследовании преступлений. Казань, 1998. С. 92.

оперативно-розыскные мероприятия могут производиться до возбуждения уголовного дела. Исключения составляют лишь мероприятия, проводимые в отношении судьи, поскольку согласно ст. 16 Федерального закона «О статусе судей в Российской Федерации» проникновением в жилище или служебное помещение судьи, в личный или используемый транспорт, производство там досмотра, обыска или выемки, прослушивание его телефонных переговоров, личный досмотр, изъятие и выемка его корреспонденции, принадлежащих ему имущества и документов должны производиться с соблюдением Конституции РФ, федеральных законов и только в связи с производством по уголовному делу в отношении этого судьи.

Проблема судебного контроля за законностью и обоснованностью, а также обеспечением качества закона по защите прав человека при проведении оперативно-розыскных мероприятий нашла свое освещение в публикациях ученых и практиков¹.

От совершенства правового регулирования оперативно-розыскной деятельности и установления судебного контроля в значительной мере зависят защита жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, обеспечение безопасности общества и государства от преступных посягательств.

Первым значительным шагом по созданию механизма реализации конституционных положений, закрепленных в ст. 23 и ст. 25, в части регламентации судебного порядка выдачи разрешений на проведение оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан, стал Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (в ред. от 25.12.2008 № 280-ФЗ) «Об оперативно-розыскной деятельности»² (далее – Закон об ОРД).

¹ См., например: Доля Е. Закон об оперативно-розыскной деятельности // Российская юстиция. 1996. № 2. С. 35-37; Козусев А. Надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности // Законность. 1997. № 2. С. 19-22; Петрухин И. Л. Частная жизнь (правовые аспекты) // Государство и право. 1999. № 1. С. 64-73; Пешков М. Прослушивание и электронное наблюдение в уголовном процессе США // Российская юстиция. 1997. № 4. С. 55-56; Решняк М. Г. Прослушивание телефонных переговоров как элемент розыска скрывшегося обвиняемого // Юрист. 1997. № 12. С. 57-58 и др.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6227.

Тем самым предпринята реальная попытка создания действенного механизма судебного контроля за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности, включающего в себя основания и порядок рассмотрения материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Основанием для решения судьей вопроса о проведении оперативно-розыскного мероприятия, ограничивающего перечисленные права личности, является мотивированное постановление одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, которое направляется в суд (ч. 2 ст. 9 Закона об ОРД).

По результатам рассмотрения ходатайства судья разрешает проведение соответствующего оперативно-розыскного мероприятия, ограничивающего права граждан либо отказывает в его проведении, о чем выносит мотивированное постановление. Срок действия вынесенного судьей постановления исчисляется в сутках со дня его вынесения и не может превышать шести месяцев, если иное не указано в самом постановлении. При этом течение срока не прерывается. При необходимости продления срока действия постановления судья выносит судебное решение на основании вновь представленных материалов.

Важной гарантией обеспечения прав личности выступает закрепленное в статьях 2 и 8 Закона об ОРД положение, допускающее осуществление оперативно-розыскной деятельности до возбуждения уголовного дела для выявления и предупреждения преступления при наличии признаков подготавливаемого преступления. И хотя закон не предусматривает процессуальной формы для проведения оперативно-розыскных мероприятий, вместе с тем, его положения направлены на предотвращение противоправных деяний, кроме того, законодатель допускает использование полученных таким путем данных в качестве доказательств по уголовному делу после их проверки в ходе следствия или в суде.

Исходя из значимости судебного контроля за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности при проведении оперативно-розыскных мероприятий, полагаем целесообразным предусмотреть уведомление суда о проведе-

нии таких мероприятий, ограничивающих права граждан, и возможности проверки законности и обоснованности их производства.

Закон об ОРД в ч. 3 ст. 8 закрепляет положение о том, что в случаях, не терпящих отлагательств и могущих привести к совершению тяжкого преступления, а также при наличии данных о событиях и действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической и экологической безопасности Российской Федерации, возможно проведение оперативно-розыскного мероприятия, ограничивающего конституционные права граждан, на основании мотивированного постановления одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, с обязательным уведомлением судьи в течение 24 часов. В течение 48 часов с момента начала проведения оперативно-розыскного мероприятия орган, его осуществляющий, обязан получить судебное решение о проведении такого оперативно-розыскного мероприятия либо прекратить его проведение. Однако Закон об ОРД в ч. 8 ст. 8 устанавливает исключение из указанного правила, допуская проведение без решения суда оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих права граждан, в целях обеспечения безопасности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, при наличии согласия гражданина в письменной форме.

При этом полагаем, что для обеспечения качества закона по защите прав и свобод личности в уголовно-процессуальном законе необходимо предусмотреть возможность регламентации проведения оперативно-розыскных мероприятий в случаях, не терпящих отлагательств, но с обязательным уведомлением суда для проверки законности их проведения. В случае если проведение оперативно-розыскного мероприятия не завершено, то следует получить соответствующее разрешение.

В целом следует отметить, что судебный контроль в настоящее время показал свою значимость и необходимость в обеспечении качества закона по защите прав и свобод граждан. Хотя его место в общей системе контрольно-надзорных органов пока еще до конца не выкристаллизовалось, требуется достичь большей оперативности в судебном разрешении вопросов, тем не менее это действенные

шаги к дальнейшему развитию институтов гражданского общества и правового государства.

Наиболее эффективной формой государственного контроля и существенным элементом контрольной функции государства за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности является прокурорский надзор.

Роль прокуратуры в становлении и развитии демократического правового государства в России определяется тем, что она представляет собой необходимый и надежно работающий элемент системы обеспечения разделения и взаимодействия ветвей государственной власти. При этом, конечно же, прокуратура не должна подменять другие государственные органы, а осуществлять надзор за тем, как эти органы и их должностные лица сами выполняют возложенные на них обязанности по обеспечению прав личности и контролю за исполнением нормативных правовых актов всеми органами, должностными лицами и гражданами, на которые распространяется их компетенция.

Только прокуратура как единая централизованная, независимая система органов при осуществлении своих полномочий способна успешно выполнять надзорную функцию. В соответствии со ст. 129 Конституции РФ прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. Федерального закона от 01.07.2010 № 132-ФЗ)¹ приоритеты деятельности прокуратуры направлены, прежде всего, на защиту прав и свобод человека и гражданина. Место прокуратуры в механизме государственно-правового обеспечения прав личности находит свое предметное воплощение в реализуемых ею функциях, которые представляют собой основные направления де-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366; Собрание законодательства РФ. 2010. № 27. Ст. 3416.

тельности прокуратуры, осуществляемой с использованием специфических форм и методов в рамках точно очерченных полномочий (компетенции)¹.

В содержание деятельности прокуратуры законодатель заложил надзор как главную функцию, определяющую предназначение прокуратуры в государстве. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура осуществляет надзор:

- за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Прокуратура в силу специфики своей деятельности и структуры осуществляет надзор за обеспечением качества законов по защите прав и свобод личности, действующих на территории России, что особенно актуально в настоящее время, когда в стране увеличилось количество издаваемых законов.

Надзирая в рамках своей компетенции за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности в деятельности правоприменительных органов,

¹ См.: Прокуратура Российской Федерации (концепция развития на переходный период). М., 1994. С. 27.

она консолидирует и активизирует их деятельность, способствует преодолению местнических и ведомственных влияний на них, очищению государственного аппарата от недобросовестных и коррумпированных чиновников.

Прокуратура является единственным органом, для которого надзор за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности составляет смысл, сущность и основу деятельности. Особая роль прокурорского надзора в обеспечении прав человека в Российской Федерации состоит в том, что прокуратура призвана осуществлять независимый контроль, не связанный с интересами региональных, национальных, ведомственных органов, политических партий и движений, социальных групп.

В государственном механизме именно прокуратура является тем органом, который обеспечивает качество закона и защиту прав личности, осуществляет независимый социально необходимый надзор за исполнением законов в сфере государственного управления, экономической деятельности и охраны прав и свобод граждан; за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; за соответствием закону судебных актов; за исполнением законов в местах содержания задержанных и предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом; за исполнением законов органами военного управления, воинскими частями и учреждениями.

Характерно, что в Законе о прокуратуре надзор за исполнением законов распределяется на два направления, то есть надзор за принятием и исполнением законов соответствующими государственными органами и их должностными лицами и надзор за обеспечением прав человека и гражданина органами местного самоуправления.

Одним из важнейших направлений надзорной деятельности прокуратуры по праву считается надзор за качеством правовых актов в сфере обеспечения прав человека.

Прокуратура призвана обеспечивать надзор за соответствием конституций республик, уставов, законов, нормативных актов субъектов Российской Федерации, а также уставов муниципальных образований Конституции РФ и федераль-

ным законам. При этом прокуратура исходит из установленного принципа распределения компетенции между Российской Федерацией, составляющими ее субъектами и органами местного самоуправления. На выявленные незаконные правовые акты прокурор по своему усмотрению приносит протесты либо обращается по этому поводу непосредственно в суд. То есть в случае отклонения органом власти субъекта Российской Федерации протеста на противоречащий Конституции РФ акт или совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, все материалы с необходимым обоснованием незамедлительно направляются в Генеральную прокуратуру. А в случае отклонения иных протестов органы прокуратуры добиваются отмены противоречащих Основному закону нормативных актов путем обращения в суды общей юрисдикции, военные или арбитражные суды.

При этом прокуратура осуществляет постоянный надзор за исполнением действующих на всей территории государства законов. О наиболее существенных нарушениях законности и прав человека при осуществлении прокурорского надзора информируется Генеральная прокуратура.

Исходя из того, что представительные и исполнительные органы субъектов Российской Федерации обладают правом осуществлять правовое регулирование на своей территории посредством принятия законов и иных нормативных актов, их правотворческая деятельность должна осуществляться в рамках полномочий, предоставленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. При этом следует отметить, что надзор за соответствием принимаемых законов возложен на прокуратуру. В соответствии со ст. 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура должна пресекать любые отступления от требований российского законодательства. Необходимо отметить, что определенная работа прокуратурой в этом направлении проводится.

Предметом надзора за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности, согласно ст. 26 Закона о прокуратуре, является деятельность федеральных министерств и ведомств, представительных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля и их должностных лиц, а также органов

управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций. Это подтверждает всеобъемлющий характер надзора прокуратуры за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности.

