

Средства государственной правозащитной деятельности

Аннотация. В статье сформулирован авторский подход к понятию, видам, признакам средств государственной правозащитной деятельности.

Проанализирован вопрос о соотношении категорий «цели» и «средства» с точки зрения различных философских течений. Изучено соотношение следующих понятий: «средства», «методы», «инструменты», «правовые» и «правозащитные средства». Предложено рассматривать правозащитные средства в философском, институциональном и инструментальном аспектах. Проведен анализ закрепленных в законодательстве средств государственной правозащитной деятельности, предложены их признаки и классификация.

Показано, что именно наличие соответствующих средств и их профессиональное применение придают государственной правозащитной деятельности эффективный характер и выделяют ее среди иных видов работы по защите прав человека. Проведенный анализ позволил сформулировать вывод о необходимости повышения системности средств государственной правозащитной работы.

Разработаны предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования в контексте развития средств государственной правозащитной деятельности.

Ключевые слова: средство; правовое средство; правозащитное средство; правозащитная деятельность; права человека; средства правозащитной деятельности; виды правозащитных средств; средства государственной правозащитной деятельности; омбудсмен; Уполномоченный по правам человека; государственная защита прав человека.

Для цитирования: Чечельницкий И. В. Средства государственной правозащитной деятельности // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 10. — С. 11–23. — DOI: 10.17803/1994-1471.2024.167.10.011-023.

© Чечельницкий И. В., 2024

* Чечельницкий Илья Валентинович, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), первый заместитель руководителя рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
iv89261863056@yandex.ru

Means of Human Rights Activities by the State

Ilya V. Chechelnitziy, Cand. Sci. (Law), Senior Lecturer, Department of Theory of the State and Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL); First Deputy Head, Working Apparatus of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, Moscow, Russian Federation
iv89261863056@yandex.ru

Abstract. The paper defines the author's approach to the concept, types, and features of the means of human rights activity of the State. The paper analyses the question of the correlation between the categories of «goals» and «means» from the point of view of various philosophical movements. The author has examined the correlation between the following concepts: means, methods, tools, legal means and human rights means. It is proposed to consider human rights tools in philosophical, institutional and instrumental aspects. The analysis of the means of state human rights activity enshrined in legislation is carried out, their signs and classification are proposed. It is shown that it is the availability of appropriate tools and their professional application that gives the state human rights activity an effective character and distinguishes it from other types of human rights protection. The analysis made it possible to conclude about the need to increase the consistency of the means of state human rights work. Proposals have been developed to improve normative legal regulation in the context of the development of public human rights activities.

Keywords: remedy; legal remedy; human rights remedy; human rights activities; human rights; means of human rights activities; types of human rights remedies; means of state human rights activities; ombudsman; Commissioner for Human Rights; state protection of human rights.

Cite as: Chechelnitziy IV. Means of Human Rights Activities by the State. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2024;19(10):11-23. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2024.167.10.011-023

Категория «средства» в праве носит глубокий морально-нравственный и философский характер, поскольку напрямую восходит к проблемам справедливости, добра и зла, чести и достоинства личности. Для правозащитной деятельности она, безусловно, не менее актуальна, чем вопрос о ее целях. Проблема выбора оптимальных средств для достижения сформулированных законодателем целей в праве имеет первостепенное значение не только для юридической науки, но особенно для практической деятельности. Ведь негодные средства компрометируют самые высокие цели.

Прежде чем перейти к исследованию категории «средства» в государственной правозащит-

ной деятельности, важно провести анализ этого термина в более широком, философско-правовом контексте. В литературе в качестве средства рассматриваются «прием, способ действия для достижения чего-н.»¹; «предмет, приспособление (или совокупность их), необходимое для осуществления какой-нибудь деятельности»²; «то, что служит какой-л. цели, необходимо для достижения, осуществления чего-л.»³; «способ, возможность, метод; орудие, приспособление, оружие; панацея, медикаменты, инструмент, система, путь, актив, ресурс, состояние, метода, рецепт, снадобье, кредит»⁴; «средство коммуникации»⁵.

Как видно из приведенных определений, категория «средства» всегда связана с инструмен-

¹ Толковый словарь Ожегова онлайн // URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=30293> (дата обращения: 30.09.2023).

² Словарь Ушакова // URL: <https://glosum.ru/Значение-слова-Средство-в-словаре-Ушакова> (дата обращения: 03.10.2023).

³ Словарь русского языка : в 4 т. / РАН, Ин-т лингвистич. исследований ; под ред. А. П. Евгеньевой. 4-е изд., стер. М. : Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999.

⁴ Словарь синонимов // URL: <https://glosum.ru/Значение-слова-Средство-в-словаре-синонимов> (дата обращения: 30.09.2023).

