

На правах рукописи

Егоров Станислав Сергеевич

**ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В
КОНСТИТУЦИОННОМ (УСТАВНОМ) ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СУБЪ-
ЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2013

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин
ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет»

| | |
|------------------------------|---|
| Научный руководитель | Гошуляк Виталий Владимирович, доктор юридических наук, профессор |
| Официальные оппоненты | Балашова Татьяна Николаевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского права и процесса ФГБОУ ВПО «Елецкий государственный университет имени И.А. Бунина» Горохов Дмитрий Юрьевич, кандидат юридических наук доцент кафедры конституционного и муниципального права ЧОУ ВПО «Московский университет им. С.Ю. Витте» |
| Ведущая организация | ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук» |

Защита диссертации состоится 10 апреля 2014 г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при АНО ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «___» _____ 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена важностью вопросов обеспечения гарантий прав и свобод человека и гражданина.

В условиях реформирования политической и правовой систем, экономики, в процессе переосмысления общественных ценностей защита прав и свобод человека и гражданина должна оставаться приоритетной задачей органов государственной власти федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, а также различных общественных организаций.

Провозглашение в Конституции РФ человека, а также его прав и свобод наивысшей ценностью обусловило курс и направление реформирования российского государства и общества и выявило целый ряд проблемных вопросов.

Юридические механизмы, действовавшие в СССР, оказались разрушены либо устарели. Перед российским государством стояла нелегкая задача по созданию дополнительных гарантий реализации прав и свобод личности, при отсутствии единой концепции развития федерального и регионального законодательства.

В настоящее время можно утверждать, что формирование правовых основ гарантий прав и свобод человека и гражданина в РФ завершается. Однако случаи нарушения экономических, социальных, культурных, гражданских, политических и иных прав граждан по-прежнему довольно распространены.

В последние годы исследователи стали уделять больше внимания проблемам обеспечения гарантий прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в конституционном (уставном) законодательстве конкретных субъектов РФ.

Функционирование правозащитных институтов, как на федеральном, так и на региональном уровне, формирование в отдельных регионах органов

конституционной юстиции – являются свидетельствами развития системы гарантий прав и свобод человека и гражданина.

К сожалению, комплексных научных исследований гарантий прав и свобод человека и гражданина в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ не так уж много. Значительная их часть уже устарела.

Таким образом, необходимость проведения комплексного исследования гарантий прав и свобод человека и гражданина, закрепляемых в законодательстве субъектов РФ актуализировала тему работы.

Степень научной разработанности темы. Гарантии прав и свобод человека и гражданина неоднократно становились предметом исследования многих отечественных ученых.

Права и свободы человека и гражданина исследовались в работах дореволюционных ученых, в том числе А.Д. Градовского, М.М. Ковалевского, Н.М. Коркунова, П.И. Новгородцева, И.А. Покровского, Б.Н. Чичерина.

В ходе работы автором использованы труды видных отечественных теоретиков государства и права: С.С. Алексеева, В.К. Бабаева, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, Д.А. Керимова, А.И. Ковлера, С.Н. Кожевникова, В.М. Корельского, В.В. Лазарева, А.В. Малько, Г.Н. Манова, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, Л.А. Морозовой, В.С. Нерсисянца, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой и др.

Исследованию непосредственно гарантий прав и свобод человека и гражданина посвящены работы Е.Б. Абросимовой, С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, В.К. Бобровой, М.В. Золотаревой, А.В. Иванченко, Г.В. Игнатенко, В.Т. Кабышева, Л.М. Карапетяна, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, Г.Н. Комковой, И.А. Кравца, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, В.О. Лучина, В.И. Лысенко, Е.Г. Маркеловой, С.Ю. Марочкина, М.С. Матейковича, О.О. Миронова, М.А. Митюкова, Т.Г. Морщаковой, В.В. Невинского, Н.П. Носовой, Ж.И. Овсепян, В.Д. Плесовских, А.А. Подмарева, Ф.М. Раянова, В.Е. Севрюгина, С.А. Солдатова, И.А. Умновой, И.Е. Фарбера, Г.Н. Чебо-

тарева, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина, С.А. Широбокова, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева.