Надзор за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности по праву считается одним из основных направлений надзорной деятельности прокуратуры. Главная задача прокуратуры состоит в том, чтобы ни в коей мере не подменять деятельность судебных органов, органов исполнительной власти, контролирующих органов, а максимально эффективно использовать специальные полномочия прокурора для оперативного пресечения нарушений прав и свобод различных категорий личности (трудовых коллективов, репрессированных, малочисленных народов и т.д.), а также тех категорий граждан, которые нуждаются в особой поддержке со стороны государства. Прокуратурой были предприняты реальные шаги в защиту большого числа населения нашей страны, широко используя при этом меры судебного и внесудебного характера.

Взаимосвязь прокурорского надзора и судебного контроля во многом обусловлена тем, что сферы распространения компетенции суда и прокуратуры в контроле (надзоре) за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности по объектам их осуществления в значительной степени совпадают. Прокурорский надзор и судебный контроль – это две взаимосвязанные формы осуществления контрольной деятельности государства, осуществляемые разными органами государственной власти и в разных организационно-правовых формах, эффективность осуществления которых во многом обусловлена их взаимосвязью и взаимозависимостью. Механизм судебного контроля эффективен при инициировании судебных дел прокуратурой и активном участии прокурора в судебном процессе, а результативность прокурорского надзора обусловлена результатами рассмотрения дел.

И хотя институт прокурорского надзора требует своего дальнейшего совершенствования, возможно связанного с пересмотром самого предмета надзора, необходимо отметить, что в целях обеспечения качества закона нельзя противопоставлять неразрывно связанные звенья одной цепи, то есть защиту прав и сво-

бод личности, с одной стороны, обеспечению интересов государства и общества – с другой.

Таким образом, обеспечение прав и свобод личности в настоящее время представляет собой специально выделенную в законодательстве функцию прокурорского надзора в Российской Федерации.

Одной из задач Российского государства в вопросах обеспечения качества закона по защите прав и свобод личности является сближение и укрепление взаимодействия всех его органов с институтами гражданского общества. Особое место в этом процессе принадлежит вопросам исключения злоупотребления властью, защиты прав и свобод человека и гражданина, согласования общественно значимых интересов общества, его индивидов и государства. Важную роль в обеспечении качества закона по защите прав и свобод личности в сфере конституционного регулирования различных сфер государственной деятельности путем общественного контроля, а также в формировании гражданского общества в России сыграло принятие Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (в ред. от 23.07.2010 № 177-ФЗ) «Об Общественной палате Российской Федерации»¹.

Создание Общественной палаты стало своего рода итогом и закономерностью процесса социализации российского государства и развития институтов гражданского общества. Благодаря этим институтам конфронтационный тип отношений «государство – гражданин» может и должен быть заменен отношениями сотрудничества.

Модель диалога общества с властью должна основываться на принципах открытости, прозрачности, подконтрольности и ответственности органов государственной власти и местного самоуправления перед населением, а также широкой информированности граждан о принимаемых ими решениях и участии в их обсуждении. Создание механизма поддержания постоянного диалога между представителями гражданского общества и органами власти способно существенно повысить возможности их взаимодействия. В этой связи закрепление правового статуса Общественной палаты Российской Федерации именно на уровне феде-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации 2005. № 15. Ст. 1277.

рального закона означает важный шаг в развитии общественных институтов, призванных оказывать влияние на властные решения, в том числе если речь идет об уровне принятия властных решений в виде законов и иных нормативных правовых актов. Поэтому демократия, провозглашенная как основа российской государственности, подразумевает активное участие граждан не только в политике и в государственном управлении, но и в обеспечении качества закона по защите прав и свобод личности. В связи с этим общественный контроль за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности в деятельности органов государственной власти представляет собой целенаправленную деятельность Общественной палаты Российской Федерации, в ходе которой выявляются допущенные подконтрольными субъектами отклонения от нормативно заданных параметров, определяются причины и условия, приведшие и способствовавшие подобному положению, вырабатываются пути преодоления и исключения их в будущем.

Участие граждан в контроле за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности в деятельности органов исполнительной власти – это форма реализации суверенитета народа в осуществлении важнейшего вида государственной власти. Поэтому привлечение населения в процесс контроля за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности в сфере государственного управления на основе публичности, открытости, взаимодействия с демократическими институтами, ориентации на общественную поддержку, предотвращения конфликтов в общественных отношениях и др. всегда рассматривается как важнейшая составляющая активного правового статуса гражданина, предоставляющего ему возможность оказывать помощь и содействие государству.

Осуществление общественного контроля за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности в деятельности Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления закреплено в ст. 2 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации».

Смысл контроля, исходя из цели Общественной палаты РФ, – способствовать разрешению назревших проблем и противоречий, согласованию общественно

значимых интересов, сбору надлежащей информации, обосновывать необходимость реагирования на нее и продвигать эту информацию в инстанции, которые по своему статусу обязаны принимать соответствующие решения.

Исходя из вышеизложенного, общественный контроль представляет собой целенаправленную деятельность Общественной палаты Российской Федерации, в ходе которой выявляются допущенные Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в ходе их деятельности нарушения, затрагивающие права и свободы человека и гражданина, а также причины и условия подобных нарушений.

Кроме того, одной из задач Общественной палаты является проведение общественной экспертизы нормативных правовых актов Правительства и федеральных органов исполнительной власти.

В рамках осуществления общественного контроля Общественная палата также проводит общественную экспертизу проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления.

Федеральный закон «Об Общественной палате РФ» в ст. 19 наиболее детально развивает положение об экспертизе нормативных правовых актов Общественной палатой РФ. При этом положения закона прямо указывают на то, что заключения Общественной палаты РФ по всем проектам нормативных актов законодательного и подзаконного характера, хотя носят рекомендательный характер, все же обязательно должны быть рассмотрены в тех органах государственной власти и местного самоуправления, которые полномочны рассмотреть и принять сам нормативный или законодательный акт.

Таким образом, общее предназначение общественного контроля – с одной стороны, исключить возможность утверждения власти над обществом, а с другой – согласовать общественно значимые интересы граждан России, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправле-

ния для решения жизненно важных для страны вопросов на основе обеспечения качества закона по защите прав и свобод граждан.

Ведомственный контроль за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности является составной частью государственного контроля и необходимым условием для решения важнейших задач эффективного функционирования государственного аппарата, установления недостатков в деятельности организаций, а также своевременного выявления, предотвращения и пресечения нарушений действующего законодательства и злоупотреблений в профессиональной сфере деятельности подконтрольных субъектов в целях обеспечения прав человека.

Ведомственный контроль осуществляется службами, создаваемыми федеральными органами государственной власти, государственными органами, учреждениями и организациями. С этой целью в большинстве государственных органов и организаций созданы самостоятельные контрольные органы (например, ведомственные контрольно-ревизионные управления).

Основными функциями ведомственных контрольных подразделений за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности являются:

- организация и проведение проверок оперативно-служебной деятельности подчиненных организаций, в т.ч. по решениям (постановлениям, определениям, письменным обращениям) органов уголовного преследования и судов;
- проведение проверок финансово-хозяйственной деятельности подчиненных организаций;
- выявление неиспользуемых резервов повышения эффективности деятельности подчиненных организаций;
- оказание методической и практической помощи в целях повышения эффективности деятельности подчиненных организаций;
- взаимодействие с другими контролирующими органами по вопросам организации и проведения проверок;
- координация деятельности структурных подразделений федеральных органов и подчиненных организаций при осуществлении ведомственного контроля;

- принятие мер по устранению выявленных в ходе проведения проверок нарушений и недостатков;
- обеспечение учета проведенных проверок, их результатов и принятых по ним мер;
- разработка предложений по выявлению, предотвращению и пресечению нарушений, а также по внесению изменений в нормативные правовые акты, регулирующие определенный вид правоотношений;
- принятие мер по совершенствованию форм и методов осуществления ведомственного контроля в соответствующих органах.

По форме осуществления все виды ведомственного контроля схожи, так как имеют одну и ту же цель – способствовать тому, чтобы фактически получаемые результаты были как можно ближе к требуемым. Различаются они только по времени осуществления. В соответствии с данным критерием следует выделить предварительный, текущий и заключительный контроли.

Предварительный контроль осуществляется до фактического начала работ, предшествует непосредственным действиям и направлен на документальное установление общей готовности учреждения или его структурного подразделения к проведению проверочных мероприятий. При проведении предварительного контроля акцентируется внимание на качестве подготовленных нормативных правовых актов, регламентирующих определенные сферы деятельности подконтрольных ведомств, предупреждение нарушений законности, а также обеспечение прав и свобод граждан.

Текущий контроль осуществляется на стадии происходящего процесса деятельности и проводится вышестоящими звеньями. Регулярная проверка работы нижестоящих уровней, обсуждение возникающих проблем и предложений по совершенствованию работы – все это позволяет исключить отклонения от планов и заданий. Если же дать возможность этим отклонениям развиваться, они могут перерасти в серьезные трудности как для конкретной организации, так и для всей системы. Поэтому задача текущего контроля – оперативное выявление нарушений

законодательства, а также своевременное пресечение недостатков и отклонений в системе нормативного регулирования общественных отношений.

Текущий контроль не проводится одновременно с выполнением самой правотворческой работы. Он базируется на проверке фактических результатов, полученных после проведения работы по разработке нормативного правового акта, направленной на достижение желаемой цели. Для того чтобы осуществить текущий контроль, необходима обратная связь.

Системы обратной связи позволяют выявить множество различных проблем и скорректировать линию поведения так, чтобы избежать отклонений в деятельности подконтрольного объекта от наиболее эффективного пути следования к поставленным целям. Все системы с обратной связью имеют цели, используют внешние ресурсы, преобразуют их для внутреннего использования, следят за отклонениями от намеченных целей и корректируют эти отклонения для того, чтобы обеспечить достижение целей.

Заключительный контроль за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности осуществляется после того, как работа выполнена. Фактически полученные результаты сравниваются с предусмотренными требованиями. Целью этого вида контроля является установление правильности, законности и целесообразности применения закона, вскрытие недостатков и упущений.

Заключительный контроль за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности дает информацию для учета принятых и действующих нормативных правовых актов на период контрольной проверки, если аналогичная работа повторяется в будущем. Эта же информация используется для мотивации служебной деятельности сотрудников.