тарием для достижения определенного заранее, мыслимого результата и включает в себя множество всевозможных материальных и нематериальных значений. Представляется, что сами права человека могут рассматриваться как средство достижения высших целей. В современной философии по этому поводу справедливо отмечается, что «права человека как убедительный моральный аргумент применялись в разных целях — для сопротивления пыткам, незаконному заключению в тюрьмы, расовой дискриминации; в требованиях покончить во всем мире с голодом и недоеданием, а также с недостаточным медицинским обеспечением»⁶. Анализ литературы позволяет сделать вывод, что категория средств носит более комплексный и фундаментальный характер по сравнению с категорией «метод».

Метод традиционно рассматривается как «способ теоретического исследования или практического осуществления чего-нибудь»⁷, «путь, способ, прием теоретического исследования или практического осуществления чего-нибудь»⁸, «способ познания, подход к изучению явлений природы и общественной жизни. Прием, система приемов в какой-л. области деятельности»⁹; «совокупность практических и теоретических (логических) приемов и операций, считающихся достаточными для получения объективной и достоверной информации об объекте исследования»¹⁰. Таким образом,

метод в большей степени связан с инструментами познания окружающего мира, научными подходами.

Кроме того, в науке и правозащитной практике для обозначения конкретных мер, применяемых для достижения результата, нередко используется еще и такое понятие, как «инструмент» или «инструментарий». Анализ литературы показывает, что данная категория еще более узкая, чем «метод», и связывается обычно с орудием для производства каких-либо работ (лат. *instrumentum* — «орудие для работы») ¹¹. Вместе с тем в ряде источников справедливо отмечается, что инструмент в переносном значении рассматривается как «средство, применяемое для достижения или осуществления чего-л.»¹², «орудие, средство, преимущественно для достижения какой-л. цели»¹³. И в этом контексте данное понятие справедливо применяется и для определения средств правозащитной работы. Представляется, что все вышеуказанные понятия могут использоваться для характеристики способов достижения правозащитных целей, но правильнее с теоретико-правовой точки зрения все-таки говорить о средствах правозащитной деятельности или о правозащитных средствах.

Необходимо отметить, что категория «средства» пользуется вниманием в отечественной юридической науке. Выделяются такие понятия, как «правовые средства»¹⁴, «средства обеспече-

⁵ Корнев А. В. Нормативность права и нормативизм в праве: теоретические и практические перспективы отдельных юридических школ // Журнал российского права. 2020. № 12. С. 5–18.

⁶ Сен А. Идея справедливости. М., 2016. С. 449.

⁷ Словарь Ожегова // URL: <https://znachenie-slova.ru/метод> (дата обращения: 06.11.2023).

⁸ Словарь Ушакова // URL: <https://ushakovdictionary.ru/> (дата обращения: 06.11.2023).

⁹ Словарь Ефремовой // URL: <https://www.efremova.info/> (дата обращения: 06.11.2023).

¹⁰ Антропологический толковый словарь // URL: <https://znachenie-slova.ru/метод> (дата обращения: 06.11.2023).

¹¹ См.: Словарь Ожегова // URL: <https://slovarozhegova.ru/> (дата обращения: 06.11.2023); Энциклопедический словарь // URL: <https://znachenie-slova.ru/инструмент> (дата обращения: 06.11.2023); Словарь Ушакова // URL: <https://ushakovdictionary.ru/> (дата обращения: 06.11.2023).

¹² Словарь Ефремовой // URL: <https://www.efremova.info/> (дата обращения: 06.11.2023).

¹³ Историко-этимологический словарь латинских заимствований // URL: <http://rus-yaz.niv.ru/doc/latin-borrowings-dictionary/fc/slovar-200.htm#zag-113> (дата обращения: 06.11.2023).

¹⁴ См.: Дорофеев А. В. Правовые средства и правовые стимулы: к вопросу о соотношении понятий // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2021.

ния реализации правовых норм»¹⁵, «средства обеспечения реализации права»¹⁶, «средства в праве»¹⁷, «юридические средства»¹⁸. Еще больший разброс мнений относительно содержания данных понятий. Встречаются, например, следующие определения: «...правовые средства — это нормы права, индивидуальные предписания и веления, договоры, средства юридической техники, все другие инструменты регулирования, рассматриваемые в единстве характерного для них содержания и формы»¹⁹; «...правовые средства — это правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии); при помощи которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей»²⁰; «правовые средства — это правовые установления (нормы права, юридически обеспеченные возможности (субъективные права), запреты, ограничения (юридические обязанности)) и деяния (технологии), способные организовываться в механизм правового регулирования для придания упорядоченной формы функциональным взаимодействиям социальных институтов»²¹.

Думается, что истина где-то посередине и под правовыми средствами следует понимать совокупность инструментов и приемов органи-

зационного и юридического характера, направленных на установление, изменение или прекращение правоотношений. При этом далеко не все правовые средства можно отнести к правозащитным средствам или средствам правозащитной деятельности.