В последние годы проблемы гарантий прав и свобод человека и гражданина, совершенствования механизмов их обеспечения освещались в работах таких ученых-юристов как: А.С. Автономов, М.С. Башимов, В.В. Бойцова, В.К. Ботнев, Н.В. Бутусова, В.Н. Бутылин, Н.В. Гончарова, В.В. Гошуляк, Л.И. Глухарева, О.Н. Доронина, Д.А. Карбушев, С.В. Калашников, В.А. Карташкин, Н.С. Колесова, В.В. Комарова, Б.С. Крылов, И.А. Ледях, Е.А. Лукашева, Г.В. Мальцев, М.С. Матейкович, Н.И. Матузов, О.О. Миронов, В.В. Невинский, Н.Г. Салищева, В.П. Сальников, Г.В. Синцов, А.В. Стремухов, А.Ю. Сунгуров, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов, Е.Н. Хазов, Н.Ю. Хамаева, В.М. Чхиквадзе и др.

Тем не менее, анализ научной литературы позволяет сделать вывод о недостаточной разработанности темы исследования в современной российской правовой науке.

Если общетеоретические вопросы обеспечения гарантий прав и свобод человека и гражданина неоднократно становились предметом научных исследований, то практические проблемы осуществления соответствующей деятельности конституционными (уставными) судами субъектов РФ и региональными омбудсменами остаются практически неизученными.

Теоретическую основу исследования составили работы отечественных и зарубежных ученых по конституционному праву, теории государства и права, материалы докладов с научных и практических конференций, семинаров и круглых столов, посвященных вопросам гарантий прав и свобод человека и гражданина.

Объектом настоящего диссертационного исследования стали общественные правоотношения, возникающие в связи с реализацией гарантий прав и свобод человека и гражданина в субъектах РФ.

Предметом диссертационного исследования стала совокупность формально-юридических и институциональных гарантий прав и свобод личности в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью работы является исследование гарантий прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ и разработка рекомендаций и предложений по совершенствованию механизмов реализации соответствующих гарантий.

Поставленная цель определила задачи исследования:

1) исследовать систему конституционных прав человека и гражданина, подлежащих защите и охране;

2) рассмотреть понятие и структуру гарантий прав и свобод человека и гражданина в РФ, провести их классификацию, определить особенности и проблемы реализации формально-юридических гарантий;

3) изучить систему институциональных гарантий прав и свобод человека и гражданина в аспекте ее воспроизведения на уровне субъекта РФ;

4) провести сравнительное исследование гарантий прав и свобод человека и гражданина, закрепленных на федеральном и региональном уровнях, выявить сходства и различия, проблемы и особенности закрепления;

5) исследовать деятельность региональных органов конституционной юстиции, определить их место в общей системе гарантий прав и свобод человека и гражданина, выявить причины задержки учреждения конституционных (уставных) судов в большинстве регионов РФ;

6) проанализировать итоги создания института омбудсменов в субъектах РФ, обобщить практику их деятельности и выявить актуальные проблемы функционирования данного конституционно-правового института;

7) выявить и рассмотреть проблемы и перспективы совершенствования гарантий прав и свобод человека и гражданина в конституционном (устав-

ном) законодательстве субъектов РФ, выработать соответствующие предложения и рекомендации.

Методологической основой диссертационного исследования стали общенаучные методы: диалектический метод познания и системного анализа, логический и философский методы, а также частно-научные методы: исторический, технико-юридический, социологический и другие методы познания.

Основным методом исследования системы гарантий прав и свобод человека и гражданина послужил системно-структурный метод.

Методы анализа и синтеза позволили исследовать гарантии прав и свобод личности как целостную систему с выделением в ее составе взаимодействующих подсистем: федеральной и региональной.

Для анализа деятельности региональных омбудсменов, связанной с рассмотрением обращений и жалоб граждан использовался статистический метод.

Сравнительно-правовой метод использовался при сравнении законодательных норм субъектов РФ, регулирующих деятельность региональных омбудсменов, комиссий (советов) по правам человека, органов конституционной юстиции.

Нормативно-правовую базу данного диссертационного исследования составили: Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, подзаконные акты Правительства РФ, федеральных министерств и ведомств, конституции (уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ, материалы судебной практики Конституционного суда РФ, а также органов конституционной юстиции тех субъектов РФ, где они были созданы.

Эмпирическая база исследования включает статистические данные о деятельности омбудсменов, комиссий (советов) по правам человека, деятельности региональных органов конституционной юстиции.