Важно подчеркнуть, что система контроля за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности должна строиться на основе ряда принципов:

- ответственности – каждый субъект контроля за выполнение контрольных функций несет юридическую ответственность;
- сбалансированности – субъекту нельзя предписывать контрольные функции, не обеспеченные средствами для их выполнения;

- подконтрольности каждого субъекта контроля – в должностных инструкциях необходимо предусматривать следующее условие: выполнение контрольных функций каждого субъекта должно быть подконтрольно на предмет качества другому субъекту контроля;

- своевременности контроля – информация об отклонениях должна быть представлена лицам, уполномоченным принимать решения по соответствующим отклонениям в максимально короткие сроки;

- адекватной реакции на контроль – необходимо создавать условия, при которых любые отклонения ставят отдельное лицо или подразделение организации в невыгодное положение и побуждают их к урегулированию «узких мест»;

- интеграции – любой элемент управления не может существовать обособленно. Контроль необходимо рассматривать во взаимодействии с другими элементами в едином контуре процесса управления.

Только четкое и неукоснительное выполнение принципов гарантирует качественные и объективные результаты контроля.

Проведенный анализ позволяет нам констатировать, что в настоящее время в России функционирует отлаженная система органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности. Вместе с тем, положительно характеризуя каждый орган отдельно, нельзя не отметить, что в рамках существующей системы эти органы не взаимодействуют и не помогают друг другу. И не надо создавать дополнительные государственные органы по координации взаимодействия контрольно-надзорных органов, нужно всего лишь предусмотреть в каждом из них направление по обмену результатами, в том числе о фактах выявленных нарушений.

Заключение

Проведенное исследование показало, что проблема влияния качества закона на обеспечение прав человека является сложной и многогранной. Только комплексный, системный подход позволяет проникнуть в суть данной проблемы, обеспечивает ее всестороннее исследование.

По результатам проведенного исследования можно сделать ряд важных выводов, которые тесно связаны с аргументами основных положений, выносимых на защиту, и одновременно выходят за рамки настоящей работы, ориентируя на дальнейшее изучение данной проблемы в отраслевых юридических науках, а также на принятие необходимых мер в законодательной и правоприменительной практике.

Учитывая, что смысловой спектр понятия права весьма широк, многогранен, при рассмотрении различных теорий и взглядов о праве необходимо учитывать следующие обстоятельства: исторические условия функционирования права и рамки культуры, в которых жил и работал «исследователь»; результат правопонимания всегда зависит от философской, нравственной, религиозной, идеологической позиции познающего субъекта; что понимается под источником права (человек, Бог или общество) и под его сущностью (воля класса, мера свободы человека или природный эгоизм индивида) и др.

Системный подход к анализу рассматриваемых проблем дал нам возможность включить в поле исследования анализ соотношения не только позитивистского и естественно-правового подходов, но и тесно взаимодействующих с ними социологического, психологического, нравственного (философского), а также марксистского подходов, касающихся не только собственно правопонимания, но и основных прав и свобод человека и гражданина.

Главное здесь заключается в том, чтобы не противопоставлять концепции естественного и позитивного подходов к правопониманию, и не только потому,

что это несет в себе опасные тенденции, но еще и потому, что в них много единого.

Говорить о понимании права вообще, не обращаясь к правам человека, невозможно. Право и права человека – это не различные феномены, ведущие независимую друг от друга жизнь, а явления принципиально одного порядка и одного типа. Права человека – это необходимый, неотъемлемый и неизбежный компонент всякого права, определенный аспект выражения сущности права. Право без прав человека также невозможно, как и права человека вне права. Таким образом, права человека соотносятся с правом как часть и целое.

Из анализа сложившихся подходов к правопониманию явно следует проблема соотношения таких явлений, как право и закон. Говоря об их соотношении, следует иметь в виду, что именно закон, выражая волю народа, государства, должен являться важнейшим эталоном поведения всех субъектов права и служить нормативной базой при осуществлении основных внутренних и внешних функций государства. Государству отводится ведущая роль только на стадии формирования положений закона, обеспечения его применения. Верховенство правового закона предполагает возрастающее значение моральной стороны права. Если государство связано правом, то издаваемые им законы не должны противоречить праву и, в частности, тем правам человека, которые в теории называют естественными и неотъемлемыми.

Поэтому закон следует считать правовым только в том случае, если в его основу будет заложена мораль, историческое наследие общества и ориентиром регулирования будут выступать права человека и благо человека.

Важным оценочным свойством закона является его качество. Качественным следует считать тот закон, который отвечает потребностям как общества в целом, так и отдельной личности, а также пригоден для регулирования общественных отношений в соответствии с конкретно-историческим этапом развития человечества, целями и задачами, решаемыми государством.

Среди многообразия критериев оценки качества закона наиболее приоритетными являются его справедливость и ценность. При этом справедливость, яв-

ляясь моральной категорией, призвана поддерживать и воспроизводить равновесие, служащее критерием как критической оценки поведения человека, так и общественных институтов.

Справедливыми будут считаться те законы, которые одинаково обязательны для всех людей, независимо от социального положения, служебной деятельности, расовой и национальной принадлежности, вероисповедания, происхождения, пола, образования, языка, места жительства и других обстоятельств.

Справедливость в оценке качества законов проявляется в том, что они позволяют учитывать интересы большинства членов данного общества, осуществлять сбалансированное распределение благ между различными социальными группами, устанавливают формальное равенство субъектов права.

В целом справедливость как критерий оценки качества закона служит морально-нравственным катализатором отношения граждан к принимаемым государством законам, оценки их эффективности с точки зрения приобретения личностью тех или иных социальных благ на основе сопоставления с историческим прогрессом своего государства, опытом зарубежных стран и международного сообщества в целом.

Ценностный критерий призван показать не просто идеальный мыслительный образ нормы права, а ее социально-ценностную основу. Ценностью обладает лишь то, что человек выделяет из общей массы благодаря способности удовлетворять те или иные его потребности.

Настоящее право и есть сама ценность. Базовые ценности, принципы, нормы, характеризующие подлинное право в догматической части, достаточно консервативны в той степени, в какой консервативен сам человек. Вместе с тем, они не являются абсолютными, а подвержены изменениям в той же степени, в какой активен или не активен человек, который действует более или менее адекватно ситуации, изменяющимся условиям жизни, в целом охватываемым его пониманием, полем его зрения и действия.

Критерием оценки ценности любого закона как управленческого акта является то, насколько он, отражая реальные общественные потребности, социально

благостен для общества в целом и, следовательно, для каждого из его членов, каждого гражданина.

Критерием качества закона является единство социального прогресса и всестороннего, гармоничного развития человека, его правовая защищенность.

Таким образом, качество закона – это оценка его создания в соответствии с потребностями общества, государства и личности на основе умения видеть, прогнозировать ситуацию и знать пути ее решения, включая комплекс условий, обеспеченных материальными ресурсами и морально-нравственными устоями, посредством точного и неукоснительного воплощения всеми субъектами правовых предписаний в повседневной жизнедеятельности.

Решить однозначно вопрос о качестве закона, не определив место прав человека в системе правовых ценностей, невозможно. Права человека показывают степень развития общества, которое всегда пытается совместить свободу и уважение отдельной личности с общим благом.

Права человека возникают и развиваются в различных регионах по-разному, в соответствии с характером культуры, философии, религии, общественным мировоззрением, моралью, определяющими специфику той или иной цивилизации.

Права человека сегодня выступают мерилем зрелости государства, нравственного прогресса общества. Они присутствуют практически в каждой сфере жизнедеятельности человека и общества.

Определяя права человека в системе правовых ценностей, необходимо отметить, что они стали результатом поэтапного развития личности и как явление общественное показывают степень развития самого общества с ранних эпох первобытного существования до современных институтов гражданского общества. Сегодня права человека исчисляются поколениями, рассматриваются с позиций цивилизационных моделей, научных картин, как высоконравственная этическая категория, как универсальная категория, представляющая собой вытекающие из самой природы человека возможности пользоваться элементарными, наиболее важными благами безопасного, свободного существования личности в обществе.

Права человека не перестают оставаться естественными и после того, как получают законодательное закрепление, т.е. становятся правом позитивным. В этом и заключается прогрессивное развитие права. Права человека получают своё признание в праве, а право, в свою очередь, основано на правах человека.

По ряду причин, прежде всего, вследствие пересмотра некоторых теоретических установок применительно к современным реалиям России, область исследования эффективности права приобретает особое значение для совершенствования правотворческой работы.

Исследуя данный вопрос, нельзя не обратить внимания на два уровня эффективности правотворчества. Первый включает юридическую эффективность, которая характеризуется соответствием поведения адресатов правовых норм с требуемым поведением, указанным в норме, выработанной законодателем. Второй определяет социальную эффективность. Её смысл состоит в том, что эталонном оценки права является не само правомерное поведение ее адресатов, а более отдаленная социальная цель, находящаяся вне непосредственной сферы правового регулирования.

На протяжении последнего времени наблюдается постепенное снижение качества российских законов. Причины ненадлежащего качества законов коренятся в проблемах законотворческого процесса и напрямую связаны с проблемами подготовки и принятия законов. В этой связи можно условно выделить несколько блоков причин проблемы правотворчества. Первый сводится к проблеме законодательной политики. Здесь важно отметить, что необходим постоянный диалог между властью и обществом в оценке эффективности правотворческих органов при подготовке законов. Существенную пользу в решении данной проблемы призван оказать социально-правовой эксперимент, т.е. апробирование в масштабах определенного пространства эффективности разработки нового нормативного правового акта, призванного регулировать отношения в сфере социального, экономического, политического и иного развития общества, изменить устоявшееся положение и при этом избежать негативных последствий, способных привести к

значительному ухудшению прав и свобод личности при широком внедрении закона.

Второй блок причин подготовки и принятия некачественных законов связан с организацией законодательного процесса. В данном процессе одним из основополагающих методов, способствующих осуществлению мероприятий, направленных на обеспечение качества законов и прав человека, является мониторинг законодательства. Его использование расширяет систему методов информационного обеспечения основных прав и свобод граждан, способствует большей полноте и достоверности информации о нарушениях основных прав и свобод в действующей системе законодательства.

Третий блок причин связан с проблемами организационного свойства. Важнейшим свойством законодательства, обеспечивающим его регулятивные возможности, во многом обуславливающим его эффективность, является системность.

Одним из основных направлений совершенствования законотворчества в Российской Федерации является упорядочение действующей системы законодательства.

