

На правах рукописи

Атаев Артур Викторович

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И СОБЛЮДЕНИЕ
ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 23.00.02 — Политические институты, этно-
политическая конфликтология, национальные
и политические процессы и технологии**

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

Москва 2004

Работа выполнена в Северо-Осетинском государственном университете
имени К.Л.Хетагурова

Научный руководитель - доктор исторических наук, профессор
Дзидзоев Валерий Дударович

Официальные оппоненты: доктор политических наук
Койбаев Борис Георгиевич;
доктор политических наук
Тоганян Вартан Суренович

Ведущая организация Северо-Осетинский институт гуманитарных
и социальных исследований имени В.И. Абаева
при Владикавказском научном центре
Российской академии наук и Правительстве
Республики Северная Осетия-Алания.

Защита состоится « 24 » сентября 2004 г. в 11 часов на заседании
диссертационного совета Д 002.088.03 при Институте социально-политических
исследований Российской академии наук по адресу: 119991, Москва, Ленинский
проспект, 32А.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института социально-по-
литических исследований РАН.

Автореферат разослан: « 23 » августа 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат философских наук



Т.В. Ковалева

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Начало нового тысячелетия все более отчетливо обозначает новые парадигмы организации мирового порядка, отношений между государствами, этносами, культурами, конфессиями и другими социальными образованиями.

Именно этим обусловлено то, что в последнее время во главу угла общественными и государственными институтами выносятся проблема соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Актуальность выбранной темы исследования обуславливается следующими обстоятельствами:

Во-первых, в нынешних условиях проблема обеспечения прав граждан приобретает особое значение: общество осознало безусловную ценность и важность естественных и неотъемлемых прав человека, принадлежащих ему от рождения. Но в то же время оно не в состоянии обеспечить их полное и реальное осуществление. Эта коллизия является острой и болезненной, а также выступает сильнейшим раздражителем общественного сознания, источником недовольства людей¹.

Во-вторых, по мнению некоторых политологов², именно сейчас, когда крупный международный конфликт может поставить современную цивилизацию на грань крупномасштабных боевых действий, актуальной становится задача поиска совершенных систем, способствующих более полному соблюдению прав и свобод человека и гражданина в процессе властвования, что особенно актуализируется в условиях глобальной войны с терроризмом. В связи с этим задачей институтов государственной власти является выработка эффективных механизмов реализации конституционных и иных прав граждан.

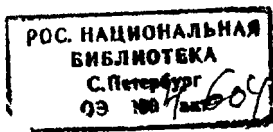
В-третьих, человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства³.

В-четвертых, сегодня ученые с уверенностью говорят, что права человека - это особая область научного познания, которая ранее в отечественном обществоведении не изучалась. Это было обусловлено тоталитарным характером социально-политического строя общества и односторонним, идеологизированным подходом к рассматриваемой проблеме. В Советском

¹ Матузов Н.И. Личность. Политика. Право // Теория политики (общие вопросы) Саратов, 1994. С.292.

² Койбаев Б.Г. Информационная деятельность международных организаций в обеспечении безопасности на Ближнем Востоке. Автореферат дисс... доктора политических наук. СПб., 2003. С.3.

³ Конституция Российской Федерации. Официальный текст. М, 2004.С.3.



Союзе считалось, что реально существуют лишь такие права, которые дарованы ему государством. Отрицалась идея неотъемлемых прав человека, их общечеловеческого характера, принижалось значение гуманистических традиций в отечественной мировой культуре⁴.

В работе анализируются принципы взаимоотношений человека и государства, признанные международным сообществом. К сожалению, принципы, закрепленные в Конституции Российской Федерации, в стране соблюдаются не в полной мере. Эта проблема находится в центре внимания исследования. Постановка данной проблемы обуславливается развитием ряда конституционных принципов в системе современного российского законодательства. В частности, права человека – это средство контроля за государственной властью, ограничитель всевластия государства, которое не должно преступать границ свобод, очерченных правами человека. Сегодня в России все еще отсутствует подлинное уважение к человеку и его правам. Деформация правосознания, происходившая десятилетиями, глубоко укоренившееся пренебрежение к правам и свободам, создают сложную ситуацию незащищенности индивида, его неуверенность в предсказуемости властей. Статья 2 Конституции Российской Федерации провозгласила: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Принцип, содержащийся в этой статье, к сожалению, еще далек от воплощения. Права человека не заняли достойного места в нашей жизни, их нарушение носит массовый характер. Систематические невыплаты зарплат и пенсий, нарушение прав вынужденных переселенцев и беженцев, нарушение прав военнослужащих, возрастающая безработица и многое другое. В России не гарантирован прожиточный минимум, призванный обеспечить достойное существование человека. Значительная часть населения оказалась за чертой бедности.

Первые источники, касающиеся выработки нормативных правовых актов в процессе властвования, относятся к периоду существования Вавилоны, когда в 1750 году до нашей эры был принят Законник Хаммурапи.⁵ В XII-И веках до нашей эры появляется Ветхий Завет⁶. В I-II веках уже нашей эры появился Новый Завет⁷. В VII веке нашей эры появляется Коран⁸. В

⁴ Гусева Д.А., Яскевич Я.С. Права человека. Минск, 2002. С.5.

⁵ Дербичева С.А., Игнатова В.П. Международное гуманитарное право и обеспечение прав человека в деятельности сотрудников правоохранительных органов. М., 2001. С.28.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

1215 году в Соединенных Штатах Америки принимается Великая хартия вольностей⁹. В 1689 году в Англии принимается Биль о правах человека, в 1789 году во Франции - Декларация прав человека и гражданина. В 1791 году в США - Биль о правах. В 1861 году в России императором Александром II был принят первый документ в области прав человека в России - манифест «О крестьянах, вышедших из крепостной зависимости». В 1905 году Николай II подписывает манифест «Об усовершенствовании государственного порядка»¹⁰.

При анализе современной законодательной базы можно с уверенностью утверждать: в полной мере права могут быть обеспечены и защищены только в таком государстве, «... которым управляет право, а не отдельные люди»¹¹.

Конечная цель деятельности государства и органов государственной власти состоит в обеспечении прав и свобод человека и гражданина. Достижение этой цели неразрывно связано с обязанностью государства создавать систему защиты прав и свобод, а также устанавливать юридические процедуры такой защиты. К сожалению, не всегда конституционные нормы реализуются в полной мере. Несмотря на то, что Конституцией Российской Федерации закреплена обязанность государства соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, отношения между государством и личностью не являются равноправными и, следовательно, справедливыми¹².

Деятельность государственной власти в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина исследуется в ходе анализа функционирования государственных органов по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

Защита прав и свобод государством является основным, главным способом во всем правозащитном механизме. Это обусловлено рядом причин.

Во-первых, государство располагает системой органов, которые обязаны осуществлять деятельность по защите прав и свобод.