Научная новизна исследования заключается в том, что в нем, одном из первых в отечественной правовой доктрине, проводится комплексное ис-

следование гарантий прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в региональном конституционном (уставном) законодательстве, рассматриваются актуальные проблемы реализации данных гарантий с учетом современных условий.

В работе изложены конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию гарантий прав и свобод человека и гражданина в конституционном (уставном) законодательстве российских регионов. В том числе обозначена и обоснована необходимость внесения соответствующих изменений в федеральное и региональное законодательства.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В диссертации выдвинуты дополнительные аргументы в обоснование позиции о том, что «классическая» классификация прав и свобод человека и гражданина должна быть дополнена группой прав-гарантий, которая нашла свое двухуровневое закрепление в российском конституционном законодательстве – на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ. Это означает, что указанная группа прав сформировалась в законодательстве России, имеет свою юридическую природу и нормативное содержание.

2. Несмотря на большую значимость формально-юридических гарантий прав и свобод человека и гражданина, основную роль в деле защиты прав и свобод играют институциональные гарантии. Объясняется это тем, что даже в условиях нормативного закрепления на высшем законодательном уровне общепризнанных демократических принципов и требований к базовым признакам конституционно-правового статуса личности, в случае отсутствия реально действующих механизмов защиты нарушенных прав, значение формально-юридических гарантий будет ничтожно, и восприниматься они будут лишь как некая фикция.

В конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ содержатся в первую очередь институциональные гарантии прав и свобод человека и гражданина.

3. Механизм государственно-правовой защиты прав и свобод человека и граждан представляет собой систему юридических средств, методов и принципов функционирования федеральных и региональных органов государственной власти и их должностных лиц; органов местного самоуправления, различных общественных и международных правозащитных организаций в области защиты и восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией РФ. С учетом такого подхода к механизму государственно-правовой защиты прав граждан, можно сделать вывод о том, что в субъектах РФ закреплены только его отдельные элементы.

4. Исходя из буквального толкования конституционных положений о разграничении полномочий органов федеральной и региональной государственной власти, в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ в основном воспроизводятся формально-юридические гарантии прав и свобод человека и гражданина, предусмотренные Конституцией РФ и федеральным законодательством. Институциональные гарантии прав и свобод человека и гражданина, закрепляемые на уровне конституционного (уставного) законодательства, основываются на конституционных принципах и в основном представляют собой гарантии защиты и охраны. Существенным недостатком действующего законодательства является необязательность создания в соответствующем субъекте РФ важных правозащитных институтов – конституционного (уставного) суда и регионального омбудсмена.

5. Важным направлением деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и различных институтов гражданского общества, осуществляемой в целях обеспечения гарантий прав и свобод человека и гражданина, является работа по правовому просвещению граждан, формированию у них доверительного отношения к имеющимся и вновь создаваемым правозащитным институтам. В целях обеспечения должной нормативно правовой базы для осуществления подобной просветительской деятельности представляется необходимым внести необходимые изменения в

конституции (уставы) субъектов РФ и прямо закрепить за региональными органами власти обязанность по правовому просвещению населения с выделением необходимых средств в региональных бюджетах.

6. В диссертации приводятся дополнительные аргументы в обоснование необходимости учреждения органов конституционной юстиции во всех субъектах Российской Федерации. Это позволит снизить вероятность возникновения противоречий между федеральным и региональным законодательством; будет способствовать сокращению случаев нарушения прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, будет соблюден принцип равенства прав граждан на конституционную защиту нарушенных прав независимо от места проживания.

7. В диссертации сделан вывод о необходимости на законодательном уровне закрепить возможность обращения в Конституционный Суд РФ с заявлением о проверке конституционности закона субъекта РФ с предварительным обращением по данному вопросу в конституционный (уставной) суд субъекта РФ. Таким образом, речь идет о создании в РФ системы конституционных судов и об отмене положения о невозможности обжаловать решение регионального органа конституционной юстиции в Конституционном Суде РФ.