Во-первых, правозащитные средства могут быть как правовыми, так и внеправовыми (воспитательными, идеологическими, социальными и др.).

Во-вторых, правозащитные средства отличаются от правовых специфической целью. Они всегда служат защите прав и свобод человека и гражданина. Правовые средства могут стремиться к иным целям.

В-третьих, важны такие требования, как «точно сформулированная, достижимая цель (цели) защиты; соблюдение баланса интересов между конфликтующими сторонами; доступность и реализуемость юридического средства для субъекта, чьи права нарушены или оспорены»²². При этом правозащитные средства целесообразно рассматривать в философском, институциональном и инструментальном значениях.

В философском значении правозащитные средства — это идеология в действии. То есть в философском плане к правозащитным сред-

Т. 7 (73). № 2. С. 26–30 ; Даровских О. И. К вопросу о понятии «правовые средства» в уголовном судопроизводстве // Проблемы права. 2020. № 2. С. 123–126 ; Беляева Г. С. К вопросу о сущности и системе правовых средств // Административное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 306–312 ; Волкова М. В. Правовые средства обеспечения прав и свобод человека: теоретико-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010 ; Мильков А. В. К определению понятия «Правовые средства» // Проблемы экономики и юридической практики. 2009. № 1. С. 111–113.

¹⁵ Пискунова О. В. Общесоциальные и специально-юридические средства обеспечения реализации правовых норм // Известия Сарат. ун-та. Серия «Экономика. Управление. Право». 2019. Т. 19. Вып. 4. С. 450–453.

¹⁶ Маркин А. В. Ответственность — средство обеспечения реализации права // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия «Юридические науки». 2010. № 1. С. 45–49.

¹⁷ Шундилов К. В. Цели и средства в праве : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999.

¹⁸ Смирнов А. П. Юридические средства защиты субъективных прав : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2016.

¹⁹ Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие и классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 14.

²⁰ Малько А. В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 66–77.

²¹ Нигматуллина Э. Ф. Правовые средства в земельном праве // Правовые вопросы недвижимости. 2021. № 2. С. 8–11.

²² Смирнов А. П. Юридические средства защиты субъективных прав : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2016. С. 11.

ствам относится нравственно-правовая и материально-техническая основа правозащитной деятельности. Здесь можно выделить такие факторы, как высокий уровень правового сознания и правовой культуры населения, материальный достаток общества и государства, пассионарность граждан и общества, их готовность к борьбе за справедливость и за права человека.

В институциональном плане к правозащитным средствам следует относить институты публичной власти и гражданского общества, направленные на решение определенных юридических задач. Так, в качестве ключевой задачи органов публичной власти конституционно закреплено соблюдение прав и свобод человека и гражданина, а значит, все они в широком смысле являются правозащитными средствами. При этом органы публичной власти как правозащитные средства целесообразно подразделить на три категории по степени вовлеченности в проблему.

Первые выполняют широкий спектр функций государственного управления; одной из их задач, наряду со множеством других, является защита прав человека (например, Правительство РФ или Федеральное Собрание РФ).

Вторая категория государственных органов опосредует те из них, которые работают более предметно по правозащитной линии и имеют широкие правозащитные полномочия (например, Генпрокуратура России).

Третья категория — это специализированные государственные правозащитные органы, чья работа целиком и полностью посвящена защите прав и свобод человека и гражданина (например, омбудсмены).

В науке к правозащитным средствам относят правозащитные правомочия и долженствования в непосредственной и правоприменительной формах²³; организационно-правовые средства и меры принуждения²⁴; правозащитные средства, методы и приемы, которые прямо предусмотрены (дозволены) Конституцией РФ, иными нормативными правовыми актами — применительно к государственной правозащитной деятельности²⁵.

В соответствии с п. «а» ч. 3 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах²⁶ каждое государство-участник обязуется «обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве». А статья 23 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах²⁷ устанавливает, что осуществлению установленных прав способствует применение таких средств, как заключение конвенций, принятие рекомендаций, оказание технической помощи и проведение региональных совещаний и технических совещаний в целях консультаций, а также исследования, организованные совместно с заинтересованными правительствами.

Категория «средства» активно используется в действующем российском законодательстве. В ряде нормативных правовых актов упоминаются денежные средства (ст. 848 ГК РФ), основные средства (ст. 257 НК РФ), лекарственные средства²⁸, транспортные средства (ст. 12.7 КоАП РФ), средства массовой инфор-

²³ Рагимов А. Т. Правозащитные отношения: вопросы теории и методологии : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 14.

²⁴ Анисимов П. В. Теоретические проблемы правового регулирования защиты прав человека : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 9.

²⁵ Мархгейм М. В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 14.

²⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // БВС РФ. 1994. № 12.

²⁷ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // БВС РФ. 1994. № 12.