Во-вторых, государство имеет в своем распоряжении набор эффективных средств не только для защиты и восстановления нарушенных прав и свобод, но и для недопущения подобных нарушений.

В-третьих, только акт государственного органа обладает необходимой обязательной силой в отношении всех иных актов.

В-четвертых, государство располагает аппаратом принуждения с целью привлечения виновных в нарушении прав и свобод личности к ответственным.

⁹ Там же

¹⁰ Там же.

¹¹ Фляйнер Т. Что такое права человека? М., 1997. С. 129.

¹² Круглый стол журнала «Государство и право»: «Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих» // Государство и право. М., 2000. №3. С.23.

ности. Все остальные способы защиты прав и свобод дополняют, но не заменяют государственную защиту¹³.

Согласно Конституции Российской Федерации, принятой на референдуме в октябре 1993 года, 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 присутствующими им способами, методами и средствами на всей территории России.

Конституционный статус главы государства предполагает наличие специфических для него прав и обязанностей во взаимодействии с другими государственными институтами, делающими Президента ключевой фигурой во властных структурах государства. Это проявляется, прежде всего, в прерогативе Президента Российской Федерации определять в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами основные направления внутренней и внешней политики государства¹⁴, принимать меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности¹⁵, приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом¹⁶. Наделение Президента России такими обширными полномочиями обусловлено тем, что он выступает как гарант незыблемости Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина.

В формулировке части 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации о том, что Президент является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, заложена функция Президента как верховного арбитра соблюдения и обеспечения всеми ветвями власти, всеми органами государственной власти Российской Федерации, их должностными лицами прав человека. Положение об обязанности Президента защищать Конституцию, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина содержится также в тексте присяги, которую Президент дает при вступлении в должность¹⁷.

Указы Президента приостанавливают применение актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, но не отменяют их.

¹³ 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, 1999. С. 2-3.

¹⁴ Конституция Российской Федерации. Официальный текст. Ч.3.Ст.80.

¹⁵ Там же. Ч.2.Ст. 80.

¹⁶ Там же. Ч. 2. Ст. 85.

¹⁷ Владимир Путин вступил в должность Президента // Северная Осетия. 2004. №81.

Данное конституционное полномочие Президента распространяется на акты президентов республик, глав правительств, руководителей администраций субъектов Российской Федерации и губернаторов. Например, Указом Президента Республики Ингушетия от 26 апреля 1999 года установлено, что до 1 января 2004 года лицам, не имеющим регистрации на территории данной республики, а также не состоящим на учете в миграционной службе, не разрешается продажа, дарение, обмен жилых домов и квартир¹⁸. Этим грубо нарушались конституционные права граждан: свобода передвижений, право частной собственности. Президент Российской Федерации приостановил действие этого указа, предложил привести его в соответствие с Конституцией Российской Федерации¹⁹.

В процессе осуществления своих полномочий Президент Российской Федерации издает указы, направленные на защиту правового положения личности в целом и отдельных групп населения, включая пенсионеров, военнослужащих, студентов и других граждан нуждающихся в защите со стороны государства.

Степень научной разработанности темы. Несмотря на относительно большое количество публикаций о соблюдении прав человека и гражданина в печатных средствах массовой информации, в отечественной науке наблюдается определенный пробел в анализе проблем властвования и соблюдения прав человека. Пока нет ни одного целостного исследования данного вопроса. Чаще всего исследования ограничиваются либо мониторингом нарушений прав человека и гражданина, либо исключительно анализом работы органов государственной власти в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина²⁰.

Теоретическая база исследования. Теоретическое обеспечение диссертационного исследования базируется на современных теориях властных отношений, праве прав человека, современных международных теориях прав

¹⁸ Комкова Г.Н., Ландо А.С., Вагизов Р.Г., Батрашев Д.К., Маркелова Е.Г. Защита прав человека в Поволжском регионе: опыт и перспективы. Санкт-Петербург-Саратов, 2001. С.9.

¹⁹ Российская газета. 2000. №237. 15 ноября.

²⁰ Проект Федеральной концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека. М., 2000; Специальный доклад Р.Г. Абдулатипова Президенту Российской Федерации «О национальном самочувствии народов России. О состоянии и перспективах государственной национальной политики». М., 2000; Савельев Д.А. Права человека в области информации (международно-правовые аспекты). Автореф. дисс... канд. юр. наук. СПб., 2002; Карпов Д.В. Проблемы конституционно-правового гарантирования правозащитной функции судебной власти в Российской Федерации. Автореф. дисс... канд. юр. наук. Нижний Новгород, 2000.

человека, международного гуманитарного права. Основные теоретические разработки, изученные в ходе исследования, отражены в работах А.Я. Азарова, Л.М. Алексеевой, Т.А.Алексеевой, М.И.Байтина, Ю.М.Батурина, Г. Гегеля, Т. Гоббса, А.Д. Гусева, С.А. Дербичевой, В.П. Игнатова, В.В. Ильина, В.П. Ледяева, Я.С. Яскевич и других²¹.

Среди современных российских юристов - специалистов в области конституционного права, исследующих проблемы властвования и соблюдения прав человека, следует отметить А. Абашидзе, М. Баглая, М. Лобова, Л. Карапетян²².

Методологическую основу диссертации составил комплексный системный аналитический подход при анализе соотношения «государственная власть - права человека». В процессе исследования применялись также общенаучные методы анализа и синтеза, формально-юридический, системный, сравнительно-правовой. В ходе работы использовались методы эмпирического исследования: наблюдение, сравнение, контент-анализ, а также политологические методы познания общественно-политических явлений - системный, структурный, функциональный, сравнительный.

Эмпирическую базу исследования составили официальные документы Российской Федерации: Конституция Российской Федерации, подзаконные акты Российской Федерации. Важнейшими источниками явились сборники публикаций, вышедшие под эгидой Московской Хельсинской Группы. Среди них: «Чечня: политический процесс в Зазеркалье», «Избирательные права граждан: Россия 2003», Альтернативный доклад неправительственных организаций по соблюдению Российской Федерацией Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах, Права человека в регионах Российской Федерации (сборник докладов о событиях 2002 года), Национализм, ксенофобия и нетерпимость в регионах Российс-

²¹ См., например, Алексеева Л.М. История инакомыслия в СССР. М., 2001; Дербичева С.А., Игнатова В.П. Международное гуманитарное право и обеспечение прав человека в деятельности сотрудников правоохранительных органов. М., 2001; Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. М., 2001, Аристотель. Политика // Сочинения в 4 томах. Т.4. М., 1984; Алексеева Т.А. Власть и легитимность. М., 1989; Алексеева Т.А. Политический процесс в социокультурном измерении. М., 1997; Байтин М.И. Государство и политическая власть. Саратов: Издательство Саратовского государственного университета. 1972; Батулин Ю.М. Власть и мера. М., 1989; Гоббс Т. Левифиан // Избранные произведения. Т.2. М., 1991; Азаров А. Ройтер В. Хюфнер В. Защита прав человека. Международные и внутренние механизмы. М., 2000..