8. Выдвинуто положение о необходимости унифицировать законодательство субъектов РФ об Уполномоченных по правам человека, предусмотрев в нем единые сроки для рассмотрения обращений омбудсмена в органы государственной власти, придав силу официального обращения уполномоченного по правам человека ежегодному докладу о состоянии прав человека в субъекте РФ, в результате которого у органов государственной власти возникнет обязанность в письменном виде информировать о принятых мерах и запланированных мероприятиях.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключаются в том, что полученные результаты могут стать научной

основой для совершенствования гарантий прав и свобод человека в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ. Сделанные в ходе исследования предложения и рекомендации могут быть использованы в процессе законотворческой деятельности, а также при преподавании и изучении таких учебных дисциплин как «Теория государства и права», «Конституционное право России», «Конституционное право субъектов РФ», «Основы законодательства субъектов РФ», а также при чтении спецкурсов, посвященных гарантиям прав и свобод человека и гражданина.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и положения настоящего исследования, выработанные рекомендации по совершенствованию гарантий прав и свобод человека и гражданина докладывались автором на международных, всероссийских и региональных научно-практических конференциях и семинарах.

Автор выступал на международных научно-практических конференциях: «Вопросы теории и практики российской правовой науки» (Пенза, 2012 г.); «Актуальные проблемы российского права на современном этапе», (Пенза, 2012 г.); «Актуальные проблемы российского права на современном этапе», (Пенза, 2013 г).

Результаты диссертационного исследования используются в учебном процессе Пензенского государственного университета, а также в деятельности Пензенского регионального отделения Ассоциации юристов России и Центра правовой поддержки населения Союза юристов Пензенской области.

Результаты исследования опубликованы в 7 научных статьях по теме исследования.

Структура работы. Диссертационное исследование включает в себя введение, две главы, состоящие из семи параграфов, заключение, список нормативно-правовых актов и литературу.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются предмет, объект, цель и задачи исследования, характеризуются научная новизна и практическая значимость результатов исследования, раскрываются положения, выносимые на защиту, а также приводятся данные об апробации результатов диссертационного исследования.

В первой главе «Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в РФ» исследуются понятие и виды гарантий прав и свобод человека и гражданина в РФ.

Первый параграф «Система конституционных прав и свобод в РФ» посвящен изучению понятия «конституционное право граждан». В нем приводится классификация прав и свобод, раскрывается содержание основных конституционных прав граждан.

В ходе работы проведено исследование гарантий прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в уставном (конституционном) законодательстве субъектов РФ. В соответствии со структурно-логическим методом познания в первой главе исследования рассмотрена система конституционных прав и свобод, исследовано понятие «гарантия», изучены формально-юридические и институциональные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России.

Права и свободы человека и гражданина это органически присущие и неотчуждаемые возможности и притязания человека в экономической, социальной, политической и культурной сферах, определяющие меру свободы его поведения. Права и свободы, закрепленные нормативно-правовыми актами различных отраслей права, производны от фундаментальных прав и свобод, предусмотренных в Конституции.

Конституция РФ закрепляет принципы и правила, в соответствии с которыми должно строиться действующее законодательство, как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ. Таким образом, конституционные права и свободы представляют собой основу, базис правового статуса личности.

Основные фундаментальные права и свободы человека и гражданина и производные от них иные права и свободы охватывают самые разнообразные сферы жизни человека и общества: личную, политическую, социальную, экономическую, культурную. Исходя из этого, конституционные права и свободы по традиции подразделяют на три основных группы: 1) личные права, 2) политические права; 3) социальные, культурные и экономические права.

В последнее время в отечественной конституционно-правовой доктрине сформировалась научная позиция, в соответствии с которой «классическая» классификация прав и свобод человека и гражданина дополнена еще одной группой прав. Речь идет о так называемых «правах по защите других прав».

Права по защите других прав и свобод можно подразделить на пассивные, где индивид является объектом защиты, и активные, где индивид самостоятельно предпринимает меры по защите своих прав и свобод. Подобная двойственная конструкция позволяет обеспечить более полную и всестороннюю защиту прав личности.

Во втором параграфе «Формально-юридические гарантии в системе гарантий прав и свобод человека и гражданина в РФ» раскрывается система гарантий прав и свобод человека и гражданина в РФ, проводится классификация гарантий, исследуется понятие «гарантия».

Правовой статус включает в себя совокупность прав и свобод, а также обязанностей личности, определяющих правовое положение индивида в обществе. В содержание правового статуса человека и гражданина в РФ входят несколько элементов, среди которых важную роль играют различные гарантии соблюдения прав и свобод. Именно гарантии прав и свобод человека и гражданина обеспечивают саму возможность реализации правового статуса личности.