²⁸ Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

мации²⁹, средства индивидуальной защиты (ст. 221 ТК РФ), наркотические средства (ст. 228 УК РФ) и др.³⁰ Как видим, категория «средства» используется максимально широко для характеристики самых разных явлений. В законодательстве о государственной правозащитной деятельности категория «средства» также применяется. Так, в соответствии с п. 3 ст. 1 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»³¹ (далее — Закон об Уполномоченном по правам человека) средствами, указанными в данном Законе, Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты (ст. 3 Закона об Уполномоченном по правам человека).

В законодательстве правозащитные средства связываются с компетенцией соответствующих государственных органов³² или с их полномочиями³³, а в самих нормативных формулировках указывается, что должностное лицо вправе или обязано предпринять определенные действия по защите прав и свобод личности³⁴.

В России сформирована комплексная система государственных органов, занимающихся защитой прав и свобод человека и гражданина. Их правозащитный инструментарий крайне многообразен. Все средства государственной правозащитной деятельности целесообразно классифицировать на судебные и внесудебные; общие и специальные; правоприменительные, правотворческие и правопросветительские.

К судебным средствам государственной правозащитной деятельности относятся следующие:

— обращение в суд с административным правовым иском³⁵ или иском о пересмотре решения³⁶;

— иск в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке

²⁹ Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Российская газета. 08.02.1992. № 32.

³⁰ См., например: Черников В. В. Актуальные вопросы качества полицейского законодательства России // Административное право и процесс. 2021. № 7. С. 16–27.

³¹ СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

³² См., например: гл. 3 Закона об Уполномоченном по правам человека.

³³ См., например: ст. 27 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472 (далее — Закон о прокуратуре); ст. 6, 14 Федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8427 (далее — Закон об уполномоченных по правам ребенка).

³⁴ См., например: ст. 20, 22, 23, 29 Закона об Уполномоченном по правам человека; ст. 4–6 Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305 (далее — Закон об уполномоченных по защите прав предпринимателей); ст. 20 Федерального закона от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» // СЗ РФ. 2018. № 24. Ст. 3390 (далее — Закон об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг).

³⁵ См.: п. 1 ст. 29 Закона об Уполномоченном по правам человека; п. 2 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»; п. 4 ч. 1 ст. 6 Закона об уполномоченных по правам ребенка; п. 5 ч. 5 ст. 4 Закона об уполномоченных по защите прав предпринимателей.

³⁶ См.: пп. 3 п. 1 ст. 29 Закона об Уполномоченном по правам человека; п. 6 ч. 5 ст. 4 Закона об уполномоченных по защите прав предпринимателей; п. 4 ч. 1 ст. 11 Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

гражданского и административного судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение³⁷;

— жалоба в Конституционный Суд РФ на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению³⁸;

— мотивированные предложения об обращении в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ в государственные органы, имеющие право на обращение в Конституционный Суд РФ³⁹;

— присутствие по собственной инициативе в судебном разбирательстве по гражданским делам для дачи заключения в целях защиты прав и законных интересов несовершеннолетних⁴⁰;

— ходатайство в суд об отмене акта, нарушающего права человека и гражданина⁴¹.

К внесудебным средствам следует относить такие, как:

— ходатайство в компетентные государственные органы о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии)

которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина (детей)⁴²;

— принятие мер по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного вреда⁴³;

— протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, или внесение представления об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина в орган или должностному лицу⁴⁴;

— предупреждение и пресечение нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечение к ответственности лиц, нарушивших закон⁴⁵.

Средства государственной правозащитной деятельности можно подразделять на общие и специальные. Если первые из них характерны для двух и более государственных правозащитных органов, то вторые присущи лишь отдельным из них.

К общим средствам государственной правозащитной деятельности следует причислить:

— предложения об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов РФ либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ в адрес субъектов права законодательной инициативы⁴⁶;

— заключение с указанием мер по восстановлению прав и соблюдению законных интересов указанных субъектов в органы государ-

³⁷ См.: п. 4 ст. 27 Закона о прокуратуре.

³⁸ См.: п. 1 ст. 29 Закона об Уполномоченном по правам человека ; п. 6 ст. 35 Закона о прокуратуре.

³⁹ См.: п. 1 ч. 1 ст. 6 Закона об уполномоченных по правам ребенка ; п. 7 ст. 6 Закона об уполномоченных по защите прав предпринимателей.

⁴⁰ См.: п. 5 ч. 1 ст. 6 Закона об уполномоченных по правам ребенка.

⁴¹ См.: пп. 1 п. 1 ст. 27 Закона о прокуратуре.

⁴² См.: пп. 2 п. 1 ст. 29 Закона об Уполномоченном по правам человека ; п. 5 ч. 1 ст. 6 Закона об уполномоченных по правам ребенка.

⁴³ См.: пп. 1 п. 1 ст. 27 Закона о прокуратуре.

⁴⁴ См.: ст. 28 Закона о прокуратуре.