²² Баглай М. Конституционное право Российской Федерации. М., 2003; Лобов М. Защита имущественных прав в рамках Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод // Россия и Совет Европы: перспективы взаимодействия. Сборник докладов. М., 2001.

кой Федерации. Использовались и материалы журнала «Защита прав и свобод человека»²³, специальные ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, большое количество различных публикаций как зарубежных, так и отечественных авторов.

Обширным источниками эмпирического материала послужили статистические и информационные данные Московской школы прав человека, Санкт-Петербургского центра «Стратегия».

Были использованы материалы публикаций специализированных общественно-политических изданий, данные ежедневных информационных правозащитных Интернет-изданий.

Хронологические рамки исследования охватывают рубеж XX-XXI веков — периода, когда глобальные и региональные перемены определили факторы, существенно повлиявшие на развитие общественных и государственных институтов Российской Федерации. Имеется в виду формирование новых политических и общественных приоритетов вследствие развала Союза Советских Социалистических Республик и образования на бывшем советском пространстве стран, входящих в Содружество Независимых Государств.

Объект исследования - деятельность органов государственной власти Российской Федерации в области соблюдения прав человека и гражданина.

Предмет исследования - содержание, общие и специфические черты работы органов государственной власти по соблюдению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации на современном этапе.

Цель диссертации - определить роль и особенности государственной власти в соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации на современном этапе а также проведение комплексного исследования современного положения с соблюдением прав человека и гражданина. Прежде всего, это касается законодательных инициатив и конкретных действий федеральных органов государственной власти и субъектов Федерации в области защиты прав человека.

Для достижения поставленной цели необходимо было решить следующие исследовательские задачи:

- представить общую информационную картину состояния ситуации с соблюдением прав человека в СССР и Российской Федерации в исторической ретроспективе;
- определить особенности развития властных, национальных, межнациональных отношений в Российской Федерации в контексте соблюдения прав и свобод человека и гражданина;

²³ Защита прав и свобод человека// Иркутск. 2001. №13, Январь-февраль.

- проанализировать механизм деятельности специальных государственных и негосударственных институтов (Уполномоченный по правам человека, комиссии по правам человека, координаторы Московской Хельсинской Группы в регионах Российской Федерации) по соблюдению прав человека и гражданина;

- изучить специфику функционирования правозащитных общественных организаций на примере работы с конкретными заявлениями о нарушениях социальных, культурных, политических, экономических прав человека и гражданина;

- обосновать основные концепции соблюдения прав и свобод человека и гражданина государственными политическими институтами в процессе властвования;

- выявить основные проблемы, с которыми сталкиваются заявители, подающие жалобы о нарушении своих прав.

Научная новизна исследования состоит в том, что в диссертации логически обоснована роль государственной власти Российской Федерации в реализации процесса соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Оригинальность работы заключается в новизне научного подхода к анализируемой проблематике, позволившего конкретизировать следующие положения, выносимые на защиту:

- права человека - это не только средство контроля за властью, а и ограничитель всевластия государства;

- основные фундаментальные права человека должны соблюдаться в любой ситуации. Они могут быть ограничены только законом и исключительно для указанных в Конституции Российской Федерации целей: защиты основ конституционного строя, здоровья, нравственности, прав и законных интересов физических лиц. Временные ограничения прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения должны быть соразмерны и пропорциональны ситуации, определяющей необходимость таких ограничений;

- возрождение России в XXI веке возможно только в том случае, если ее величие будет заключаться не только в экономической и военной мощи, но и в созидательной деятельности ее свободных и равноправных граждан;

- только пользующиеся всеми правами и свободами люди могут созидательно участвовать в управлении делами государства и общества и готовы самоотверженно защищать их от внутренних и внешних угроз;

- одним из главных факторов, способствующих дискриминации национальных, политических, экономических меньшинств в Российской Федерации является несовершенство федерального и регионального законодательств, а также негосударственных институтов, призванных защищать права человека.

Практическая значимость исследования обусловлена тем, что основные положения и обобщения в диссертационной работе способствуют более глубокому пониманию соотношения между процессами властвования и соблюдения прав человека и гражданина.

Результаты диссертационного исследования в практическом плане представляют интерес для общественных правозащитных организаций, органов власти федерального и регионального уровня, аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионах страны, комиссий по правам человека субъектов страны.

Материал диссертации может найти применение при подготовке специальных курсов, специальных семинаров по правам человека, конституционному праву, политологии, конфликтологии.

Апробация исследования. Основные положения диссертации были изложены и обсуждены на научных конференциях и семинарах, в ходе участия в международных летних школах, в том числе: Международной Летней школе «Международные и внутренние механизмы защиты прав человека» (Саратов, 2002), Международной Летней школе «НАТО, ЕС, ОБСЕ, Совет Европы. Балканы - Кавказский регион. Проблемы постконфликтного урегулирования». (Геленджик, 2002), Международной молодежной научно-практической конференции «Политика и бизнес вменяющемся мире» (Обнинск, 2002), во время прохождения учебного курса Летней школы «Региональные аспекты истории холодной войны: страны Восточной Европы и великие державы» (Краснодар, 2003).

Структура работы обусловлена предметом и задачами исследования и подчинена логическому принципу изложения материала. Исследование состоит из введения, двух глав, заключения, библиографического списка.

И. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень разработанности проблемы соблюдения прав и свобод человека и гражданина в процессе властвования, определяются цели и задачи, методологическая и эмпирическая база, новизна и практическая значимость исследования.

В первой главе диссертации «Власть и права человека в контексте развития современного общества» характеризуется современная картина состояния с соблюдением прав человека и гражданина в Российской Федерации, затрагивается проблема становления правозащитного движения со времен существования СССР.

В параграфе 1.1. «Политическая власть и права человека. Сущность, структура, функции» автор выявляет роль и место политической власти в вопросе соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

В последние годы процессы формирования политической власти и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации находятся в центре внимания политиков, юристов и социологов. Тема регулярно поднимается в печатных и электронных средствах массовой информации. Отчасти интерес к проблеме обозначен серьезными центробежными тенденциями в Европе. Некоторые республики бывшего Союза ССР стали членами Европейского Союза²⁴. Российская Федерация является экономическим и политическим партнером ведущих европейских держав - ФРГ и Франции. Сегодняшнее политическое руководство страны провозгласило курс на дальнейшую интеграцию страны с ведущими международными организациями. Разумеется, участие Российской Федерации в международных политических организациях подразумевает соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Это раньше нация могла решать свои проблемы именно через обособление территории и создание на ее базе своей государственности²⁵.

Основным законом, охраняющим основные права и свободы человека и учреждающим в этих целях определенную систему государственной власти, является Конституция Российской Федерации.

Один из важнейших постулатов современной цивилизации гласит: государство существует для человека, чтобы охранять его свободу и содействовать благополучию²⁶.