В отечественной правовой доктрине под гарантиями понимаются условия и средства, способствующие фактической реализации и всесторонней охране прав и свобод личности.

Конституционные гарантии это предусмотренные Конституцией РФ условия и обстоятельства реализации прав и свобод человека и гражданина, обеспечиваемые государством, а также средства и меры экономического, политического и юридического характера, применяемые государственными органами для обеспечения человеку и гражданину реальной возможности в осуществлении его прав и свобод.

С точки зрения общей теории права, гарантии прав и свобод человека и гражданина подразделяются на общие и юридические. Предметом изучения науки конституционного права, в первую очередь, являются так называемые юридические гарантии, – иначе говоря, гарантии, закрепленные в правовых нормах.

Юридические гарантии в числе прочего можно подразделить на две группы: формально-юридические и институциональные гарантии.

Формально-юридические гарантии непосредственно являют собой нормативное закрепление в Конституции РФ и в законодательстве любых положений, направленных на обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Третий параграф «Институциональные гарантии прав и свобод человека и гражданина в РФ» посвящен изучению системы органов государственной власти и институтов гражданского общества, представляющих собой институциональные гарантии прав и свобод человека и гражданина.

В РФ предусматривается деятельность специальных органов государства, наделенных необходимыми полномочиями, способствующими обеспечению основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина.

Все органы государственной власти, как федеральные, так и региональные, в рамках своей компетенции обязаны предпринимать меры по обеспечению соблюдения и осуществления прав и свобод человека и гражданина.

Основные права и свободы человека и гражданина не только признаются государством, но и защищаются им, поскольку значимость конституционно закрепленных прав обусловлена тем, что от уровня их реальной обеспеченности зависит решение вопроса об отнесении государства к числу демократических и правовых.

В систему государственных и негосударственных органов и организаций, обеспечивающих охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина, включены следующие органы:

1) Президент РФ выступает в качестве гаранта прав и свобод человека и гражданина. Сотрудники Администрации Президента на постоянной основе осуществляют работу с письмами и обращениями граждан, организуют и проводят личный прием граждан по самым различным вопросам. Кроме того, существуют специальные правозащитные структуры, к числу которых относится Совет при Президенте по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека.

2) Органы законодательной власти федерации и ее субъектов. Именно от них зависит создание современной правовой базы, направленной на конкретизацию и развитие конституционных норм о правах и свободах человека и гражданина.

3) Значительная роль в деле защиты прав и свобод человека и гражданина принадлежит Генеральной прокуратуре РФ.

4) Министерства и ведомства, входящие в систему органов исполнительной ветви государственной власти (учреждения юстиции, внутренних дел, безопасности, здравоохранения, образования, транспорта и др.), призванные среди прочих реагировать на многочисленные обращения, заявления, жалобы и претензии граждан и общественных объединений, помимо прочего обязаны осуществлять меры исполнительного характера, направленные на реализацию государственных программ по обеспечению и защите прав всех граждан.

5) Уполномоченный по правам человека в РФ и система одноименных правозащитных институтов в субъектах РФ призваны осуществлять контроль за соблюдением прав и свобод человека в деятельности государственных органов и должностных лиц. Создание в РФ института Уполномоченного по правам человека, безусловно, является одним из ключевых показателей поступательного развития демократии.

6) Комиссии (советы) по правам человека в субъектах РФ. Такие комиссии (советы) действуют во многих субъектах РФ.

7) Уполномоченный по правам ребенка в РФ осуществляет свою деятельность в соответствии с Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 г. N 986 «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка». В целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов детей в РФ также создана система одноименных правозащитных институтов в субъектах РФ.

8) Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления представляют собой наиболее приближенный к населению и местным проблемам уровень публичной власти.

9) Адвокатура и нотариат. Данные публичные корпорации обеспечивают защиту прав и свобод граждан, способствуют осуществлению конституционных прав в силу прямого возложения на них данной функции действующим законодательством.

10) Общественные органы и организации, действующие как на международном, общероссийском, так и на региональном и местном уровнях оказывают большое влияние на обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Они не входят в систему государственно-правовой защиты прав человека, но, как правило, тесно сотрудничают с государством и положительно влияют на повышение уровня эффективности правозащитной деятельности государственных органов.