Было бы целесообразно предусмотреть создание четкой системы регулирования общественных отношений в государстве, где на федеральном уровне должны быть созданы основы законодательства, а региональные и местные законы более детально регламентировать ту или иную сферу отношений, исходя из специфики и местных особенностей, при этом не дублируя положения федеральных законов. Это позволит создать более качественные законы, отвечающие потребностям большей части общества.

Четвертый блок проблем качества закона связан непосредственно с недостатками юридической техники. Поэтому первоочередная задача государства по повышению эффективности правотворческого процесса заключается в создании законодательства при активном участии всего населения страны, соответствующего объективной природе складывающихся общественных отношений, правовым принципам и общечеловеческим ценностям.

Принятие правовых норм, формирование в законах правовых предписаний – самое трудное и самое благородное дело законодателей. Однако принятая в процессе правотворчества правовая норма сама по себе – только определенный текст с юридическим содержанием. Главное назначение нормативного правового акта – получить воплощение в общественную практику в процессе правоприменения, т.е. властной организующей деятельности государства.

Приоритетное место в осуществлении правоприменения отводится правоохранительным органам, которые тесно взаимодействуют между собой, специализируясь на решении конкретных задач. В рамках этой системы значительный объем работы выполняют органы внутренних дел – федеральные исполнительные государственные органы, которым поручена организация непосредственной работы по охране общественного порядка и обеспечению общественной и личной безопасности граждан, защите прав и законных интересов граждан и организаций от противоправных посягательств.

В основе конституционного принципа организации и деятельности Министерства внутренних дел заложено отнесенное Конституцией к прерогативе Правительства проведение мер «по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью» (ст. 114).

Современные реалии требуют качественного законодательства для эффективной организации и деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения прав и свобод человека. Оценка качества закона в правоприменительной практике органов внутренних дел по обеспечению прав человека зависит от целой системы факторов, включающей в себя финансово-экономическое обеспечение органов внутренних дел, их социально-политическую стабильность, организацию пропаганды идеологических ценностей, хорошо отлаженную систему правового обеспечения, а также условия организации служебно-оперативной деятельности структурных подразделений.

Важное место в системе обеспечения качества закона по защите прав человека занимают контрольно-надзорные органы. Исходя из направленности кон-

троля, следует выделить внешний и внутренний контроль за обеспечением качества закона. Внешний – международный контроль, осуществляемый в отношении организационно не подчиненных объектов, а внутренний – государственный контроль, осуществляемый в отношении органов одной системы.

Система государственного контроля за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности включает конституционный (Конституционный Суд); судебный (органы судебной власти страны); прокурорский надзор (прокуратура); общественный контроль; ведомственный контроль.

В настоящее время в России функционирует отлаженная система органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности. Вместе с тем, положительно характеризуя каждый орган отдельно, нельзя не заметить, что в рамках существующей системы эти органы не взаимодействуют и не помогают друг другу. И не надо создавать дополнительные государственные органы по координации взаимодействия контрольно-надзорных органов, нужно всего лишь предусмотреть в каждом из них направление по обмену результатами, в том числе о фактах выявленных нарушений.

Таким образом, в целях обеспечения прав и свобод личности требуется совершенствование нормативной стороны, соответствия содержания законодательства экономическому, политическому, социальному состоянию государства.

Расширение демократических начал, обращение более пристального внимания к общечеловеческим ценностям непременно будут способствовать развитию и укреплению прав человека, активному участию населения в государственной деятельности, защите своих прав, свобод и законных интересов.

Список использованной литературы и нормативных правовых актов

1. Нормативные правовые документы:

1. Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Российская газета. – 1995. – 5 апреля. – № 67.
2. Декларация прав и свобод человека и гражданина : принята Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 52. – Ст. 1865.
3. Конституция Российской Федерации : 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) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
4. Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 2. – Ст. 22.
5. О Конституционном Суде Российской Федерации : [федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 05.04.2013 № 1-ФКЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447; 2013. – № 14. – Ст. 1637.
6. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : [федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (в ред. от 28.12.2010 № 8-ФКЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011; 2011. – № 1. – Ст. 1.
7. О судебной системе Российской Федерации : [федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 25.12.2012 № 5-ФКЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1; 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7572.
8. О статусе судей в Российской Федерации : [федеральный закон РФ от 26.06.1992 г. № 3132-1 (в ред. от 02.07.2013 № 185-ФЗ)] // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 30. – Ст. 1792; СЗ РФ. – 2013. – № 27. – Ст. 3477.

9. О Счетной палате Российской Федерации : [федеральный закон от 11.01.1995 г. № 4-ФЗ (в ред. от 23.07.2013 № 251-ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 3. – Ст. 167; 2013. – № 30 (Ч. I). – Ст. 4084.

10. Об экологической экспертизе : [федеральный закон от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ (в ред. от 07.06.2013 № 108-ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4556; 2013. – № 23. – Ст. 2866.

11. Об Общественной палате Российской Федерации : [федеральный закон РФ от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (в ред. от 23.07.2013 № 235-ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277; 2013. – № 30 (Ч. I). – Ст. 4068.

12. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : [федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 02.07.2013 № 187-ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3448; 2013. – № 27. – Ст. 3479.

13. О полиции : [федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (в ред. от 02.07.2013 № 185-ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900; 2013. – № 27. – Ст. 3477.

14. О прокуратуре Российской Федерации : [федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. федерального закона от 23.07.2013 № 205-ФЗ)] // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 366; СЗ РФ. – 2013. – № 30 (ч. I). – Ст. 4038.

15. Об образовании : [федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (в ред. от 23.07.2013. № 203-ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598; 2013. – № 30 (ч. I). – Ст. 4036.

16. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов : [федеральный закон Российской Федерации от 20 апреля 1995 г. (в ред. от 25.12.2012 № 269-ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 17. – Ст. 1455; 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7594.

17. Об органах федеральной службы безопасности : [федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (в ред. от 02.07.2013 № 185-ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 15. – Ст. 1269; 2013. – № 27. – Ст. 3477.

18. О государственной тайне : [закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (в ред. от 08.11.2011 № 309-ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 41. – Ст. 8220-8235; 2011. – № 46. – Ст. 6407.

19. О государственной гражданской службе Российской Федерации : [федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (в ред. от 02.07.2013 № 185-ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; 2013. – № 27. – Ст. 3477.

20. Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации : [федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (в ред. от 28.06.2013 № 134-ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3349; 2013. – № 26. – Ст. 3207.

21. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : [федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 27.07.2010 г.)] // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; 2010. – № 31. – Ст. 4206.

22. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : [федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 02.07.2013 № 185-ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; 2013. – № 27. – Ст. 3477.

23. О противодействии коррупции : [федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в ред. от 07.05.2013 N 102-ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228; 2013. – № 19. – Ст. 2329.

24. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : [федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ (в ред. от 21.11.2011 № 329-ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3609; 2011. – № 48. – Ст. 6730.

25. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : [федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 02.07.2013 № 185-

ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249; 2013. – № 27. – Ст. 3477.

26. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания : [федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ (в ред. от 02.07.2013 № 185-ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 24. – Ст. 2789; 2013. – № 27. – Ст. 3477.

27. О референдуме Российской Федерации : [федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (в ред. от 24.04.2008 г.)] // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710; 2008. – № 17. – Ст. 1754.

28. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : [федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. от 02.07.2013 № 185-ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253; 2013. – № 27. – Ст. 3477.

29. О выборах Президента Российской Федерации : [федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (в ред. от 02.07.2013 № 185-ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 171; 2013. – № 27. – Ст. 3477.

30. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : [федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ (в ред. от 02.07.2013 № 147-ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 21. – Ст. 1919; 2013. – № 27. – Ст. 3439.

31. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : [федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (в ред. от 23.07.2013 № 209-ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 28. – Ст. 3466; 2013. – № 30 (ч. I). – Ст. 4042.

32. О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента Российской Федерации, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации : [Указ Президента Российской Федерации от 2 мая 1996 г. № 638] // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 19. – Ст. 2257.

33. О дополнительных мерах по укреплению правопорядка в Российской Федерации : [Указ Президента РФ от 18.09.1993 № 1390] // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 38. – Ст. 3517.

34. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : [Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537] // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2444.

35. О мерах по противодействию коррупции : [Указ Президента РФ от 19.05.2008 г. № 815 (в ред. от 07.05.2013 № 102-ФЗ)] // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 21. – Ст. 2429; 2013. – № 19. – Ст. 2329.

36. О дополнительных мерах по защите прав граждан России на участие в приватизации : [Указ Президента РФ от 26.07.1993 № 1108 (в ред. от 21.10.2002)] // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 43. – Ст. 4228.

37. О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека : [Указ Президента РФ от 6 ноября 2004 г. № 1417 (в ред. от 01.02.2011 № 120)] // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 46. – Ч. 2. – Ст. 4511; 2011. – № 6. – Ст. 852.

38. Об утверждении положения об управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан : [Указ Президента Российской Федерации от 24 августа 2004 г. № 1102 (в ред. от 03.11.2012 № 1474)] // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 35. – Ст. 3609; 2012. – № 45. – Ст. 6214.

39. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих : [Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 (ред. от 16.07.2009)] // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 33. – Ст. 3196; 2009. – № 29. – Ст. 3658.

40. О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации : [Указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 (ред. от 04.12.2009)] // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 1 (1 ч.). – Ст. 203; 2009. – № 49 (2 ч.). – Ст. 5922.

41. О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации : [постановление Правительства РФ от 30.04.2009

№ 389 (в ред. от 18.09.2013 № 819)] // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 19. – Ст. 2346; 2013. – № 38. – Ст. 4831.

42. О Регламенте Правительства Российской Федерации и положении об аппарате Правительства Российской Федерации : [постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 (в ред. от 18.09.2013 № 819)] // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 23. – Ст. 2313; 2013. – № 38. – Ст. 4831.

43. О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации : [постановление Правительства РФ от 30.04.2009 № 389 (ред. от 20.02.2010 г.)] // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 19. – Ст. 2346; 2010. – № 9. – Ст. 964.

44. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : [постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134–II ГД (в ред. от 13.09.2013 № 2793–6 ГД)] // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801; 2013. – № 26. – Ст. 3241.

45. Устав (Основной закон) Алтайского края от 05.06.1995 № 3-ЗС (в ред. от 03.06.2010 г.) // Алтайская правда. – 1999. – 20 окт. – № 235; 2010. – 12 июня. – № 181.

46. Устав городского округа – города Барнаула Алтайского края от 20.06.2008 № 789 (в ред. от 10.06.2010 г.) // Вечерний Барнаул. – 2008. – 15 июля. – № 103; 2010. – 3 июля. – № 96.

47. Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России : [приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 (в ред. приказа № 114 от 28.02.2013)].

48. Об утверждении Регламента внутренней организации Министерства внутренних дел Российской Федерации : [приказ МВД РФ от 30.12.2005 № 1167 (в ред. приказа от 12.03.2009 № 207)] // Организация правовой работы в системе МВД России : сборник правовых актов и методических документов. – М., 2006. – Т. I.

49. Об утверждении Основных направлений совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы Министерства внутренних дел Российской Федерации на 2007-2017 гг. : [приказ МВД РФ от 05.01.2007 № 5].

50. Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации : [приказ МВД РФ от 24.12.2008 № 1138].

51. Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве : [приказ Генпрокуратуры РФ от 27.11.2007 № 189] // Законность. – № 2. – 2008.

52. Об утверждении Регламента законопроектной деятельности Министерства юстиции Российской Федерации : [приказ Минюста РФ от 23.12.2005 № 248 (в ред. от 18.01.2006)] // Бюллетень Минюста РФ. – 2006. – № 1.

2. Книги и монографии

1. Аверин, А. Н. Социальный эксперимент и его роль в управлении : учеб. пособие / А. Н. Аверин. – М. : АНХ, 1986. – 117 с.

2. Адлер, Ю. П. Предпланирование эксперимента / Ю. П. Адлер. – М. : Педагогика, 1978. – 87 с.

3. Адлер, Ю. П. Теория эксперимента: прошлое, настоящее, будущее / Ю. П. Адлер, Ю. В. Грановский, Е. В. Маркова. – М. : Знание, 1982. – 64 с.

4. Алексеев, Н. Н. Основы философии права / Н. Н. Алексеев. – СПб. : Лань, 1999. – 256 с.

5. Алексеев, С. С. Государство и право. Начальный курс / С. С. Алексеев. – М., 1993. – 176 с.

6. Алексеев, С. С. Общая теория права : в 2-х т. / С. С. Алексеев. – М., 1981. – Т. 1. – 360 с.

7. Алексеев, С. С. Тайна права: его понимание, назначение, социальная ценность / С. С. Алексеев. – М., 2001. – 176 с.

8. Алексеев, С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – 320 с.

9. Анисимов, П. В., Правовое регулирование защиты прав человека / П. В. Анисимов, Н. В. Папичев. – Волгоград : Волгоградская академия МВД России, 2003. – 176 с.
10. Аннерс, Э. История европейского права / Э. Аннерс. – М., 1994. – 397 с.
11. Арзамасов, Ю. Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации : монография / Ю. Г. Арзамасов. – Барнаул : Аз Бука, 2003. – 172 с.
12. Аристотель. Категории / Аристотель. – М., 1939. – 120 с.
13. Астафьев, П. Е. Философия нации и единство мировоззрения / П. Е. Астафьев. – М., 2000. – 544 с.
14. Афанасьев, В. С. Законность и правопорядок. Теория права и государства / В. С. Афанасьев; под ред. В. В. Лазарева. – М., 2001. – 576 с.
15. Афанасьев, В. С. Современные проблемы теории законности / В. С. Афанасьев. – М., 1993. – 57 с.
16. Бабаев, В. К. Общая теория права / В. К. Бабаев. – Нижний Новгород, 1993. – 594 с.
17. Бабай, А. Н. Права человека и гражданина / А. Н. Бабай, А. И. Колташов, С. В. Нарутто. – Хабаровск, 2005. – 328 с.
18. Байтин, М. И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков) / М. И. Байтин. – М., 2005. – 210 с.
19. Баткин, Л. М. Итальянское Возрождение в поисках индивидуальности (очерки о культурно-исторических основаниях и пределах личного самосознания) / Л. М. Баткин. – М., 1989. – 272 с.
20. Бережнов, А. Г. Права личности: некоторые вопросы теории / А. Г. Бережнов. – М., 1991. – 140 с.
21. Большой энциклопедический словарь. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Большая Российская энциклопедия; СПб. : Норинт, 1997. – 1456 с.
22. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 704 с.

23. Боннер, А. Т. Судебный контроль в области государственного управления / А. Т. Боннер, В. Т. Квиткин. – М., 1973. – 326 с.
24. Бутылин, В. Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан / В. Н. Бутылин. – Тюмень, 2001. – 176 с.
25. В защиту общественных интересов : пер. с англ. – М. : Юристъ, 2004. – 506 с.
26. Венгеров, А. Б. Теория государства и права / А. Б. Венгеров. – М., 1996. – 256 с.
27. Венгеров, А. Б. Теория государства и права : учебник для юрид. вузов / А. Б. Венгеров. – М., 2000. – 528 с.
28. Витрук, Н. В. Законность: понятие, защита и обеспечение / Н. В. Витрук // Общая теория права : курс лекций. – Н. Новгород, 1993. – 544 с.
29. Волчек, Е. З. Философия / Е. З. Волчек. – Минск: НПЖ «Плюсминус», 1995. – 295 с.
30. Вопросы теории государства и права. – Саратов, 1991. – 190 с.
31. Гегель. Наука логики : в 3 т. / Гегель. – М., 1971. – 428 с.
32. Гегель. Сочинения / Гегель. – М.-Л., 1929. – Т. 1.
33. Глухарева, Л. И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование) / Л. И. Глухарева. – М., 2003. – 303 с.
34. Глушкова, С. И. Права человека в России: теория, история, практика : учебное пособие / С. И. Глушкова. – М. : Права человека, 2003. – 480 с.
35. Гоббс, Т. Основы философии. Часть третья. О гражданине / Т. Гоббс. – М. : Мысль, 1989. – Т. 1. – 318 с.
36. Гойман, В. И. Действие права (методологический анализ) / В. И. Гойман. – М., 1992. – 180 с.
37. Гранат, Н. Л. Профессиональное сознание и социалистическая законность в деятельности органов внутренних дел / Н. Л. Гранат. – М., 1984. – 124 с.

38. Гранат, Н. Л. Профессиональная культура в правоприменительной деятельности органов внутренних дел / Н. Л. Гранат, Р. Х. Макуев. – М., 1994. – 92 с.
39. Григорьев, А. С. Механизм индивидуального правового регулирования общественных отношений / А.С. Григорьев. – М.: Изд-во «Юрлитинформ». 2012. – 144 с.
40. Гуревич, А. Я. Категории средневековой культуры / А. Я. Гуревич. – М., 1972. – 318 с.
41. Ельцов, В. Н. Правовой эксперимент в современной России: проблемы эффективности / В. Н. Ельцов. – Тамбов, 2009. – 163 с.
42. Емельянов, С. А. Право: определение понятия / С. А. Емельянов. – М., 1992. – 11 с.
43. Зорькин, В. Д. Российская Конституция в действии: Предисловие / В. Д. Зорькин // Конституция Российской Федерации : постатейный науч.-практ. комментарий / под общ. ред. А. Т. Гаврилова. – М., 2003. – 547 с.
44. Иванников, И. А. Общая теория государственной власти / И. А. Иванников. – Волгодонск, 1997. – 148 с.
45. Ивлева, Л. А. Социальный эксперимент и его методологические основы / Л. А. Ивлева, П. Е. Сивоконь. – М., 1997. – 48 с.
46. Игнатенко, В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях / В. В. Игнатенко. – Иркутск, 1998. – 342 с.
47. Иеринг, Р. Цель в праве / Р. Иеринг. – М., 1881. – Т. 1.
48. Иконицкая, И. А. Проблемы эффективности в земельном праве / И. А. Иконицкая. – М., 1979. – 183 с.
49. Ильин, И. А. О правосознании / И. А. Ильин // Собр. соч. – М., 1993. – Т. 1. – С. 222-223.
50. Ильин, И. А. Понятия права и силы. Опыт методологического анализа / И. А. Ильин. – М., 1910. – 40 с.
51. История государства и права зарубежных стран / ред. О. А. Жидкова и Н. А. Крашенинниковой. – М.: Инфра-М, – Ч. 1. 2002. – 461 с.
52. Йеринг, Р. Борьба за право / Р. Йеринг. – М.: Феникс, 1991. – 64 с.

53. Карева, М. П. Правовые нормы и правоотношения / М. П. Карева, А. М. Айзенберг. – М., 1949. – 59 с.
54. Карева, М. П. Теория государства и права / М. П. Карева, С. Ф. Кечекьян и др. – М., 1955. 459 с.
55. Карташкин, В. А. Права человека в международном и внутригосударственном праве / В. А. Карташкин. – М., 1995. – 135 с.
56. Качество закона и эффективность законодательства. – М., 1993. – 56 с.
57. Кечекьян, С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С. Ф. Кечекьян. – М., 1958. – 187 с.
58. Кожевников, В. В. Правовая активность личности / В. В. Кожевников. – Омск : Омский юридический институт, 1997. – 212 с.
59. Козлов, Ю. М. Административное право / Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов. – М. : Юрист, 1999. – 728 с.
60. Кондрашев, Б. П. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции» / Б. П. Кондрашев, Ю. П. Соловей, В. В. Черников. – М., 2009. – 364 с.
61. Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации / под ред. О. И. Тиунова. – М. : Норма. 2005. – 608 с.
62. Краткий философский словарь / под ред. М. Розенталя и П. Юдина. – М., 1955. – 567 с.
63. Кудрявцев, В. Н. Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, В. В. Глазырин. – М. : Юрид. лит., 1980. – 280 с.
64. Лазарев, В. В. Теория государства и права / В. В. Лазарев. – М., 2006. – 420 с.
65. Лазарев, В. В. Эффективность правоприменительных актов (вопросы теории) / В. В. Лазарев. – Казань, 1975. – 207 с.
66. Лазарев, В. В. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел / В. В. Лазарев, И. П. Левченко. – М. : Акад. МВД СССР, 1989. – 83 с.
67. Лафитский, В. И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней / В. И. Лафитский. – М., 2003. – 375 с.