В этой связи ученые политологи с уверенностью говорят, что власть как функциональная проблема гуманитарных наук относится к числу постоянных проблем. Именно поэтому она привлекает внимание большого количества исследователей.

Вся жизнь людей неразрывно связана с властью, которая является наиболее мощным средством защиты человеческих интересов, воплощения планов людей, урегулирования их противоречий и конфликтов. Ключевая разновидность власти - власть политическая обладает колоссальными конструктивными способностями, представляет самый мощный источник развития общества, орудие социальных преобразований и трансформаций²⁷.

Наряду с созидательными возможностями, политическая форма власти может не только созидать или объединять общество, но и разрушать те или иные социальные порядки, дезинтегрировать человеческие сообщества. Это действие политической власти может квалифицироваться как нарушение прав человека.

²⁴ Независимая газета. №96 (3211), 17.05.2004. С.3.

²⁵ Попов Г.Х. Национальности России. 12.04.2004.

²⁶ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2003. С.3.

²⁷ Колесников В.Н. О политических функциях статуса выборов. М., 1999. С. 34.

Будучи неотъемлемой стороной социальной жизни, власть развивается в процессе эволюции и сообщества, приобретая те или иные формы в зависимости от различных этапов исторической эволюции и общественных изменений. Здесь уместно отметить, что как непрменный спутник развития общества власть возникла задолго до появления государства и его политической сферы.

Приблизительно 40 тысяч лет она существовала в догосударственных и дополитических формах, выступая в качестве способа поддержания баланса внутри клановых отношений в виде господства вождей, шаманов и других лидеров первобытных обществ²⁸.

С момента образования государства, то есть в течение последних 5 тысяч лет власть существует и в своей политической, публичной форме. Причем начальные, патриархальные формы политической власти серьезно отличались от ее современных форм. В частности, в политическом пространстве, того времени отсутствовали посредники между населением и государственными структурами, институт разделения властей или какие-либо иные элементы организации сложной межгрупповой конкуренции.²⁹ По сути дела, власть, механизмы принуждения в значительной мере основывались на примитивных отношениях «дарообмена» (Мосе), кумовства, протекционизма и других аналогичных связях, которые заложили традиции взяточничества и коррупции в развитии государства.³⁰

В настоящее время в обществе складываются формы надгосударственной политической власти, сосуществующие с аналогичными способами регулирования социальных отношений национальными государствами. Так, ООН формирует единую систему международных, а Евросоюз - региональную систему властных отношений, которые принимают основные акты о правах человека.

Большинство отечественных исследователей считают, что власть - это способность, право или возможность одних людей оказывать решающее воздействие на поведение или деятельность других с помощью различных средств: права, авторитета, воли, принуждения.³¹

²⁸ Соловьев А.М. Политология. Политическая теория, политические технологии. М., 2000. С.82.

²⁹ Чудинов А.В. Прощание с эпохой (Размышления над книгой «Очерки по истории Великой Французской революции 1789-1814 гг.») // Вопросы истории. №7.1998.

³⁰ Иноземцев В.П. Постэкономическая революция: теоретическая конструкция или историческая реальность? // Вестник российской академии наук. Том 67. №8. 1997. С. 711-719.

³¹ Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. Исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции и упадке прошлых форм государ-

В параграфе 1.2. «История становления отечественного правозащитного движения в Российской Федерации» анализируются предпосылки становления современного правозащитного движения со времен существования СССР.

Тоталитарный характер социально-политического строя советского общества характеризовался идеологизированным подходом³² к рассматриваемой проблеме. Считалось, что реально существуют лишь такие права человека, которые дарованы ему государством. В Советском Союзе отрицалась идея неотъемлемых прав человека, их общечеловеческого характера, принижалось значение гуманистических традиций в отечественной и мировой культуре, общественно-политической жизни.

Следует отметить, что термины «власть», «политическая элита» в отечественной общественной науке до конца 90-х годов в научном обороте так же, как и права человека, практически не использовались, а если использовались, то, безусловно, превалировал классовый подход к социальным феноменам, который был важнейшим требованием марксизма-ленинизма. Классовый подход был одним из ведущих принципов анализа явлений общественной жизни, в том числе и социальных теорий. Поддерживается он гнилой рутинной, заскорузлостью, рабьей привычкой, а еще больше грязной корыстью капиталистов, «заинтересованных в том, чтобы управлять грабя и грабить, управляя».³³

Абсолютное большинство политологов с уверенностью говорит, что советские антиэлитистские теории проистекали из незрелости общественных наук, незнания законов общественного развития и были закреплены интересами партийно-хозяйственной номенклатуры Советского Союза.

Однако для второй половины XX века характерны, во-первых, глобальные процессы, затрагивающие все стороны жизнедеятельности человека и общества, а во-вторых, их интенсификация, ускорение в ведущих промышленных и культурно развитых странах мира. Основные черты содержательной стороны этих процессов были связаны с интеграцией государственных

ственности, их влияние на политические институты и деятельность властвующих групп в современной России. 2-е изд., доп. М.: Моск. обществ. научный фонд, 2000. С. 37. Щербинин. Человек во власти. Куда идет Россия: Междунар. симпозиум 17-18 января 2000 г. / Под общ. ред. Т.И. Заславской. М.: Моск. высш. школа соц. и экон. наук; Интер-центр, 2000. С. 209-216.

³² По мнению большинства ученых, начало «идеологизированного подхода» ознаменовано созданием «Ялтинш-потсдамской» модели, закрепившей в середине 40-х годов геополитические итоги второй мировой войны.

³³ Ашин Г. Критика современных буржуазных теорий о роли народных масс и личности. М., 1973. С. 116.

и общественных структур в мире. Одним из направлений интеграции было сближение и унификация национальных правовых систем. Советский Союз был лишен этой возможности: не было идеологических предпосылок для научной интерпретации и введения в научный оборот терминов «власть», «политическая элита» и «права человека».

Поскольку идеологические концепции являются духовным выражением определенных социальных интересов, они оказывают влияние на деятельность социальных институтов и могут становиться важным фактором исторического развития. Известно, что идеология французских правителей XVIII века в Период Великой французской революции сыграла огромную роль в возвышении третьего сословия, выступившего против феодализма и абсолютизма.³⁴

Для современного демократического общества характерен широкий спектр различных типов идеологий, начиная с крайне реакционных (неофашизм, расизм), неконсервативных и либеральных и кончая левым экстремизмом. Некоторые из этих экстремистских и идеологических концепций правого или левого толка давно уже представляют серьезную опасность для нормального существования отдельных стран и всего человечества.

Серьезной угрозой для демократических стран является также религиозный экстремизм, который под флагом «борьбы с неверными» утверждает право и методы массового террора.

Главная опасность тех или иных идеологий состоит не столько в их привлекательности для отдельных социальных слоев или этносов, а в монополизации, превращении этих идеологий в государственные.