11) Суды общей юрисдикции. Бесспорно, ключевой институциональной гарантией прав и свобод человека и гражданина в РФ является гарантия судебной защиты.

12) Важное место в системе судебных инстанций занимает Конституционный суд РФ. Специализированный конституционный контроль (надзор) представляет собой важнейший способ защиты Конституции РФ и провозглашенных ею конституционных прав и свобод человека и гражданина. Главным критерием деятельности Конституционного суда РФ является соблюдение прав человека, данный критерий имеет универсальное значение и оказывает влияние абсолютно на любое решение о проверке конституционности тех или иных актов.

13) Европейский Суд по правам человека. В соответствии с положениями части 3 статьи 46 Конституции РФ российские граждане наделены правом обращаться за защитой своих прав в межгосударственные органы. Среди международных судебных инстанций, занимающихся защитой прав и свобод человека и гражданина, наиболее известным и авторитетным является расположенный в Страсбурге Европейский Суд по правам человека.

Вторая глава «Особенности закрепления гарантий прав и свобод человека и гражданина в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ» непосредственно раскрывает содержание гарантий прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ.

Первый параграф «Соотношение гарантий прав и свобод человека и гражданина, закрепляемых на федеральном и региональном уровнях» содержит сравнительный анализ гарантий прав человека и гражданина, предусмотренных в федеральном и региональном законодательстве.

В связи с разграничением компетенции между федерацией и ее субъектами региональным законодательством предусмотрены в основном институциональные гарантии прав и свобод человека и гражданина.

К исключительной компетенции РФ отнесены лишь те вопросы, которые необходимы и достаточны для обеспечения суверенитета и верховенства федерации, а также для защиты прав и свобод человека, независимо от места его постоянного проживания или временного пребывания.

К совместному ведению РФ и ее субъектов отнесены вопросы, для оптимального решения которых объективно необходима совместная деятельность федеральных и региональных органов власти.

Рассмотреть в рамках настоящего исследования все гарантии прав и свобод человека и гражданина, находящиеся в совместной компетенции федерации и ее субъектов, не представляется возможным. В связи с этим мы ограничимся рассмотрением лишь одного из предметов совместного ведения.

В соответствии с положениями статьи 72 Конституции РФ среди прочих к предметам совместного ведения федерации и ее субъектов относятся защита прав и свобод человека и гражданина и защита прав национальных меньшинств.

Представляется, что особенность прав малочисленных народов заключается в том, что данные права являются коллективными. Иными словами они могут быть реализованы не только отдельным индивидом, а коллективом, общиной, народностью. Безусловно, отдельный человек также может реализовывать эти права и свободы, однако такая возможность обусловлена не правовым статусом конкретного индивида, а членством в некой общности.

Обеспечение гарантий права малочисленных народов на самоопределение является наглядным примером вопроса, находящегося в совместном ведении федерации и ее субъектов. Действительно, несмотря на то, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, и, в частности, прав национальных меньшинств и малочисленных народов, безусловно, являются обязанностью РФ, они не могут быть в полной мере обеспечены без участия субъектов федерации, на территории которых непосредственно проживают национальные меньшинства и малочисленные народы.

Примечательно, что субъектам РФ предоставлена возможность принимать собственные нормативно-правовые акты в рассматриваемой сфере. Следовательно, региональные законодатели вправе предусмотреть дополнительные гарантии обеспечения прав малочисленным народам, например, в сфере образования и культуры.

Предоставленной возможностью воспользовались многие субъекты РФ, закрепив в уставах и конституциях как общие, так и конкретные правовые нормы, гарантирующие реализацию прав малочисленных народов.

В конституционном (уставном) законодательстве практически всех субъектов РФ предусмотрены гарантии прав и свобод человека и гражданина. Причем формально-юридические гарантии практически в полном объеме повторяют соответствующие положения Конституции РФ и федерального законодательства.

Второй параграф «Деятельность конституционных (уставных) судов субъектов РФ как гарантия прав и свобод человека и гражданина» посвящен анализу деятельности региональных органов конституционной юстиции.

