

На правах рукописи

МОРОЗОВ НИКОЛАЙ ВЛАДИМИРОВИЧ

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБРАЩЕНИЯ
ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В
МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ
ЧЕЛОВЕКА**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва - 2013

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права
ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический
университет»

Научный руководитель: Доктор юридических наук, профессор
Мамитова Наталия Викторовна

Официальные оппоненты: Доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской
Федерации, заслуженный юрист
Российской Федерации
Чиркин Вениамин Евгеньевич
Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки Институт
государства и права Российской
академии наук, главный научный
сотрудник

Кандидат юридических наук, доцент
Щёголева Наталья Анатольевна
Федеральное государственное
бюджетное учреждение высшего
профессионального образования
«Российская академия народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ», Орловский филиал,
заведующий кафедрой
конституционного и муниципального
права

Ведущая организация: Федеральное государственное образовательное
учреждение высшего профессионального образования «Московский
государственный университет имени М.В. Ломоносова»

Защита состоится 19 декабря 2013 г. в 12.00 часов на заседании
диссертационного совета Д. 002.002.02 при Федеральном государственном
бюджетном учреждении науки Институте государства и права Российской
академии наук по адресу: 119019 Москва, ул. Знаменка, д. 10.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Федерального
государственного бюджетного учреждения науки Института государства и
права Российской академии наук.

Автореферат разослан « 16 » ноября 2013 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
Кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Понизова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена теоретической и практической значимостью развития системы, конституционно-правовых механизмов обращения российских граждан в межгосударственные органы за защитой своих нарушенных прав.

Конституция Российской Федерации содержит в себе ряд нормативных положений, которые составляют гарантии, а так же принципы правового государства, с четким определением приоритетов в пользу российских граждан, их прав и свобод. Одной из таких гарантий является право граждан на обращения в российские органы государственной власти, однако, наиболее острым в области защиты прав и свобод российских граждан является вопрос об обеспечении механизмов защиты прав и свобод граждан.

Позитивным импульсом в формировании обращения российских граждан в межгосударственные органы являются не только нормы, содержащиеся в статьях 15, 17, 46 Конституции РФ, но и процесс со стороны Российской Федерации по принятию и ратификации множества международных актов, и договоров, касающихся вопросов защиты прав человека, оказания юридической помощи, признания вынесенных решений межгосударственных органов, а также юрисдикции Европейского Суда по правам человека. Нужно помнить, что доступ российских граждан в международные учреждения является новым явлением для российского законодательства и правоприменительной практики, что во многом так же предопределяет актуальность исследования.

Сложность в формировании действенного и эффективного механизма обращения граждан России заключается в том, что имеется ряд проблем и трудностей. В первую очередь неразвитость основных институтов гражданского общества, коллизии, встречающиеся в действующем законодательстве, неэффективность проведенной судебной и

административной реформы, отсутствие действенного контроля в области защиты и восстановления прав и свобод человека, и гражданина при обращениях индивида, коррупция. Актуальными остаются проблемы обязательности решений и постановлений Европейского Суда по правам человека и фактически прецедентный характер принимаемых решений для России, что связывается с другой немаловажной проблемой – неисполнения решений межгосударственных органов в целом. Большое внимание следует уделить и проблемам, возникающим у граждан при обращении в межгосударственные органы. К ним, в частности, относятся, во-первых, отказы в рассмотрении обращения по причинам неприемлемости ввиду нарушений, к форме и содержанию жалоб; во-вторых, двойственный характер вынесенных решений; в-третьих, особенность применения решений, не свойственных уровню национальной правовой системы, что зачастую порождает невозможность их исполнения с процессуальной стороны; в-четвертых, отсутствие в бюджетном законодательстве и нормах регулирующих исполнительное производство порядка выплат по вынесенным решениям Европейского Суда по правам человека.

Важным и крайне актуальным является происходящий в мире процесс глобализации с тенденциями сближения правовых систем и их универсализация. Это определяет потребность в оценке взаимодействия международного и российского механизмов обращения за защитой своих прав со стороны российских граждан.

Совокупность вышеизложенных обстоятельств обусловила необходимость более глубокого и всестороннего конституционно-правового исследования механизмов обращения граждан Российской Федерации в межгосударственные органы по защите прав человека, что и определяет актуальность выбранной темы.

Степень научной разработанности темы. Конституционно-правовому содержанию прав человека, признакам, специфике субъектов

посвящены труды С.А. Авакьяна, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, В.А. Виноградова, В.Д. Зорькина, Е.А. Лукашевой, В.М. Марченко, Ж.И. Овсепян, И.М. Рассолова.