68. Лебедев, В. А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности) : монография / В. А. Лебедев. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2005. – 272 с.
69. Левченко, И. П. Реализация норм права / И. П. Левченко. – М. : ЮИ МВД РФ, 1994.
70. Ледях, И. А. Защита прав человека как функция конституционного правосудия, Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека / И. А. Ледях. – М., 1994.
71. Лейст, О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права : монография / О. Э. Лейст. – М. : Зерцало-М, 2002. – 288 с.
72. Лейст, О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / О. Э. Лейст; под ред. В. А. Томсинова. – М. : Зерцало, 2008. – 452 с.
73. Лившиц, Р. З. Теория права / Р. З. Лившиц. – М. : Бек, 1994. – 224 с.
74. Лившиц, Р. З. Современная теория права. Краткий очерк / Р. З. Лившиц. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1992. – 93 с.
75. Ллойд, Д. Идея права / Д. Ллойд; пер. с англ. – М., 2002. – 517 с.
76. Лукашева, Е. А. Права человека как фактор стратегии устойчивого развития / Е. А. Лукашева. – М., 2000. – 232 с.
77. Лукашева, Е. А. Право в системе социального регулирования / Е. А. Лукашева // Теория права и государства / под ред. Г. Н. Манова. – М., 1996. – 336 с.
78. Лукашева, Е. А. Социалистическое право и личность / Е. А. Лукашева. – М. : Наука, 1987. – 158 с.
79. Лукашева, Е. А. Социалистическое правосознание и законность / Е. А. Лукашева. – М. : Юрид. лит., 1973. – 344 с.
80. Лукашева, Е. А. Человек и государство / Е. А. Лукашева // Права человека : учебник для вузов. – М. : НОРМА-ИНФРА, 1999. – 328 с.
81. Малахов, В. П. Философия права / В. П. Малахов. – М.-Екатеринбург, 2002.

82. Малумов, А. Ю. Комментарий к Федеральному закону «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» / А. Ю. Малумов, Г. Ю. Малумов; под ред. С. Н. Бабурина. – М. : ЗАО «Юстицинформ», 2007.
83. Мальцев, Г. В. Понимание права. Подходы и проблемы / Г. В. Мальцев. – М., 1999.
84. Манов, Г. Н. Теория государства и права / Г. Н. Манов. – М., 2005.
85. Маркс, К. К еврейскому вопросу / К. Маркс // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – 2-е изд. – Т. I. – С. 401.
86. Маркс, К. Капитал. Критика политической экономии. Т. I. Книга I: Процесс производства капитала / К. Маркс // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – 2-е изд. – Т. 23.
87. Маркс, К. Нищета философии. Ответ на «Философию нищеты» г-на Прудона / К. Маркс // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – 2-е изд. – Т. 4.
88. Маркс, К. Экономические рукописи 1857-1859 гг. Критика политической экономии (черновой набросок 1857-1858 гг.). Глава о капитале / К. Маркс // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – 2-е изд. – Т. 46. – Ч. I.
89. Маркс, К. Манифест Коммунистической партии / К. Маркс, Ф. Энгельс // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – 2-е изд. – Т. 4.
90. Маркс, К. Немецкая идеология. Критика новейшей немецкой философии в лице ее представителей Фейербаха, Б. Бауэра и Штирнера и немецкого социализма в лице его различных пророков / К. Маркс, Ф. Энгельс // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – 2-е изд. – Т. 3.
91. Маркс, К. Немецкая идеология. Критика новейшей немецкой философии в лице ее представителей Фейербаха, Б. Бауэра и Штирнера и немецкого социализма в лице его различных пророков / К. Маркс, Ф. Энгельс // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – 2-е изд. – Т. 3.
92. Маркс, К. Соч. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2-е изд. – Т. 19.
93. Маркс, К. Соч. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – Т. 20.
94. Материалы XIX Всесоюзной конференции КПСС. – М., 1988.

95. Матузов, Н. И. Правовая система и личность / Н. И. Матузов. – Саратов, 1987.
96. Международное право : учебник для вузов / отв. ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. – М., 1999. – 584 с.
97. Метшин, И. Р. Правовая система республики в составе Российской Федерации / И. Р. Метшин. – М., 2002.
98. Муромцев, С. А. Определение и основное разделение права / С. А. Муромцев. – М., 1879.
99. Мюллерсон, Р. А. Соотношение международного и национального права / Р. А. Мюллерсон. – М., 1999.
100. Набоков, В. Д. Сборник статей по уголовному праву / В. Д. Набоков. – СПб., 1904. – 318 с.
101. Наумов, А. В. Соотношение правового и нравственного сознания в правовом воспитании / А. В. Наумов // Криминология и уголовная политика. – М., 1985.
102. Нафиев, С. Х. Европейские стандарты обеспечения конституционных прав личности при расследовании преступлений / С. Х. Нафиев, А. Л. Васин. – Казань, 1998.
103. Неновски, Нено. Право и ценности / Нено Неновски. – М., 1987.
104. Нерсесянц, В. С. Права человека в истории политической и правовой мысли (от древности до Декларации 1789 г.) / В. С. Нерсесянц // Права человека в истории человечества и в современном мире. – М., 1989.
105. Нерсесянц, В. С. Право и закон. Из истории правовых учений / В. С. Нерсесянц. – М., 1983. – 365 с.
106. Нерсесянц, В. С. Философия права / В. С. Нерсесянц. – М., 1999.
107. Нерсесянц, В. С. Философия права : учебник / В. С. Нерсесянц. – М. : ИНФРА-М НОРМА, 1997.
108. Никитинский, В. И. Эффективность норм трудового права / В. И. Никитинский. – М., 1971.

109. Новицкий, М. Мониторинг прав человека. Хельсинский фонд по правам человека / М. Новицкий, З. Фиалова. – Варшава, 2001.
110. Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел. – М., 1993.
111. Обеспечение социалистической законности в деятельности органов внутренних дел. – М., 1978. – Вып. 2.
112. Общая теория прав человека. – М., 1996.
113. Общая теория права / отв. ред. А. С. Пиголкин. – М., 1994.
114. Общая теория права / под ред. А. С. Пиголкина. – М., 1996.
115. Общая теория права и государства / под общ. ред. В. В. Лазарева. – М., 1994.
116. Общая теория права и государства / ред. В. В. Лазарев. – М., 1996. – 472 с.
117. Общая теория права : курс лекций. – Н. Новгород, 1993. – 544 с.
118. Общая теория права : учебник для юридических вузов / под общ. ред. А. С. Пиголкина. – М., 1995.
119. Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М., 1986.
120. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М., 1999. – 908 с.
121. Омельченко, О. А. Идея правового государства: истоки, перспективы, тупики / О. А. Омельченко. – М., 1994. – 140 с.
122. Основы государства и права : учебное пособие для поступающих в университеты / под ред. академика О. Е. Кутафина. – М. : Юрист, 1996. – 360 с.
123. Основы теории правового статуса личности в социалистическом обществе. – М., 1979.
124. Папаян Р. А. Христианские корни современного права. – М. : Норма, 2002. – 403 с.
125. Погосян, Н. Д. Счетная палата Российской Федерации / Н. Д. Погосян. – М., 1998. – 304 с.

126. Поленина, С. В. Законотворчество в Российской Федерации / С. В. Поленина. – М., 1996. – 145 с.
127. Поленина, С. В. Качество и эффективность законодательства / С. В. Поленина. – М., 1993.
128. Поляков, А. В. Общая теория права : курс лекций / А. В. Поляков. – СПб., 2001. – 642 с.
129. Права личности в социалистическом обществе. – М., 1981.
130. Права человека / под ред. Е. А. Лукашевой. – М., 2003.
131. Права человека : учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. – М., 1999. – 573 с.
132. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / под общ. ред. Е. А. Лукашевой. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – 448 с.
133. Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / под ред. В. И. Никитинского, И. С. Самощенко. – М. : Юридическая литература, 1988. – 304 с.
134. Правотворчество и законность / отв. ред. Н. С. Соколова. – М., 1999. – 156 с.
135. Проблемы правовой защищенности личности. – Ярославль, 1991.
136. Программные материалы Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение». – М., 2003.
137. Прозоров, В. Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства в современных условиях рынка / В. Ф. Прозоров. – М., 1991. – 160 с.
138. Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период). – М., 1994.
139. Райбекас, А. Я. Вещь, свойство и отношение как философские категории / А. Я. Райбекас. – Томск, 1957. – 145 с.
140. Российское гуманитарное право : учебное пособие для вузов / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М., 1998. – 304 с.

141. Ростовщиков, И. В. Реализация прав личности в деятельности органов внутренних дел / И. В. Ростовщиков. – Волгоград, 1996. – 157 с.

142. Рудинский, Ф. М. Универсальная концепция прав человека и современная Россия / Ф. М. Рудинский // Право и права человека. Кн. 1 / отв. ред. Л. И. Глухарева. – М., 1998.

143. Рудковский, В.А. Законотворческая (законодательная) политика / В. А. Рудковский // Правотворческая политика в современной России : курс лекций / под ред. А.В. Малько. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013.

144. Саидов, А. Х. Международное право прав человека / А. Х. Саидов. – М., 2002. – 197 с.

145. Сальников, В. П. Правовая культура: теоретико-методологический аспект / В. П. Сальников. – Л., 1990.

146. Самощенко, И. С. Об основах методологии изучения эффективности действия правовых норм / И. С. Самощенко, В. И. Никитинский, А. В. Венгеров // Учен. записки ВНИИСЗ. – М., 1971. – Вып. 25.

147. Сапун, В. А. Социалистическое правосознание и реализация советского права / В. А. Сапун. – Владивосток, 1984. – 112 с.

148. Синюков, В. Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию / В. Н. Синюков. – Саратов, 1994.

149. Современный словарь иностранных слов. – М., 2001.

150. Сорокин, В. В. Понятие и сущность права в духовной культуре России / В. В. Сорокин. – М. : Проспект, 2007. – 456 с.

151. Спасов, Б. Закон и его толкование / Б. Спасов. – М., 1986. – 245 с.

152. Спиридонов, Л. И. Теория государства и права / Л. И. Спиридонов. – М., 1995.

153. Старосьцяк, Е. Элементы науки управления / Е. Старосьцяк. – М., 1965. – 423 с.

154. Степанян, В. В. Теоретические проблемы правообразования в социалистическом обществе / В. В. Степанян. – Ереван, 1986. – 184 с.