Убедительным свидетельством тому может служить марксистская идеология. Пока марксизм был идеологией определенных политических течений в различных странах, он представлял интерес в основном для сторонников этих течений. Однако положение коренным образом изменилось, когда в результате Октябрьской революции 1917 года в России сторонники марксизма пришли к власти.

С этого времени марксизм становится в России, а затем и в СССР не только идеологией правящей партии, но и государственной идеологией советского государства, обязательной для всех ее граждан.

Уже в первой Конституции РСФСР 1918 года в качестве основной ставилась задача уничтожения всякой эксплуатации человека человеком, полного подавления эксплуататоров, установления социалистической организации общества и победы социализма во всех странах (ст.3).³⁵ Кроме того, руководствуясь интересами рабочего класса в целом, советское государство

³⁴ Чузинов А.В. Прощание с эпохой (размышления над книгой «Очерки по истории Великой Французской революции 1789-1814 годы»)/Вопросы истории. №7. 1998. С. 24.

лишало лиц и отдельные группы лиц прав, которые использовались ими в ущерб интересам социалистической революции (ст. 3).³⁶ Поскольку среди этих прав значилась и свобода выражения мнений, то ни о какой иной идеологии, кроме марксизма, в тот период, разумеется, не могло быть и речи.

Уже 9 ноября (27 октября) 1917 года был принят Декрет Совета Народных комиссаров «О печати»,³⁷ которым запрещались все оппозиционные советской власти издания. При этом рабочее и крестьянское правительство обращало внимание населения на то, что и в нашем обществе за этой либеральной ширмой фактически скрывается свобода для имущих классов, захватив в свои руки львиную долю всей власти, невозбранно отравлять умы и вносить смуту в сознание масс».³⁸ Следовательно, такого рода свобода этим Декретом сохранялась лишь за государством и господствующей в нем идеологией.

Конституция СССР 1936 года предоставляла гражданам политические права и свободы (свобода слова, свобода печати и т.д.) только в целях «укрепления социалистического строя» (ст.125).³⁹ Это означало, что использование данных прав в иных целях, например, в целях критики социалистического строя и его идеологии, запрещалось.

Однако наиболее откровенно идеология марксизма была объявлена официальной, государственной в Конституции СССР 1977 года. Уже устанавливалось, что в СССР сложилось «идейное единство советского общества», что советское общество – это общество высокой идейности, что советский народ руководствуется идеями научного коммунизма. А статья 6 устанавливала, что руководящей и направляющей силой советского общества, его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза, существующая для народа и служащая народу.⁴⁰ «Вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия, – указывалось в этой статье, – определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный, научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма».⁴¹

³⁵ Конституция Российской Федерации. Основной текст. М., 2004.

³⁶ Там же.

³⁷ Список актов конституционного значения 1800-1918 годы. М, 2003. С.246.

³⁸ Там же.

³⁹ Там же.

⁴⁰ Там же.

⁴¹ Конституция СССР. Основной текст. М., 1977.

Даже после исключения из Конституции 1977 года статьи, предусматривающей руководящую и направляющую роль КПСС в обществе, были сохранены статьи, гарантировавшие гражданам СССР свободу научного, технического и художественного творчества только в соответствии «с целями коммунистического строительства» (ст.47), а политические права и свободы - «в целях укрепления и развития социалистического строя» (ст.50).⁴²

По мнению большинства правозащитников, «законнический» контекст правозащитного движения оригинален. Не потому, что прежде этого вовсе не было в русской истории - была партия конституционных демократов (кадеты), и она тоже родилась не на пустом месте. Но традицию эту в советский период выкорчевали так основательно, что можно смело утверждать: зачинатели правозащитного движения мало что знали о ней и не ею вдохновлялись.

Как считает известный советский и российский правозащитник Людмила Алексеева, как не было и у правозащитников прямой преемственности с либерально-демократической традицией в русской истории, так не было и заимствований идей международного движения за права человека - опять-таки по причине плохой о нем осведомленности при зарождении правозащитного движения в СССР. Правозащитное движение родилось главным образом из опыта людей, проживших жизнь в условиях беззаконий, жестокости и попираания личности «в интересах коллектива», или ради «светлого будущего всего человечества». Отказ от такого «коллективного» подхода означал обращение основ официальной идеологии, защищаемой всей мощью советского государства». ⁴³

Днем рождения правозащитного движения в СССР считается 5 декабря 1965 года, когда в Москве на Пушкинской площади состоялась первая демонстрация под правозащитными лозунгами. Это событие имело предысторию. В советских условиях период становления открытого общественного движения растянулся на целое десятилетие. ⁴⁴

XX съезд КПСС, подчеркивается российскими правозащитниками, лишь приоткрыл завесу в область запретного знания. Партия сохраняла контроль над распространением идей и информации. Официальная установка предусматривала критику «культа личности» Сталина, но исключала критику партий. Критика была строго ограничена сталинским периодом, и не допускалась ее распространение на более позднее время.

В параграфе 1.3. «Национальный вопрос и права народов в СССР. Современное положение в Российской Федерации (проблема прав че-

⁴² Конституция СССР. Основной текст. М., 1977. С.64.

⁴³ Алексеева Л.М. История инакомыслия в СССР. М., 2001. С.208-209.

⁴⁴ Там же.

ловека в национальной сфере)» дается сравнительный анализ положения национальных меньшинств в СССР и Российской Федерации.

В течение 1989 - 1990 гг. банкротство советской идеологии, в том числе и в национальном вопросе, стало необратимым фактом. Именно в тот период даже коммунистическое руководство Союза в попытках идеологически обосновать свое стремление к сохранению СССР как единого многонационального государства уже не опирается на марксистско-ленинскую идеологию, апеллируя в основном к «общечеловеческим ценностям», таким как единство, порядок, стабильность и защита прав человека. Практически все народы СССР были вовлечены в глобальный процесс этнического возрождения, который приобретал особую напряженность в результате многолетнего подавления национального самосознания тоталитарной системой. Закономерно, что в общественном сознании выходила на первый план национальная идея, которая у многих народов выливалась в требование полноценной национальной государственности. Было бы неверным рассматривать это движение как деструктивное, но нельзя закрывать глаза на то, что национальная идея действительно может вырождаться в форму шовинизма, весьма далекую от начал демократии и гуманизма. В силу своей самоценности любая национальная идея замкнута в себе. Однако очевидно, что подлинный межнациональный диалог, а значит и поиск решения межнациональных конфликтов возможен только на основе каких-то общих принципов, признаваемых всеми сторонами. Представляется, что главным источником таких принципов, то есть универсальной системой ценностей в национальных отношениях, должны являться права человека. Это тем более важно, что пожалуй, права человека сейчас, - единственная система норм, авторитет которой высок в глазах всех (или почти всех) национально-политических течений и сил. Однако применение положений международного права к национальным проблемам Советского Союза сталкивалось с немалыми трудностями. Как известно, современное международное право содержит два основополагающих принципа, непосредственно затрагивающих сферу национальных отношений. Они изложены в пункте 1 статьи 1 и статье 27 Международного пакта, принятого Генеральной Ассамблеей ООН в 1965 году, о гражданских и политических правах. Первый из них фиксирует право народов на самоопределение: «Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие». Идея права наций (народов) на самоопределение, укреплявшаяся в европейской политической традиции в течение XIX века, была окончательно инкорпорирована международным правом сравнительно недавно. Интересно, что основным поборником включения этого принципа в Пакты ООН о правах человека выступал именно Советский