⁴⁵ См.: пп. 3 п. 1 ст. 27 Закона о прокуратуре.

⁴⁶ См.: п. 2 ст. 31 Закона об Уполномоченном по правам человека ; п. 2 ч. 1 ст. 6 Закона об уполномоченных по правам ребенка ; п. 5 ч. 1 ст. 5 Закона об уполномоченных по защите прав предпринимателей.

ственной власти, местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых усматривается нарушение⁴⁷;

— передачу жалобы государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу⁴⁸;

— возможность свободного прохождения в органы государственной власти, органы местного самоуправления, на предприятия, в учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности⁴⁹;

— затребование от государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих сведений, документов и материалов, необходимых для рассмотрения жалобы⁵⁰.

К специальным средствам государственной правозащитной деятельности необходимо отнести такие, как:

— требование выделения специалистов для выяснения возникших вопросов⁵¹;

— требование от руководителей и других должностных лиц проведения проверок, контрольных (надзорных) мероприятий по поступившим материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций⁵²;

— принятие соответствующих мер при наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет преступный характер⁵³;

— участие с письменного согласия заявителя в выездной проверке, проводимой в отношении заявителя в рамках государственного (муниципального) контроля (надзора)⁵⁴;

— доклад на очередном заседании Государственной Думы ФС РФ в случае грубого или массового нарушения прав и свобод граждан⁵⁵;

— представление своих доводов должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела⁵⁶;

— внесение государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам своих замечаний и предложений общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод⁵⁷;

— проведение проверки обстоятельств⁵⁸;

— вызов должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов⁵⁹;

— прохождение без специального разрешения в учреждения, исполняющие наказания, и СИЗО, в которых содержатся несовершеннолетние, беременные женщины и женщины, дети которых находятся в домах ребенка при местах принудительного содержания⁶⁰;

⁴⁷ См.: ст. 27 Закона об Уполномоченном по правам человека ; п. 3 ч. 5 ст. 4 Закона об уполномоченных по защите прав предпринимателей.

⁴⁸ См.: п. 3 ст. 20 Закона об Уполномоченном по правам человека ; п. 2 ч. 5 ст. 4 Закона об уполномоченных по защите прав предпринимателей.

⁴⁹ См.: пп. 1 п. 1 ст. 23 Закона об Уполномоченном по правам человека ; п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре ; п. 1 ч. 1 ст. 5 Закона об уполномоченных по защите прав предпринимателей.

⁵⁰ См.: пп. 2 п. 1 ст. 23 Закона об Уполномоченном по правам человека ; п. 1 ч. 3 ст. 6 Закона об уполномоченных по правам ребенка ; п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре.

⁵¹ См.: п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре.

⁵² См.: п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре.

⁵³ См.: п. 2 ст. 27 Закона о прокуратуре.

⁵⁴ См.: п. 4 ч. 1 ст. 5 Закона об уполномоченных по защите прав предпринимателей.

⁵⁵ См.: пп. 1 п. 1 ст. 32 Закона об Уполномоченном по правам человека.

⁵⁶ См.: пп. 4 п. 1 ст. 29 Закона об Уполномоченном по правам человека.

⁵⁷ См.: п. 1 ст. 31 Закона об Уполномоченном по правам человека.

⁵⁸ См.: п. 1 ст. 22 Закона об Уполномоченном по правам человека.

⁵⁹ См.: п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре.

⁶⁰ См.: п. 3 ч. 3 ст. 6 Закона об уполномоченных по правам ребенка.

— предписания о приостановлении действия ненормативных правовых актов органов местного самоуправления, нарушающих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности, до вступления в законную силу судебного акта, вынесенного по результатам рассмотрения заявления Уполномоченного⁶¹;

— дача должностными лицами и государственными служащими, исключая судей, объяснений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы⁶²;

— поручение компетентным государственным учреждениям проведения экспертных исследований и подготовки заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы⁶³;

— знакомство с уголовными, гражданскими, административными делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и отказными материалами⁶⁴.

Кроме того, средства государственной правозащитной деятельности целесообразно классифицировать на правоприменительные, правотворческие и правопросветительские в зависимости от цели использования того или иного средства.

К правоприменительным средствам государственной правозащитной деятельности можно отнести следующие:

— проверка деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц⁶⁵;

— предложение о создании парламентской комиссии по расследованию⁶⁶;

— посещение федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, образовательных и медицинских организаций, оказывающих социальные и иные услуги детям и семьям, имеющим детей⁶⁷;

— запрос разъяснений, документов и (или) сведений, связанных с рассмотрением обращения⁶⁸;

— проведение независимой экспертизы (оценки) по предмету спора для решения поставленных заявителем вопросов⁶⁹.