Правовая природа конституционных (уставных) судов имеет двойственный характер. Во-первых, будучи органами судебной власти, они входят в состав судебной системы РФ. Во-вторых, они входят в систему органов государственной власти субъектов РФ. Этим обусловлена особая роль конституционных (уставных) судов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

Представляется, что конституционный (уставный) суд как таковой представляет собой необходимый элемент системы государственных органов субъекта федерации как государственно-правового образования. Фактическое создание подобного органа придает системе органов государственной власти заверченный, полноценный характер.

Значение деятельности региональных органов конституционной юстиции также заключается в приведении законодательства субъектов РФ и нормативных правовых актов органов местного самоуправления в соответствие с федеральным законодательством, конституцией (уставом) субъекта РФ, решениями Конституционного Суда РФ. Этим объясняется востребованность и необходимость создания конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Органы конституционной юстиции субъектов РФ являются весьма эффективным средством защиты прав и свобод человека и гражданина. Такой вывод обусловлен тем, что в результате деятельности конституционного (уставного) суда субъекта РФ оперативная судебная защита конституционных прав предоставляется не только заявителю, но и иным гражданам, чьи права и свободы были нарушены нормативным правовым актом, признанным неконституционным.

Кроме того, зачастую правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов РФ, содержащиеся в выносимых ими решениях, содержат ориентиры для деятельности законодательных, исполнительных органов субъектов РФ, а также органов местного самоуправления.

Таким образом, региональные органы конституционной юстиции, безусловно, способствуют усилению судебной власти. Основываясь на проведенном исследовании деятельности региональных органов конституционной юстиции, можно сделать вывод о том, что в тех субъектах РФ, где подобные органы созданы и реально функционируют, имеется дополнительная институциональная гарантия защиты прав и свобод человека и гражданина.

Третий параграф «Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ как специализированный институт защиты прав и свобод человека и гражданина» посвящен изучению проблем и особенностей деятельности региональных омбудсменов.

Учитывая, что учреждение должности регионального омбудсмена не является обязательным, а оставлено на усмотрение органов законодательной

власти субъектов федерации, ежегодное увеличение регионов РФ в которых введена данная должность, представляется положительной тенденцией.

В соответствии с положениями статей 15 и 16 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 N 1-ФКЗ основной функцией федерального омбудсмана является рассмотрение жалоб граждан на действия (бездействие) органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе тогда, когда по спорной ситуации уже вынесено судебное решение, однако заявитель с ним не согласен.

Подобный подход представляется разумным и целесообразным, так как Уполномоченный по правам человека в ходе рассмотрения соответствующего обращения гражданина вправе сделать необходимые запросы и получить информацию и доказательства, которые не могли быть получены гражданином самостоятельно, не были запрошены судом, однако могут оказать влияние на рассмотрение спорной ситуации и могут послужить основанием для пересмотра судебного акта по вновь открывшимся обстоятельствам.

Деятельность уполномоченных по правам человека изначально имеет целью полемику с должностными лицами, допускающими своими действиями (бездействием) нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Своеобразным подведением итогов деятельности регионального омбудсмана в течение прошедшего года является соответствующий доклад, направляемый в обязательном порядке Уполномоченному по правам человека в РФ, Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка, органам государственной власти субъекта федерации, а также публикуемый в средствах массовой информации, на соответствующем официальном сайте регионального омбудсмана в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Целью подобных докладов являются объективное изложение проблемных вопросов, характеризующих состояние (реализацию) прав человека в субъекте федерации; демонстрация механизма работы Уполномоченного по

правам человека, методики осуществления функций, возложенных региональным законодательством; оглашение выводов и рекомендаций в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина в соответствующем субъекте РФ.

Институт уполномоченного по правам человека в субъектах РФ является весьма востребованным, о чем свидетельствует растущее доверие к нему граждан, которые во многих случаях обращаются к омбудсмену как к последней инстанции, надеясь на решение своих вопросов. И это делает актуальной еще одну проблему.

Все находящиеся на территории РФ индивиды: российские и иностранные граждане, а также лица без гражданства должны иметь равную возможность для защиты своих прав и свобод независимо от того, в каком субъекте РФ они пребывают. В связи с этим представляется необходимым предпринять меры по обеспечению функционирования омбудсменов во всех регионах страны. В обратном случае, нельзя говорить о единстве правового пространства российского государства и равенстве прав граждан, в том числе прав на защиту нарушенных прав.

Четвертый параграф «Проблемы и перспективы совершенствования гарантий прав и свобод человека и гражданина в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ» содержит предложения и рекомендации, сделанные в ходе исследования.