Союз, заинтересованный в разрушении колониальных систем, созданных западными странами.⁴⁵ При этом советское государство не видело в принципе самоопределения народов серьезной угрозы для собственной целостности. Уже тогда ситуация коренным образом менялась: лозунг «право наций на самоопределение», низведенный в официальной идеологии до пустой формулировки, наполнился реальным содержанием и вступил в противоречие с проводимой политикой насильственного сохранения государственного единства. Второй принцип определяет права меньшинств: «В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами этой группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию, исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком».⁴⁶

В Российской Федерации система правовых гарантий национально-культурного развития начала формироваться только в самое последнее время и пока не играет заметной роли. И как следствие - общая неразвитость правосознания широких слоев населения проявляется в национальной сфере с особой болезненностью.

В параграфе 1.4. «Конституционный процесс в контексте защиты прав человека» анализируется процесс принятия основного закона страны, а также современное место Конституции в процессе соблюдения прав человека.

Назначение Конституции, как известно, состоит в том, чтобы выработать основу всей иной законодательной и распорядительной деятельности, определить законодательным образом функции политической власти и ее отношения с гражданами государства, определить взаимоотношения высших органов государства, наделенных властными полномочиями.

По мнению отечественных политологов, борьба на конституционном поле имела два аспекта: во-первых, содержательный, связанный с формулировкой принципиальных положений, определяющих основы политического и экономического строя российского общества; во-вторых, формально-правовой аспект, состоящий в достижении согласия относительно способа принятия новой Конституции: кто имел право ее принимать? Верховный Совет, Съезд народных депутатов, специально созываемое только для этой цели Учредительное собрание, которое должно было бы, приняв Основной Закон страны, самораспуститься и объявить выборы органов законодательной власти на основе новой Конституции.

До референдума по проекту Конституции 12 декабря 1993 года в России действовала Конституция РСФСР, принятая в 1978 году на основе Конституции СССР 1977 года, дополненная многочисленными поправками принципиального и редакционного характера. Конституция 1977 года была пронизана

⁴⁵ Международные акты о правах человека. Сборник документов. М., 2002. С. 14.

⁴⁶ Там же.

идеями верховной власти Советов, которые должны были сочетать в своей деятельности как представительные, так и распорядительные функции.

В параграфе 1.5. «Защита прав человека в Российской Федерации в условиях глобальной войны с терроризмом» рассматривается проблема соотношения защиты прав человека и соотношения защиты государственной безопасности.

Проблема соотношения защиты государственной безопасности и защиты прав человека стала актуальна для России задолго до 11 сентября 2001г. и приобрела серьезные негативные последствия для развития демократии в стране. Россия встала на путь построения демократического государства, декларирующего уважение к правам и свободам человека в 1991 году. Однако, к большому сожалению, процесс демократических реформ фактически с самого начала сопровождался применением военной силы для разрешения внутрисполитических кризисов.

В 1993 году применение насилия оправдывалось защитой интересов демократии, прав и свобод человека. В результате Россия получила самую либеральную за свою историю Конституцию, которая, с точки зрения уважения к международному праву, в области прав человека считается одной из наиболее прогрессивных в Европе. Но опыт применения вооруженных сил для разрешения внутреннего политического противостояния оказался миной замедленного действия. Через год с небольшим под лозунгом «наведения конституционного порядка» началась война против самопровозглашенной Чеченской Республики Ичкерия, которая сопровождалась массовыми жертвами среди мирного населения.

Именно из-за начала чеченской войны в эти годы наблюдалось ухудшение отношений между правозащитниками и государством в постсоветской России. Бывшие диссиденты-правозащитники, которые в начале 1990-х имели значительный моральный авторитет во властных кругах, и чьи моральные ценности поднимались на щит власть предержащими, постепенно теряли общий язык с властями.

На это же время приходится первый крупный террористический акт — захват заложников в Буденовске (Ставропольский край) отрядом Шамиля Басаева в 1996 году. Мнение правозащитников в разрешении ситуации мирным путем сыграло немаловажную роль.

По мнению членов МХГ,⁴⁷ с середины 1990-х годов в деятельности государственных органов стал очевиден крен в сторону приоритета государственной безопасности. Спецслужбами инициировались шпионские дела. Государственная Дума приняла репрессивный закон о свободе совести, це-

⁴⁷ Московская Хельсинкская Группа старейшая из ныне действующих в России правозащитных организаций, она была создана в 1976 году в Москве. Ее инициатором и первым руководителем стал известный физик, член-корреспондент Академии наук Армянской ССР, профессор Юрий Орлов.

лесообразность которого объяснялась в том числе и интересами национальной безопасности. При этом в ряде шпионских дел в качестве шпионажа пытались представить защиту прав граждан за достойную экологическую среду (Никитин, Пасько, Сойфер). А после принятия закона о свободе совести началась волна борьбы с так называемыми нетрадиционными религиями.

Как считают российские правозащитники, принятая в 2000 г. новая Концепция национальной безопасности России⁴⁸ возводит проблему контроля за религиозной жизнью в ранг государственной задачи, которая в сфере «формирования политики в области духовного и нравственного воспитания также включает в себя противодействие негативному влиянию иностранных организаций и миссионеров», а также «противодействие культурно-религиозной экспансии на территорию России со стороны других государств». Правозащитники же, которые защищали преследовавшиеся религиозные организации (Свидетели Иеговы и др.) немедленно обвинялись в пособничестве «тоталитарным сектам». После того, как осенью 1999 года в Москве и Волгодонске произошли беспрецедентные для России как по масштабности, так и по числу жертв, террористические акты, а вооруженные формирования Ш. Басаева вторглись на территорию Республики Дагестан, проблема борьбы с терроризмом вышла на первый план. К большому сожалению, каждый теракт сопровождался массовыми полицейскими операциями, фактически направленными против проживающих в крупных городах этнических чеченцев, а также кавказцев в целом. Операции включали в себя формально немотивированные проверки документов (в действительности, на основе фенотипа гражданина), несанкционированные обыски, незакон-

1 августа 1975 года завершилось проходившее в Хельсинки совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, в котором принимали участие главы всех европейских государств (за исключением Албании), а также США и Канады. Советское руководство, подписав Заключительный акт этого совещания, приняло на себя обязательство придерживаться международных стандартов в области прав человека. Московские правозащитники Юрий Орлов, Андрей Альмальрик, Валентин Турчин, Анатолий Шаранский пришли к идее создания независимых от правительств общественных объединений по контролю за выполнением гуманитарных статей Хельсинских соглашений. 12 мая 1976 года на пресс-конференции, созванной на квартире академика Сахарова, Юрий Орлов объявил о создании Московской Хельсинской Группы.