Вопросы защиты прав человека, международно-правовые способы и средства защиты также изучались в различных аспектах многими советскими и российскими учеными-конституционалистами. В изучение этих проблем наиболее заметный вклад внесли такие ученые как: А.С. Автономов, С.Н. Бабурин, И.Н. Барциц, С.Г. Баранова, К.С. Бельский, Н.А. Богданова, В.Г. Бессарабов, Н.Т. Ведерников, А.Н. Ведерников, О.В. Ведерникова, Н.В. Витрук, В.В. Гошуляк, Л.И. Глухарева, В.С. Джатиев, Н.И. Зинченко, Т.Д. Заржевская, И.А. Исаев, А.И. Ковлер, А.Д. Керимов, В.М. Корякин, В.А. Карташкин, Ю.М. Колосов, О.Е. Кутафин, Г.Е. Лукьянцев, В.В. Лазарев, Г.М. Мелков, А.В. Мицкевич, А.М. Осавелюк, Д.С. Петренко, Е.В. Панова, А.Д. Селюков, Ю.В. Самович, А.В. Стремоухов, В.К. Самигулин, Ю.И. Стецовский, В.А. Туманов, В.Е. Чиркин, С.В. Черниченко, Ю.Л. Шульженко, В.В. Шуткина, В.И. Фадеев, А.М. Эрделевский и многие другие.

В контексте анализа данной проблемы заслуживают должного внимания исследования российских ученых-юристов: С.С. Алексеева, Н.А. Бобровой, О.Н. Булакова, Д.С. Велиева, Л.Д. Воеводина, К.К. Гасанова, Ю.А. Занкина, И.Н. Куксина, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, Г.Н. Комковой, В.А. Кучинского, Г.М. Мелкова, А.В. Мелехина, Н.Н. Матузова, Ю.И. Малевича, В.В. Мамонова, Т.К. Миронова, А.С. Мордовца, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева, Ц.А. Ямпольской.

Проанализированы также труды таких иностранных ученых-юристов как, Р. Бернхардт, Дж. Вейлер, Л. Вильдхабер, Д. Гомьен, М. Де Сальвиа, У. Килкэли, Н. Моул, Дж. Хемпри, К. Экштайн и других.

В российской науке конституционного права конституционно-правовым механизмам обращения граждан РФ в межгосударственные органы

уделяется недостаточно внимания. В настоящее время практически не существует диссертационных исследований и монографических трудов, в которых комплексно исследуются конституционно-правовые механизмы обращений индивида в межгосударственные органы, проблемы реализации решений межгосударственных органов, виды и компетенция межгосударственных органов, а так же сама процедура обращения российских граждан в межгосударственные органы по защите прав человека. Подготовлено и защищено лишь одно диссертационное исследование на тему «Конституционное право человека и гражданина на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека» Штыровой Е.П. в 2007 году, в котором исследуются не конституционно-правовые механизмы обращения граждан, а «разработка теоретической концепции субъективного конституционного права на обращение в межгосударственные органы по защите прав человека». Фрагментарно вопросы о правах граждан на обращение в межгосударственные органы затрагиваются в работах Воскобитовой М. Р. «Участие адвоката в реализации права граждан на обращение в межгосударственные органы по защите прав человека и основных свобод» 2009 г. и Шуткиной В. В. «Конституция Российской Федерации о защите прав человека в межгосударственных органах», подготовленной в 2001 г.

Признавая научную ценность указанных выше исследований, необходимо отметить, что они далеко не исчерпывают все аспекты изучаемой проблемы.

Недостаточная изученность и актуальность исследуемой темы, ее практическая и теоретическая значимость для современного российского государства определяют необходимость разработки и проведения комплексного, всестороннего, целостного исследования вопросов, связанных с механизмами обращения граждан России в межгосударственные органы за защитой своих прав.

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют труды следующих ученых: Г.В. Атаманчука, С.С. Алексеева, С.Н. Бабурина, М.Б. Баглая, И.В. Баранова, Н.В. Витрука, Г.В. Гаджиева, В.Г. Графского, Д.А. Керимова, А.Д. Керимова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, И.И. Лукашука, Ю.И. Лейбо, Г.В. Мальцева, Н.В. Мамитовой, С.А. Муромцева, А.В. Малько, Н.И. Матузова, З.А. Нерсисянца, Т.Н. Нешатаевой, З.А. Станкевича, А.Р. Султанова, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, Т.М. Шамбы, А.И. Экимова, Б.С. Эбзеева и других.

Эмпирическую базу исследования составили материалы, как российской судебной практики, так и европейского судебного законодательства, статистические показатели работы Европейского Суда по правам человека и некоторых международных организаций, данные социологических опросов, официальная статистика по обращениям в межгосударственные органы.

Нормативно-правовую базу исследования составили конституционные акты (Конституция Российской Федерации 1993 г., конституции и уставы субъектов Российской Федерации, конституции зарубежных государств); международные договоры, участником которых является Российская Федерация (в первую очередь, Конвенция о защите прав человека и основных свободах 1950 г. и протоколы к ней, Пакт о гражданских и политических правах 1966 г.); федеральные конституционные законы (например, Федеральный конституционный закон от 24 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и другие); федеральные законы (в частности, Федеральный закон от 2 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», Гражданско-процессуальный кодекс

Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации и ряд других); указы Президента Российской Федерации; правовые акты Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти; законы субъектов Российской Федерации и иные правовые акты, принятые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере порядка рассмотрения обращения граждан; акты органов местного самоуправления.