155. Студеникина, М. С. Государственные инспекции в СССР / М. С. Студеникина. – М., 1987.
156. Студеникина, М. С. Государственный контроль в сфере управления / М. С. Студеникина. – М., 1974.
157. Строгович, М. С. Курс советского уголовного процесса / М. С. Строгович. – М. : Наука, 1968. – Т. 1. – 470 с.
158. Судопроизводство и правоохранительные органы в Российской Федерации / под ред. В. И. Шевцова. – М., 1996. – 352 с.
159. Тарасов, А. М. Президентский контроль: понятие и система : учеб. пособие / А. М. Тарасов. – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – 644 с.
160. Теория государства и права. Хрестоматия : в 2 т. / под ред. В. В. Лазарев, С. В. Липень. – М. : Юристъ, 2001. – Т. 2. – 604 с.
161. Теория государства и права : курс лекций / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало, ТЕИС, 1996. – 475 с.
162. Тихомиров, Ю. А. Действие закона / Ю. А. Тихомиров. – М., 1992. – 163 с.
163. Тихомиров, Ю. А. Юридическая коллизия / Ю. А. Тихомиров. – М., 1994. – 230 с.
164. Тихомирова, Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров; под ред. М. Ю. Тихомирова. – М., 1997. – 526 с.
165. Ткаченко, Ю. Г. Применение норм советского социалистического права / Ю. Г. Ткаченко. – М., 1955. – 66 с.
166. Усмов, А. И. Вещь, свойство и отношение / А. И. Усмов. – М., 1963.
167. Фабер, И. Е. Свобода и права человека в советском государстве / И. Е. Фабер. – Саратов, 1974. – 189 с.
168. Фаткуллин, Ф. Н. Социальная ценность и эффективность правовой нормы / Ф. Н. Фаткуллин, Л. Д. Чулюкин. – Казань, 1977. – 119 с.
169. Хаманева, Н. Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти / Н. Ю. Хаманева. – М., 1999. – 110 с.

170. Харитонов, А. Н. Государственный контроль над преступностью / А. Н. Харитонов. – Омск, 1997.
171. Хеффе, О. Политика, право, справедливость. Основоположения критической философии права и государства / О. Хеффе. – М., 1994. – 328 с.
172. Хропанюк, В. Н. Теория государства и права / В. Н. Хропанюк. – М., 1993. – 344 с.
173. Цихоцкий, А. В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам / А. В. Цихоцкий. – Новосибирск, 1997. – 392 с.
174. Чалидзе, В. Заря правовой реформы / В. Чалидзе. – М., 1990. – 270 с.
175. Черданцев, А. Ф. Теория государства и права : учебник для вузов / А. Ф. Черданцев. – М., 2001. – 432 с.
176. Честнов, И. Л. Правопонимание в эпоху постмодерна / И. Л. Честнов. – СПб., 2002. – 272 с.
177. Четвернин, В. А. Введение в курс теории права и государства : учебное пособие для вузов / В. А. Четвернин. – М., 1997. – 120 с.
178. Четвернин, В. А. Введение в курс общей теории права и государства : учебное пособие / В. А. Четвернин. – М. : Институт государства и права РАН, 2003. – 204 с.
179. Четвернин, В. А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию / В. А. Четвернин. – М., 1993.
180. Шабров, О.Ф. Политическая система: структура, типология, устойчивость / О.Ф. Шабров. – М. : Луч, 1993. – 34 с.
181. Шан, Ян. Книга правителя области Шан / Ян Шан. – М. : «Ладомир», 1993. – 392 с.
182. Шебанов, А. Ф. Нормы советского социалистического права / А. Ф. Шебанов. – М., 1956.
183. Шорина, Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. – М., 1981. – 300 с.
184. Шульженко, Ю. Л. Конституционный контроль в России / Ю. Л. Шульженко. – М., 1995. – 175 с.

185. Элькинд, П. С. Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве / П. С. Элькинд. – Л. : Изд-во Лен. ун-та, 1976. – 143 с.

186. Энгельс, Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства / Ф. Энгельс // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – 2-е изд. – Т. 21.

187. Эффективность правового регулирования. – М., 1976.

188. Юнусов, А. А. Теоретические проблемы обеспечения прав человека в современной России : монография / А. А. Юнусов; ред. Р. С. Мулукаева. – Челябинск, 2005. – 282 с.

189. Юнусов, А. А. Правовой статус личности, человека и гражданина / А. А. Юнусов, М. А. Юнусов. – Челябинск, 2002. – 84 с.

190. Явич, Л. С. Социализм: право и общественный прогресс / Л. С. Явич. – М., 1990. – 271 с.

3. Статьи:

1. Авакьян, С. А. Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия / С. А. Авакьян // Вестник Московского университета. Серия «Право». – 1995. – № 4. – С. 14.

2. Александров, А. С. Юридическая техника – Судебная лингвистика – грамматика права / А. С. Александров // Проблемы юридической техники : сборник статей / под ред. В. М. Баранова. – Нижний Новгород, 2000. – С. 104.

3. Алексеев, Л. И. К вопросу об общем понятии права / Л. И. Алексеев // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 128.

4. Алексеев С. С. Право: время новых подходов / Алексеев С. С. // Сов. гос. и право. – 1991. – № 2. – С. 3-11.

5. Антонова, Л. И. Некоторые вопросы теории правотворчества / Л. И. Антонова // Правоведение. – 1963. – № 3. – С. 17.

6. Афанасьев, В. С. Правовое государство: проблемы формирования / В. С. Афанасьев // Исследование теоретических проблем правового государства : труды Академии МВД России. – М., 1996. – С. 10.

7. Барабаш, А. Т. Об изучении эффективности дисциплинарного и общественного воздействия / А. Т. Барабаш // Сов. гос. и право. – 1968. – № 1. – С. 104-105.
8. Бобылев, А. И. Проблемы правопонимания, формирования системы права и системы законодательства / А. И. Бобылев // Право и политика. – 2002. – № 2.
9. Бурмистров, А. С. Структура контрольной власти в России / А. С. Бурмистров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 4.
10. Васильев, А. А. Актуальные проблемы правового регулирования государственного бюджетного контроля в РФ / А. А. Васильев // Адвокат. – 2003. – № 4.
11. Вопленко, Н. Н. Причины ошибок в правоприменении / Н. Н. Вопленко // Советское государство и право. – 1988. – № 4. – С. 23-30.
12. Воронкова, Е. Н. О повышении качества советских законов / Е. Н. Воронкова // Вопросы теории государства и права. – 1991. – Вып. 9. – С. 43.
13. Гончаров, И. В. Федеральное вмешательство как способ контроля Российской Федерации за деятельностью своих субъектов / И. В. Гончаров // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 2.
14. Графский, В. Г. Право и мораль в истории: проблемы ценностного подхода / В. Г. Графский // Государство и право. – 1998. – № 8. – С. 117.
15. Громов, Н. А. Общеправовой принцип законности и проблема его реализации / Н. А. Громов, О. И. Цыбулевская // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Серия: «Юриспруденция». – Тольятти, 2000. – Вып. 9. – С. 29-37.
16. Григорьев, А. С. Проблемы реализации субъективных прав личности в системе образования Российской Федерации / А. С. Григорьев. Проблемы предупреждения и борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Новосибирский государственный университет экономики и управления. – Новосибирск : НГУЭУ, 2013.

17. Гулиев, В. К.-О. Проблемы эффективности реализации законов как источников конституционного права России / В. К.-О. Гулиев // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 9. – С. 9-13.
18. Гусейнов, А. И. Проблема ценностей в праве / А. И. Гусейнов // Мировой судья. – 2008. – № 8.
19. Данукин, В. П. Право: история, теория, практика / В. П. Данукин // Государство и право. – 2000. – № 8. – С. 117.
20. Демин, А. В. Нормативный договор как источник административного права / А. В. Демин // Государство и право. – 1998. – № 2. – С. 16.
21. Добриянов, В. Сущность и значение социального эксперимента / В. Добриянов // Политическое самообразование. – 1965. – № 3. – С. 60-67.
22. Доля, Е. Закон об оперативно-розыскной деятельности / Е. Доля // Российская юстиция. – 1996. – № 2. – С. 35-37.
23. Жинкин, С. А. Определение понятия эффективности норм права: некоторые аспекты проблемы / С. А. Жинкин // Научные труды РАЮН. – 2004. – № 4. – С. 49.
24. Зенков, В. Н. Учиться делать качественные законы : Выступление на семинаре «Правила подготовки проектов законов» / В. Н. Зенков // Журнал российского права. – 1998. – № 8. – С. 155-160.
25. Иванов, А. А. Качество законов и деятельность арбитражных судов / А. А. Иванов // Журнал российского права. – 2005. – № 4. – С. 3.
26. Исаков, В. Подготовка и принятие законов в правовом государстве: российские проблемы и решения / В. Исаков // Российская юстиция. – 1997. – № 7. – С. 13-15.
27. Касьян, С. Ю. Социальный эксперимент в системе методов управления ОВД / С. Ю. Касьян // Закон и право. – 2007. – № 6. – С. 87-88.
28. Козлов, В. А. К вопросу о понятии эффективности права / В. А. Козлов // Вестник ЛГУ. Серия «Экономика, философия, право». – 1972. – Вып. 1. – С. 109.

29. Козусев, А. Надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности / А. Козусев // Законность. – 1997. – № 2. – С. 19-22.
30. Колдаева, Н. П. Социально-правовой эксперимент / Н. П. Колдаева // Право и правотворчество: вопросы теории. – М. : НТЕНАН СССР, 1982. – 128 с.
31. Колесников, Е. В. Постановления конституционных судов / Е. В. Колесников // Правоведение. – 2001. – № 2. – С. 37.
32. Круглый стол. «Конституция РФ и совершенствование юридических механизмов защиты прав человека» // Государство и право. – 1994. – № 10. – С. 6.
33. Кудрина, К. Ю. Концепция как элемент региональной законотворческой деятельности / К. Ю. Кудрина // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 3.
34. Кудрявцев, В. Н. О правопонимании и законности / В. Н. Кудрявцев // Сов. гос. и право. – 1994. – № 3. – С. 5.
35. Кудрявцев, В. Н. Право: развитие нового понятия / В. Н. Кудрявцев, А. М. Васильев // Сов. гос. и право. – 1985. – № 7. – С. 3.
36. Лейст, О. Э. Три концепции права / О. Э. Лейст // Сов. гос. и право. – 1991. – № 2.
37. Луначарский, А. О. О языке закона / А. О. Луначарский // Известия ЦИК СССР. – 1931. – 24 марта.
38. Малько, А. В. Стимулы и ограничения в праве / А. В. Малько // Правоведение. – 1998. – № 3. – С. 138.
39. Марченко, М. Н. Проблема правопонимания в связи с исследованием источников права / М. Н. Марченко // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2002. – № 3. – С. 17.
40. Марченкова, Е. М. Законодательство субъектов о нормативных правовых актах / Е. М. Марченко // Журнал российского права. – 1998. – № 6. – С. 78-79.
41. Матузов, Н. И. Правовой идеализм как «родимое пятно» российского общественного сознания / Н. И. Матузов // Правовая культура. – 2008. – № 2 (5). – С. 40.