Можно выделить следующие перспективы совершенствования гарантий прав и свобод человека и гражданина в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ:

1) Следует активизировать деятельность федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества по правовому просвещению граждан, формированию у них доверительного отношения к функционирующим и вновь создаваемым правозащитным институтам. Подобная работа должна охваты-

вать самые разные слои населения и должна осуществлять в тесном взаимодействии со средствами массовой информации.

2) Необходимо обеспечить условия для формирования конституционных и уставных судов во всех без исключения субъектах РФ. Это позволит снизить вероятность возникновения противоречий между федеральным и региональным законодательством; будет способствовать сокращению случаев нарушения прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, будет соблюден принцип равенства прав граждан на конституционную защиту нарушенных прав независимо от места проживания.

3) Следует внести изменения в положения федерального законодательства с тем, чтобы возложить часть расходов по финансированию и материально-техническому обеспечению деятельности региональных органов конституционной юстиции на федеральный бюджет.

4) Необходимо на законодательном уровне обусловить возможность обращения в Конституционный Суд РФ с заявлением о проверке конституционности закона субъекта РФ с предварительным обращением по данному вопросу в конституционный (уставной) суд субъекта РФ. Таким образом, речь идет о создании в РФ системы конституционных судов и об отмене положения о невозможности обжаловать решение конституционного (уставного) суда РФ.

5) Следует внести изменения в федеральное и региональное законодательство и предусмотреть единые сроки для рассмотрения обращений Региональных омбудсменов, адресованных конкретным органам государственной власти. Кроме того, целесообразно приравнять направление копии ежегодного доклада омбудсмана к официальному обращению, в связи с чем у органов государственной власти возникнет обязанность в письменном виде сообщить о предпринятых мерах и запланированных мероприятиях, имеющих целью выполнение предложений и рекомендаций, сделанных Уполномоченным по

правам человека в ежегодном докладе по итогам правозащитной деятельности за отчетный период.

Представляется, что реализация сделанных в ходе исследования предложений и рекомендаций будет способствовать совершенствованию гарантий прав и свобод человека и гражданина в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ.

В **заключении** подведены итоги и изложены основные выводы проведенного исследования.

**По теме диссертационного исследования
автором опубликованы следующие работы:**

*Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных
ВАК Министерства образования и науки РФ*

1. Егоров С.С. Гарантии права малочисленных народов на самоопределение в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации // Закон и право. 2013 № 7. С. 39-43 (0,42 п.л.).
2. Егоров С.С. Деятельность Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в сфере обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина // Закон и право. 2013 № 8. С. 18-20 (0,27 п.л.).
3. Егоров С.С. Проблемы и перспективы совершенствования гарантий прав и свобод человека и гражданина в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации // Закон и право. 2013. № 9. С. 45-47 (0,3 п.л.).

Публикации в иных изданиях

4. Егоров С.С. Гарантии прав и свобод человека и гражданина в Пензенской области // Вопросы теории и практики российской правовой нау-

ки / Сб. науч.-практ. статей / Под ред. Г.В. Синцова. Пенза: Пензенский государственный университет, 2012. С. 34-36 (0,12 п.л.).

5. Егоров С.С. Тенденции обеспечения гарантий конституционных прав и свобод граждан в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права на современном этапе / Сб. науч.-практ. статей / Под ред. В.В. Гошуляка. Пенза: Пензенский государственный университет, 2012 . С. 42-44 (0,13 п.л.).

6. Егоров С.С. Недопустимость произвольного ограничения прав и свобод человека и гражданина как формально-юридическая гарантия // Актуальные проблемы российского права на современном этапе / Сб. науч.-практ. статей / Под ред. В.В. Гошуляка. Пенза: Пензенский государственный университет, 2013. С. 77-82 (0,25 п.л.).

7. Егоров С.С. «Права по защите других прав» в системе конституционных прав и свобод в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права на современном этапе / Сб. науч.-практ. статей / Под ред. В.В. Гошуляка. Пенза: Пензенский государственный университет, 2013. С. 82-84 (0,12 п.л.).

Подписано в печать 30.12.2013 г. Заказ № _____
Формат 60x84 1/16. Объем 1,4 п.л. Тираж 100 экз.
Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва, ул. Рождественка, 5/7, стр.1