К правотворческим средствам государственной правозащитной деятельности принадлежат следующие:

— направление Президенту РФ мотивированных предложений об отмене постановлений и распоряжений Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ⁷⁰;

— направление в Правительство РФ мотивированных предложений об отмене или о приостановлении действия принятого федеральным органом исполнительной власти нормативного правового акта или его отдельных положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской, в том числе инвестиционной, деятельности⁷¹;

— направление высшему должностному лицу субъекта РФ мотивированных предложений об отмене или о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъек-

⁶¹ См.: п. 5 ч. 1 ст. 5 Закона об уполномоченных по защите прав предпринимателей.

⁶² См.: п. 3 ст. 23 Закона об Уполномоченном по правам человека.

⁶³ См.: п. 5 ст. 23 Закона об Уполномоченном по правам человека.

⁶⁴ См.: п. 6 ст. 23 Закона об Уполномоченном по правам человека.

⁶⁵ См.: п. 4 ст. 23 Закона об Уполномоченном по правам человека ; п. 7 ч. 1 ст. 6 Закона об уполномоченных по правам ребенка.

⁶⁶ См.: пп. 1 п. 1 ст. 32 Закона об Уполномоченном по правам человека.

⁶⁷ См.: п. 2 ч. 3 ст. 6 Закона об уполномоченных по правам ребенка.

⁶⁸ См. ч. 2 ст. 20 Закона об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг.

⁶⁹ См. ч. 10 ст. 20 Закона об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг.

⁷⁰ См. ч. 3 ст. 6 Закона об уполномоченных по правам ребенка.

⁷¹ См. ч. 4 ст. 6 Закона об уполномоченных по правам ребенка.

та РФ (в случае, если соответствующие полномочия предусмотрены региональной конституцией (уставом))⁷²;

— направление мотивированных предложений о признании утратившими силу или приостановлении действия правовых актов и решений в случаях, если эти акты и решения нарушают права и законные интересы детей, либо о внесении в эти акты и решения изменений, направленных на обеспечение реализации и соблюдения прав и законных интересов несовершеннолетних⁷³.

Правовосветительские средства государственной правозащитной деятельности опосредуют следующие полномочия:

— консультирование заявителей по поводу средств, которые тот вправе использовать для защиты своих прав⁷⁴;

— приглашение для выполнения экспертных и научно-аналитических работ в области защиты прав и законных интересов детей научных и иных организаций, а также ученых и специалистов⁷⁵;

— предложение о проведении Государственной Думой ФС РФ парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан⁷⁶.

В завершение целесообразно сформулировать некоторые выводы и предложения.

Во-первых, именно наличие мощного, системно выверенного инструментария у органов публичной власти, занимающихся защитой прав и свобод человека и гражданина, делает такую деятельность по-настоящему эффективной по сравнению с иными, в том числе негосударственными, формами.

Во-вторых, анализ основных законодательных актов, регулирующих деятельность государственных правозащитников, показывает, что можно выделить как минимум 50 основных средств государственной правозащитной дея-

тельности, которые используются для восстановления нарушенных прав граждан. Вместе с тем с точки зрения эффективности указанных средств полномочия прокурора, конечно, превосходят компетенции иных государственных правозащитников, поскольку имеют обязательный характер для других государственных органов. Из всех вышеперечисленных правозащитных средств только 12 являются общими для двух или более правозащитных институтов, тогда как остальные имеют специфический характер. Несмотря на определенные особенности различных правозащитных государственных органов, большинство их инструментов может быть унифицировано. При этом правоприменительные средства в законодательстве об институтах государственной защиты прав человека значительно превосходят правотворческие (7) и правовосветительские (3), что и понятно. Однако недооцененным остается потенциал превентивных правозащитных средств, которые в процессе правового просвещения и совершенствования законодательства могли бы привести к недопущению более серьезных нарушений прав граждан. В этой связи в науке справедливо отмечается, что «просвещение и образование в области прав человека должны стать важной составляющей правовой политики государства, а также должны занять достойное место среди механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина»⁷⁷.

В-третьих, в некоторых случаях специализированные правозащитные институты (уполномоченные по правам ребенка и по правам предпринимателей) обладают более существенными средствами защиты прав отдельных категорий граждан, чем универсальные правозащитные институты.

В-четвертых, наблюдается несоответствие правозащитных средств, закрепленных в зако-

⁷² См.: ч. 5 ст. 6 Закона об уполномоченных по правам ребенка.

⁷³ См.: п. 3 ч. 1 ст. 6 Закона об уполномоченных по правам ребенка.

⁷⁴ См.: ст. 20 Закона об Уполномоченном по правам человека ; п. 1 ч. 5 ст. 4 Закона об уполномоченных по защите прав предпринимателей ; пп. 1 п. 1 ст. 27 Закона о прокуратуре.

⁷⁵ См.: п. 4 ч. 3 ст. 6 Закона об уполномоченных по правам ребенка.