⁴⁸ По словам секретаря Совета безопасности (в 2000 году) Сергея Иванова, на принятие в 2000 году Концепции национальной безопасности повлияло, прежде всего, ухудшение экономического состояния России, что значительно снизило возможности государства влиять на те или иные международные процессы экономическими методами. Из-за сложной экономической ситуации осложнились и федеративные отношения в многонациональной России // Независимая газета №47 (2109). 16.03.2000. С. 1.

ные задержания, фальсификация уголовных дел, пытки, жестокое и унижающее человеческое достоинство обращение.⁴⁹

Во второй главе «Права и свободы человека и гражданина в современной России: политико-правовой аспект» проблема соблюдения прав человека анализируется с позиции государственных и неправительственных институтов.

В параграфе 2.1. «Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» анализируется процесс становления этого независимого от государственных политических органов власти института.

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждена Конституцией Российской Федерации с 1993 года в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими. Деятельность уполномоченного призвана дополнить существующие средства защиты прав и свобод граждан, она не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Именно 1999 год стал решающим для становления института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. К началу года были созданы основы организационной структуры аппарата Уполномоченного, определен механизм реализации основных задач по обеспечению гарантий государственной защиты прав и свобод россиян, их уважения и соблюдения государственными органами и должностными лицами.⁵⁰ -

В 1998-2000 годы Уполномоченному поступило свыше 40 тысяч индивидуальных и коллективных жалоб и обращений граждан о нарушениях их прав и свобод. Более трех тысяч россиян обратились непосредственно в приемную заявлений граждан аппарата Уполномоченного в Москве.⁵¹

Информация о нарушениях прав и свобод человека поступает практически из всех субъектов Российской Федерации.

⁴⁹ Каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность. Это положение, изложенное в статье 3 Всеобщей декларации прав человека и повторно закрепленное в статье 9.1 Международного пакта о гражданских и политических правах, отражает одно из древнейших основных прав всех людей. В то же время лишение личной свободы в течение долгого времени являлось одним из наиболее обычных способов, применявшихся государством для борьбы с преступностью и обеспечения внутренней безопасности.

⁵⁰ Защита прав человека. Сборник документов 1998-2000. М., 2001. С.83;

Федеральный Конституционный Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». М., 1996.

⁵¹ Там же.

Жалобы и обращения свидетельствуют о том, что ситуация с правами человека остается в России крайне напряженной. Происходят широкомасштабные нарушения гражданских, политических и особенно социально-экономических прав. Продолжают нарушаться права беженцев и вынужденных переселенцев, сложное положение сохраняется в пенитенциарной системе, ущемляются права военнослужащих, имеют место проявления экстремизма и антисемитизма. Неуважение к закону, пренебрежительное отношение к правам и законным интересам граждан отрицательно сказываются на состоянии общества в целом, вызывают недоверие россиян к политической власти.

В параграфе 2.2 «Права человека в нормативных актах субъектов Российской Федерации» анализируются законотворческие и иные инициативы субъектов Российской Федерации в области защиты прав человека и гражданина.

Согласно Конституции Российской Федерации, регулирование прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов. Каждый субъект Федерации может лишь расширять объем прав и свобод человека и гражданина, а также гарантии их реализации, создавать новые механизмы их защиты. Эти положения, прежде всего, находят отражение в основополагающих нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации - Конституциях и Уставах.

Анализ регионального законодательства в области защиты прав и свобод человека показывает довольно большое разнообразие регионального правового регулирования прав и свобод человека и гражданина. В большинстве Конституций республик, Уставов областей правам человека посвящаются отдельные разделы или главы, но есть основные законы субъектов Федерации, где данной проблематике уделяется меньше внимания. В целом же региональные законодатели создали основательную правовую базу для соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

В региональном законодательстве наиболее часто фиксируется положение Конституции Российской Федерации (статья 72)⁵² о том, что защита прав человека входит в совместную компетенцию Российской Федерации и соответствующего субъекта Федерации.

В большинстве субъектов Российской Федерации гарантами соблюдения и защиты прав человека и гражданина выступают президенты республик, губернаторы или главы администраций. Эта государственная обязанность закрепляется, как правило, в присягах при вступлении в должность соответствующих должностных лиц. Например, в Нижегородской области

⁵² Конституция Российской Федерации. Официальный текст. М., 2004. С.22.

такую присягу приносит не только губернатор, но и депутаты Законодательного Собрания (статья 22 Устава Нижегородской области).⁵³

Контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина - обязанность всех ветвей государственной власти, всех должностных лиц. Это положение недостаточно четко прописано во многих нормативных правовых актах субъектов Федерации. Только в уставе Санкт-Петербурга есть прямое указание на то, что Законодательное Собрание этого субъекта Федерации «самостоятельно и через создаваемые органы» осуществляет ряд контрольных функций, среди которых и «контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (п.5 ч.2 статьи 31 Устава Санкт-Петербурга).⁵⁴

В региональных нормативных правовых актах закрепляется принцип неотделимости прав человека и гражданина от его обязанностей, а также взаимосвязь обязанностей человека и гражданина, с одной стороны, и обязанностей государства, с другой. Так, в статье 31 Конституции Республики Саха (Якутия) указывается: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина неотделимо от исполнения ими своих обязанностей». «Человек и гражданин несет обязанности перед обществом и государством. Государство несет обязанности перед обществом и государством» (статья 20 Конституции Республики Дагестан).⁵⁵

Одним из неперенных условий упрочения российской государственности, обеспечения прав и свобод человека и гражданина на всей территории страны является соответствие Конституций, уставов и законов субъектов Российской Федерации основному закону России и федеральному законодательству. Законность на территории России должна быть единой так же, как права и свободы граждан. Никто не должен ущемлять права и свободы человека, зафиксированные в Конституции страны и федеральном законодательстве.

В параграфе 2.3. «Современное правозащитное движение в Российской Федерации: противостояние с властью» на примере работы некоторых некоммерческих организаций прослеживается взаимодействие органов государственной власти с правозащитными организациями.

Преследование активистов-правозащитников и воспрепятствование деятельности правозащитных организаций — одна из острых проблем прав

⁵³ Уставы областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Выпуск 1-7. Издательство Государственной Думы. М., 1999.

⁵⁴ Уставы областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Выпуск 1-7. Издательство Государственной Думы. М., 1999.

⁵⁵ Конституции республик в составе Российской Федерации. Выпуск 1-7. Издательство Государственной Думы Российской Федерации. М., 1999.