42. Мингазов, Л. Х. Проблема эффективности в зарубежной доктрине / Л. Х. Мингазов // Московский журнал международного права. – 1998. – № 2. – С. 7.
43. Мониторинг правового поля и правоприменительной практики // Парламентские слушания. – М., 2003. – Вып. 2. – С. 90.
44. Морозова, И. С. Место и роль льгот в правовой политике государства / И. С. Морозова // Правоведение. – 1997. – № 4. – С. 151.
45. Муравский, В. А. Актуально-правовой аспект правопонимания / В. А. Муравский // Государство и право. – 2005. – № 2.
46. Мушинский, В. О. Соотношение политики и права в регулировании социальных интересов / В. О. Мушинский // Сов. гос-во и право. – 1988. – № 2. – С. 9-10.
47. Невинский, В. В. Юридическая конструкция правового положения человека и гражданина в Российской Федерации / В. В. Невинский // Личность и государство на рубеже веков. – Барнаул, 2000. – С. 31-32.
48. Никитинский, В. И. О методике измерения эффективности правовых норм / В. И. Никитинский, В. В. Глазырин, С. Е. Казаринова // Сов. гос. и право. – 1975. – № 9.
49. Николаева, Л. А. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля / Л. А. Николаева // Вопросы теории и практики прокурорского надзора : сборник научных трудов. – М., 1975. – Ч. 1. – С. 164.
50. Новиков, С. Г. Прокуратура в системе советского государственного аппарата / С. Г. Новиков, М. Ю. Рагинский // Правоведение. – 1974. – № 3. – С. 46.
51. Нравственные основы государства и права // Государство и право. – 2005. – № 8. – С. 95.
52. Овсепян, Ж. И. Судебный контроль в Российской Федерации: проблемы деполитизации (сравнительный анализ) / Ж. И. Овсепян // Гос-во и право. – 1996. – № 1. – С. 32-42.
53. О понимании советского права (круглый стол) // Советское государство и право. – 1979. – № 7. – С. 2-11.

54. Пашин, С. А. Конституционный Суд «в новой редакции» / С. А. Пашин // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1994. – № 2.
55. Пашков, А. С. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления / А. С. Пашков, Д. М. Чечот // Советское государство и право. – 1965. – № 8. – С. 3.
56. Пашков, А. С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) / А. С. Пашков, Л. С. Явич // Сов. гос. и право. – 1970. – № 3.
57. Петрухин, И. Л. Частная жизнь (правовые аспекты) / И. Л. Петрухин // Гос-во и право. 1999. – № 1. – С. 64-73.
58. Петрухин, И. Л. Человек как социально-правовая ценность / И. Л. Петрухин // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 83-90.
59. Пешков, М. Прослушивание и электронное наблюдение в уголовном процессе США / М. Пешков // Российская юстиция. – 1997. – № 4. – С. 55-56.
60. Пионтковский, А. А. Некоторые вопросы общей теории государства и права / А. А. Пионтковский // Сов. гос. и право. – 1956. – № 1. – С. 19.
61. Поленина, С. В. Закон как средство реализации задач формирования правового государства / С. В. Поленина // Теория права: новые идеи : вып. 3. – М., 1993. – С. 19-20.
62. Поленина С. В. Качество закона и совершенствование правотворчества / С. В. Поленина // Сов. гос-во и право. – 1987. – № 7. – С. 12.
63. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы // Государство и право. – 2001. – № 5. – С. 90.
64. Права человека вопросы: теории и истории // Правоведение. – 2004. – № 3. – С. 24-28.
65. Радченко, В. И. Судебная защита прав человека и гражданина в административных правоотношениях / В. И. Радченко // Права человека в России и правозащитная деятельность государства. – М., 2003. – С. 20.

66. Решняк, М. Г. Прослушивание телефонных переговоров как элемент розыска скрывшегося обвиняемого / М. Г. Решняк // Юрист. – 1997. – № 12. – С. 57-58.
67. Рудковский, В. А. Позитивизм и естественное право (философия права) в контексте современного правопонимания // Философия права. 2008. № 5.
68. Рудковский, В. А. Правоприменительная политика в структуре правовой политики Российского государства / В.А. Рудковский // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 3.
69. Рудковский В.А. Политика права: между позитивизмом и естественным правом / В.А. Рудковский // Новая мысль. 2007. № 3.
70. Рудковский В.А. Проблемы реализации права и правоприменительная политика / В.А. Рудковский // Проблемы правопонимания и правоприменения : теория и практика : материалы межрегион. научно-практической конференции. – Волгоград: ВА МВД России, 2009.
71. Рудковский, В. А., Волчанская, А. В. Организационные гарантии реализации и защиты прав и свобод личности: природа и назначение // Повышение конкурентноспособности экономических субъектов: перспективы, идеи, технологии: сборник научных статей по итогам Международной научно-практической конференции. – Волгоград: Волгоградский кооперативный институт (филиал); Изд-во ВолГМУ, 2013. – С. 212-216.
72. Серабьенов, В. Н. Качество с точки зрения практического подхода / В. Н. Серабьенов // Философия и мировоззрение на переломе: философские дискуссии 20-х годов. – М., 1990. – С. 485.
73. Соколова, А. А. Социальные аспекты понятия «правообразование» / А. А. Соколова // Государство и право. – 2004. – № 7. – С. 79.
74. Стальгевич, А. К. Некоторые вопросы теории социалистических правоотношений / А. К. Стальгевич // Сов. гос. и право. – 1957. – № 2. – С. 26-27.
75. Степанов, Д. И. Правовые проблемы, связанные с изменением пола человека / Д. И. Степанов // Законодательство. – 2000. – № 11. – С. 77.

76. Тарасов, А. М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние / А. М. Тарасов // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – С. 26-27.

77. Тихомиров, Ю. А. Вводить мониторинг права / Ю. А. Тихомиров // Право и экономика. – 2004. – № 3.

78. Федорова, М. Сирота по имени законность / М. Федорова // Российская Федерация. – 1994. – № 6. – С. 46-47.

79. Харитонов, Н. Н. Перспективы эволюции конституционного контроля: зарубежная и отечественная практика / Н. Н. Харитонов // Право и политика. – 2005. – № 11; 2006. – № 1.

80. Чернобель, Г. Т. Право как мера социального блага / Г. Т. Чернобель // Журнал российского права. – 2006. – № 6.

81. Чиркин, В. Е. Контрольная власть / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 14-15.

82. Экимов, А. И. Политические интересы и юридическая наука / А. И. Экимов // Государство и право. – 1996. – № 12. – С. 7.

4. Авторефераты и диссертации:

1. Абызова, Е. Р. Правовой статус сотрудников органов внутренних дел (общетеоретические аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук / Абызова Елена Равилевна. – М., 2006. – 212 с.

2. Александрова, С. А. Правопонимание и права человека : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Александрова Светлана Александровна. – Владимир, 2007. – 21 с.

3. Анохин Ю. В. Механизм государственно-правового обеспечения прав и свобод личности (на материалах Российской Федерации) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Анохин Юрий Васильевич. – Саратов, 2007. – 465 с.

4. Брежнев, О. В. Защита основных прав и свобод граждан в Конституционном Суде Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Брежнев Олег Викторович. – М., 1998. – 194 с.
5. Гойман, В. И. Действие права (методологический анализ) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 / Гойман Владимир Иванович. – М., 1992. – 182 с.
6. Дмитриевцев, К. Н. Процесс правотворчества в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Дмитриевцев К. Н. – Нижний Новгород, 1994.
7. Елеонский, В. О. Нормотворчество в органах внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Елеонский В. О.. – М., 1992. – 24 с.
8. Журкина, Е. В. Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Журкина Екатерина Владимировна. – М., 2009. – 178 с.
9. Козлов, В. А. Вопросы теории эффективности правовой нормы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Козлов В. А.. – Л., 1972. – 32 с.
10. Каюмов, А. Д. Закон и его реализация : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Каюмов Айрат Дамирович. – Казань, 1999. – 20 с.
11. Кострицкая, М. В. Экспертная законопроектная деятельность: теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Кострицкая Маргарита Викторовна. – Белгород, 2009. – 185 с.
12. Наконечный, Я. Е. Мониторинг в правотворчестве: проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Наконечный Ярослав Евгеньевич. – М., 2008. – 202 с.
13. Невеселов, А. А. Правовой мониторинг и государственная политика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Невеселов Александр Александрович. – Ростов-на-Дону, 2009. – 180 с.
14. Парамонов, А. Р. Техничко-юридическое качество законодательных актов: теоретические и прикладные аспекты : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Парамонов Андрей Рюрикович. – М., 2000. – 192 с.

15. Парамонов, А. Р. Технико-юридическое качество законодательных актов: теоретические и прикладные аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Парамонов Андрей Рюрикович. – М., 2000. – 28 с.
16. Переверзев, В. В. Юридические конструкции в процессуальном праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Переверзев Виталий Владимирович. – Ростов-на-Дону, 2009. – 158 с.
17. Порошин, Е. А. Исполнимость нормативных правовых актов : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Порошин Евгений Александрович. – Н. Новгород, 2006. – 185 с.
18. Примак, Т. К. Совершенствование законодательства как средство обеспечения законности (по материалам деятельности органов внутренних дел) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Примак Татьяна Клавдиевна. – М., 1998. – 162 с.
19. Рудковский В.А. Правовая политика и осуществление права: теоретико-методологический аспект : автореф. дис... докт. юрид. наук: 12.00.01 Рудковский Виктор Анатольевич. – Саратов, 2009. – 47 с.
20. Савельева, Е. М. Проблемы и методы организации и экспертного обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Савельева Евгения Михайловна. – М., 1999. – 137 с.
21. Снежко, О.А. Конституционные основы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Снежко Олег Анатольевич. – Саратов, 1999. – 23 с.
22. Сырых, Е. В. Общие критерии качества закона : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Сырых Елена Владимировна. – М., 2001. – 220 с.
23. Сырых, Е. В. Общие критерии качества закона : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Сырых Елена Владимировна. – М., 2001. – 29 с.
24. Юнусов, А. А. Общетеоретические проблемы обеспечения прав человека в современной России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Юнусов Абдулжабар Агабалаевич. – М., 2005.