⁷⁶ См.: п. 2 ст. 32 Закона об Уполномоченном по правам человека.

⁷⁷ Москалькова Т. Н. Защита прав человека : сборник статей и выступлений. М., 2020. С. 428.

нах о специальных омбудсменах. Например, в Законе об уполномоченных по защите прав предпринимателей детально прописан его инструментарий по совершенствованию законодательства, тогда как в Законе об уполномоченных по правам ребенка этому важному направлению работы посвящен лишь один пункт. Присутствуют также коллизии в правовых нормах между законами о правозащитных институтах и иных органах государственной власти.

В-пятых, целесообразно распространить на иные институты государственной защиты прав человека имеющийся у уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг инструментарий как в плане досудебного урегулирования споров в соответствующей сфере общественно-государственных отношений, так и в контексте осуществления функции медиатора.

На основании изложенного целесообразно рекомендовать законодателю провести комплексную ревизию нормативных правовых актов, регулирующих данную сферу, и принять меры к их унификации. Среди них свое место могли бы найти следующие изменения законодательства в части совершенствования средств государственной правозащитной деятельности:

- указать в Законе об Уполномоченном по правам человека возможность омбудсмена помогать оказавшимся в трудной жизненной ситуации;

- сформулировать в Законе об Уполномоченном по правам человека, а также в Законе об уполномоченных по правам ребенка положение об одновременном с обжалованием в судебном порядке ненормативных правовых актов органов местного самоуправления, нарушающих права и законные интересы граждан, в том числе несовершеннолетних, внесении подлежащих немедленному исполнению в порядке, установленном законодательством РФ об общих принципах организации местного самоуправления, предписаний о приостановлении их действия до вступления в законную силу судебного акта, изданного по результатам рассмотрения заявления уполномоченного;

- закрепить за уполномоченными по правам ребенка полномочия по направлению в орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых усматривается нарушение правил, заключения с указанием мер по восстановлению прав и соблюдению законных интересов данных субъектов;

- наделить бизнес-омбудсмена возможностью самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверки деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц (по аналогии с п. 4 ч. 1 ст. 23 Закона об Уполномоченном по правам человека; п. 7 ч. 1 ст. 6 Закона об уполномоченных по правам ребенка);

- закрепить за омбудсменами полномочия по досудебному рассмотрению споров в части их компетенции (по аналогии с финансовым омбудсменом), а также функции медиатора (осуществлять необходимые действия, направленные на урегулирование спора между его сторонами);

- расширить судебные функции омбудсменов путем предоставления им права на иск в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского и административного судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение.

В науке справедливо отмечается, что «упразднение средства, в котором получает свою определенность цель, означает одновременно и ликвидацию самой цели»⁷⁸, поэтому поиск научных и практических путей повышения эффективности средств государственной правозащитной деятельности должен быть продолжен.

⁷⁸ Экимов А. И. Методологические проблемы понимания права. Работы разных лет : сборник научных трудов. М., 2022. С. 91.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев С. С.* Правовые средства: постановка проблемы, понятие и классификация // Советское государство и право. — 1987. — № 6. — С. 12–19.
2. *Анисимов П. В.* Теоретические проблемы правового регулирования защиты прав человека : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Н. Новгород, 2005. — 48 с.
3. *Беляева Г. С.* К вопросу о сущности и системе правовых средств // Административное и муниципальное право. — 2015. — № 3. — С. 306–312.
4. *Волкова М. В.* Правовые средства обеспечения прав и свобод человека: теоретико-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2010. — 205 с.
5. *Даровских О. И.* К вопросу о понятии «правовые средства» в уголовном судопроизводстве // Проблемы права. — 2020. — № 2. — С. 123–126.
6. *Дорофеев А. В.* Правовые средства и правовые стимулы: к вопросу о соотношении понятий // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. — 2021. — Т. 7 (73). — № 2. — С. 26–30.
7. *Корнев А. В.* Нормативность права и нормативизм в праве: теоретические и практические перспективы отдельных юридических школ // Журнал российского права. — 2020. — № 12. — С. 5–18.
8. *Малько А. В.* Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. — 1998. — № 8. — С. 66–77.
9. *Маркин А. В.* Ответственность — средство обеспечения реализации права // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия «Юридические науки». — 2010. — № 1. — С. 45–49.
10. *Мархгейм М. В.* Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2005. — 56 с.
11. *Мильков А. В.* К определению понятия «Правовые средства» // Проблемы экономики и юридической практики. — 2009. — № 1. — С. 111–113.
12. *Москалькова Т. Н.* Защита прав человека : сборник статей и выступлений. — М. : Проспект, 2020. — 480 с.
13. *Нигматуллина Э. Ф.* Правовые средства в земельном праве // Правовые вопросы недвижимости. — 2021. — № 2. — С. 8–11.
14. *Пискунова О. В.* Общесоциальные и специально-юридические средства обеспечения реализации правовых норм // Известия Саратов. ун-та. Серия «Экономика. Управление. Право». — 2019. — Т. 19. — Вып. 4. — С. 450–453.
15. *Рагимов А. Т.* Правозащитные отношения: вопросы теории и методологии : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2011. — 58 с.
16. *Сен А.* Идея справедливости. — М., 2016. — 520 с.
17. *Синюков В. Н.* Личность в российской правовой системе: поиск новых подходов // Журнал российского права. — 2023. — № 5. — С. 75–85.
18. *Смирнов А. П.* Юридические средства защиты субъективных прав : дис. ... канд. юрид. наук. — Омск, 2016. — 192 с.
19. *Черников В. В.* Актуальные вопросы качества полицейского законодательства России // Административное право и процесс. — 2021. — № 7. — С. 16–27.
20. *Шундигов К. В.* Цели и средства в праве : дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 1999. — 182 с.
21. *Экимов А. И.* Методологические проблемы понимания права. Работы разных лет : сборник научных трудов. — М., 2022. — 304 с.