человека в современной России. В РФ на настоящий момент, по оценкам экспертов, действует около двух тысяч правозащитных неправительственных некоммерческих организаций. Осуществление их миссии - защита прав человека - серьезно осложнено двумя факторами: принятием жесткого законодательства в отношении всех НКО, в том числе правозащитных, и административной практикой преследования и оказания давления на правозащитные и другие НКО и отдельных активистов со стороны государственных властей на всех уровнях - федеральном, региональном и особенно местном.

Это заключение подтверждается данными опроса российских правозащитных НКО, проводившегося одной из ведущих российских правозащитных организаций «Межрегиональная правозащитная сеть» зимой 2002 года. Подавляющее большинство участвовавших в опросе активистов правозащитного сообщества (более 90%) считает, что проблема преследования правозащитников в современной России актуальна, а более 50% убеждено, что за последние пять лет ситуация с преследованием и давлением на активистов общественных организаций со стороны властей в нашей стране ухудшилась.⁵⁶

В параграфе 2.4. «Расовая дискриминация и разжигание этнической вражды в Российской Федерации» затрагивается одна из наиболее острых общественных проблем Российской Федерации.

В российской правовой системе имеется целый ряд механизмов противодействия расовой дискриминации и разжиганию этнической вражды. Конституция гарантирует равенство прав и свобод, и эти положения воспроизводятся в текущем законодательстве. Конституция и законодательство гарантируют возможность судебной защиты прав и свобод человека и гражданина. В большинстве своем в реальности правовые механизмы противодействия дискриминации и межнациональной и межконфессиональной пропаганде слабы и малоэффективны. Возможность их использования существует, скорее, в теории, нежели в устоявшейся практике. Это объясняется рядом обстоятельств, в том числе дисбалансом материальных и процессуальных правовых норм, недостатками действующих нормативно-правовых актов, отсутствием соответствующего правоприменительного опыта, включая судебную практику. Следует подчеркнуть также недостаток юридической или политической воли у правоприменителей. Кроме того, имеющиеся гражданско-правовые нормы позволяют защищать конкретное нарушенное право, но в реальности дискриминация как таковая не становится предметом судебного рассмотрения. Существенным фактором является от-

⁵⁶ Информационный бюллетень межрегиональной группы «Правозащитная сеть». М., 2003. С. 65.

сутствие официального и общественного интереса к проблемам противодействия дискриминации и общая не востребованность соответствующих правовых механизмов. Государство предпочитает формулировать проблемы в категориях «межэтнического конфликта», «регулирования миграции», «толерантности» и «противодействия экстремизму».

В последние годы отмечены определенные позитивные изменения в законодательстве и судебной практике. Особо следует отметить вступивший в силу в феврале 2002 г. новый Трудовой кодекс РФ, устанавливающий средства защиты от дискриминации на всех стадиях трудовых отношений. Государство предпринимает определенные законодательные меры для защиты уязвимых групп населения. Можно отметить меры, принимаемые во исполнение Закона РФ «О реабилитации репрессированных народов» 1991 г., хотя отдельные положения этого закона уже стали причиной правового и жестокого межэтнического противостояния,⁵⁷ Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов» 1999 г. и принятый в июле 2002г. Федеральный закон «О противодействии политическому экстремизму» предоставляет органам государственной власти простые и сильноточные средства пресечения деятельности, которое государство сочтет «экстремистской». В 2002 г. государство продемонстрировало решимость активно бороться с расистскими и националистическими группировками крайнего толка. Заслуживает одобрения принятие федеральной целевой программы по формированию установок толерантного сознания и профилактике экстремизма в российском обществе на 2001-2005 гг.

Однако в целом можно отметить, что государство не прилагает достаточных усилий для эффективного противодействия дискриминации и создания с этой целью соответствующих механизмов. Напротив, органы государственной власти систематически дискриминируют по этническому признаку определенные категории населения или поощряют дискриминацию. Власти Краснодарского края проводят политику преследования и вытеснения с территории России месхетинских турок. По всей стране систематической дискриминации, преследованиям и ограничениям прав подвергаются чеченцы; особую тревогу вызывает практика фабрикаций против чеченцев уголовных дел. Серьезную проблему составляет дискриминационное обращение правоохранительных органов с этническими меньшинствами, в основном выходцами с Кавказа и из Средней Азии, а также цыганами. Существующее законодательство о регистрации по месту жительства и пребывания, о беженцах и вынужденных переселенцах поощряет дискриминационное поведение исполнительной власти.

⁵⁷ В октябре-ноябре 1992 года из-за отдельных положений закона в Пригородном районе Республики Северная Осетия-Алания произошел межэтнический осетино-ингушский конфликт.

Приходится констатировать, что на общую ситуацию негативно влияет сохранение в неприкосновенности основ советской паспортной системы, являющейся основным инструментом расовой дискриминации и предпосылкой большинства дискриминационных практик. Изменение правил нахождения в стране граждан бывшего СССР и принятие в июле 2002 г. нового Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» лишает легального статуса большинство живущих в стране на законных основаниях бывших советских граждан, в основном относящихся к этническим меньшинствам, и делает их жертвами дискриминационного обращения и кампании преследований.

В **заключении** подводятся общий итог и формулируются основные выводы проведенного исследования, обосновываются некоторые направления в области защиты прав человека и гражданина в процессе властвования.

Основные положения диссертации изложены **в следующих публикациях:**

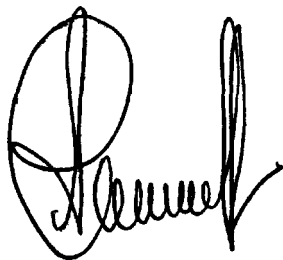
1. **Атаев А.В.** Исторический экскурс политической теории элит и проблема формирования власти // Журналистика на пороге 21 века. Владикавказ: Изд-во СОГУ. 2000л0,5 п.л.

2. **Атаев А.Р.** Беженцев никто не обижал. Проблема палаточных городков в Ингушетии. Публикации по правозащитной тематике. МХГ. М., 2002. 0,25 п.л.

3. **Атаев А.В.** Политическая элита и права человека. Учебное пособие. Издательство Московской школы прав человека. Саратов, 2002. 2 п.л.

4. **Атаев А.В.** Формы элитообразования- государственные институты // Журналистика XXI века: исторический опыт, современное развитие. Владикавказ, 2001. 1 п.л.

5. **Атаев А.В.** Кумиры молодежи. Сборник статей к 80-летию Михаила Гюева. Владикавказ, 2001. 0,15 п.л.



3

04 - 15100

РНБ Русский фонд

2005-4

11885

6004

Подписано в печать 08.06.2004. Усл. п. л. 1,4. Заказ № 111.

Тираж 100 экз.

Полиграфический центр Северо-Осетинского государственного
университета им. К.Л. Хетагурова, 362025, г. Владикавказ,
ул. Ватутина, 46.