Материал поступил в редакцию 30 декабря 2023 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Alekseev S. S. Pravovye sredstva: postanovka problemy, ponyatie i klassifikatsiya // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1987. — № 6. — S. 12–19.
2. Anisimov P. V. Teoreticheskie problemy pravovogo regulirovaniya zashchity prav cheloveka: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — N. Novgorod, 2005. — 48 s.
3. Belyaeva G. S. K voprosu o sushchnosti i sisteme pravovykh sredstv // Administrativnoe i munitsipalnoe pravo. — 2015. — № 3. — S. 306–312.
4. Volkova M. V. Pravovye sredstva obespecheniya prav i svobod cheloveka: teoretiko-pravovoy analiz: dis. ... kand. yurid. nauk. — Krasnodar, 2010. — 205 s.
5. Darovskikh O. I. K voprosu o ponyatii «pravovye sredstva» v ugolovnom sudoproizvodstve // Problemy prava. — 2020. — № 2. — S. 123–126.
6. Dorofeev A. V. Pravovye sredstva i pravovye stimuly: k voprosu o sootnoshenii ponyatiy // Uchenye zapiski Krymskogo federalnogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. Yuridicheskie nauki. — 2021. — T. 7 (73). — № 2. — S. 26–30.
7. Kornev A. V. Normativnost prava i normativizm v prave: teoreticheskie i prakticheskie perspektivy otelnykh yuridicheskikh shkol // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2020. — № 12. — S. 5–18.
8. Malko A. V. Pravovye sredstva: voprosy teorii i praktiki // Zhurnal rossiyskogo prava. — 1998. — № 8. — S. 66–77.
9. Markin A. V. Otvetstvennost — sredstvo obespecheniya realizatsii prava // Vektor nauki Tolyatinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». — 2010. — № 1. — S. 45–49.
10. Markhgeym M. V. Konstitutsionnaya sistema zashchity prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2005. — 56 s.
11. Milkov A. V. K opredeleniyu ponyatiya «Pravovye sredstva» // Problemy ekonomiki i yuridicheskoy praktiki. — 2009. — № 1. — S. 111–113.
12. Moskalkova T. N. Zashchita prav cheloveka: sbornik statey i vystupleniy. — M.: Prospekt, 2020. — 480 s.
13. Nigmatullina E. F. Pravovye sredstva v zemelnom prave // Pravovye voprosy nedvizhimosti. — 2021. — № 2. — S. 8–11.
14. Piskunova O. V. Obshchesotsialnye i spetsialno-yuridicheskie sredstva obespecheniya realizatsii pravovykh norm // Izvestiya Sarat. un-ta. Seriya «Ekonomika. Upravlenie. Pravo». — 2019. — T. 19. — Vyp. 4. — S. 450–453.
15. Ragimov A. T. Pravozashchitnye otnosheniya: voprosy teorii i metodologii: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2011. — 58 s.
16. Sen A. Ideya spravedlivosti. — M., 2016. — 520 s.
17. Sinyukov V. N. Lichnost v rossiyskoy pravovoy sisteme: poisk novykh podkhodov // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2023. — № 5. — S. 75–85.
18. Smirnov A. P. Yuridicheskie sredstva zashchity subektivnykh prav: dis. ... kand. yurid. nauk. — Omsk, 2016. — 192 s.
19. Chernikov V. V. Aktualnye voprosy kachestva politseyskogo zakonodatelstva Rossii // Administrativnoe pravo i protsess. — 2021. — № 7. — S. 16–27.
20. Shundikov K. V. Tseli i sredstva v prave: dis. ... kand. yurid. nauk. — Saratov, 1999. — 182 s.
21. Ekimov A. I. Metodologicheskie problemy ponimaniya prava. Raboty raznykh let: sbornik nauchnykh trudov. — M., 2022. — 304 s.