Обстоятельному анализу подверглась практика Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации. В диссертации были использованы международные (универсальные и европейские) акты, а также решения Европейского Суда по правам человека.

Большое значение имели обобщение и анализ аналитических и информационных материалов, докладов по отдельным проблемам осуществления соблюдения прав человека, осуществления правосудия, а также исполнения судебных решений по искам к Российской Федерации, подготовленные соответствующими органами государственной власти и должностными лицами.

Цель диссертационного исследования заключается в проведении комплексного конституционно-правового анализа механизмов обращения граждан Российской Федерации в межгосударственные органы за защитой нарушенных прав, а так же выявление пробелов государственного регулирования с учетом совершенствования и более полной реализации данных механизмов.

Цель исследования достигается посредством решения следующих задач:

- исследовать понятие и сущность обращения граждан Российской Федерации в системе защиты прав и свобод человека, и гражданина;

- проанализировать процедуру обращения граждан России в межгосударственные органы по защите прав человека в системе конституционных прав личности;

- выявить специфику обращения граждан в механизме процессуально-правового регулирования выносимых решений межгосударственных органов и их исполнения на территории Российской Федерации;

- рассмотреть компетенцию и виды межгосударственных органов по защите прав человека и гражданина, в которые могут обращаться Российские граждане;

- раскрыть специфику деятельности Европейского Суда по правам человека как органа, реализующего основную форму международной защиты прав и свобод человека, и гражданина;

- проанализировать и научно обобщить ряд недостатков и дискуссионных вопросов действующего российского законодательства по проблемам реализации решений межгосударственных органов.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с обращениями граждан Российской Федерации в межгосударственные органы по защите прав человека.

Предметом диссертационного исследования являются конституционно-правовые нормы, регламентирующие механизмы конституционного права граждан на обращение в межгосударственные органы по защите прав человека, а также нормы международного права и судебная практика.

Методологической основой диссертационного исследования стали общенаучные и специальные методы познания общественных явлений, и процессов, с помощью которых диссертант рассматривает современное состояние права на обращения граждан России, механизмы такого обращения и его реализацию. В работе были использованы диалектический,

исторический, лингвистический, исторический, формально-юридический сравнительно-правовой и другие методы научного исследования.

В ходе исследования использованы такие методы научного познания, как формально-юридический, логический, конкретно-исторический, статистический, структурно функциональный, теоретико-прогностический. Кроме того, в работе использованы принципы научного познания (объективности, всесторонности, полноты исследования), а также такие методы познания как анализ, синтез, индукция, дедукция. Их применение позволило исследовать объекты во взаимосвязях и взаимозависимостях, выявить определенные тенденции, сделать обобщения.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что автором впервые проведен комплексный анализ конституционно-правового регулирования механизмов обращения граждан Российской Федерации в межгосударственные органы по защите прав человека, на основе которого выявлены проблемы в сфере реализации права на обращение в межгосударственные органы, проблемы правового регулирования в рассматриваемой сфере правоотношений, и предложены пути совершенствования российского конституционного законодательства в исследуемой сфере.

Новизной отличается подход к анализу правового регулирования обращения граждан Российской Федерации в межгосударственные органы, основывающийся на том, что объект и предмет исследования находятся в плоскости не только конституционного права, но и в сфере действия норм международного права.

В результате проведенного диссертационного исследования **на защиту выносятся положения и выводы, обладающие элементами научной новизны:**

1. Обосновывается вывод о том, что конституционно-правовой институт обращения граждан Российской Федерации является

универсальным механизмом, гарантированным в Конституции России, и действующим как в российском, так и в международном праве, имеющим цель защищать или восстанавливать нарушенное право граждан Российской Федерации. Обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека является самостоятельным конституционным субъективным правом, от которого зависит реализация возможности использовать права, гарантированные государством, определенные, как материальным, так и не материальным благом.

2. На основе анализа положений теоретико-правового учения о правах человека, а так же нормах конституционного права Российской Федерации, закрепляющих порядок обращения граждан России в различные органы государства, в диссертации делается вывод, что сущность и ценность обращения граждан выражаются в том, что, гражданин удовлетворяет свои потребности, не исчерпывая их только судебными, административными, прокурорскими и международными структурами. Данный институт является более объемным и включает право граждан на обращения в органы нотариата, адвокатуры, средства массовой информации, органы местного самоуправления, общественную палату, общественные организации, профессиональные союзы и другие институты гражданского общества.

3. Автор диссертации выявлен механизм, согласно которому эффективность решений, принятых межгосударственными органами и Европейским Судом по правам человека, во многом будут определяться конкретными действиями государственных органов в Российской Федерации. В этом механизме немаловажную роль будет играть процесс сближения правовых норм и процессуальных процедур рассмотрения обращений, характеризующийся комплексностью во всех отраслях права. Основой такого сближения должны стать гражданские и политические права, и в особенности право граждан обращаться в международные органы за защитой своих нарушенных прав.

4. В диссертационной работе обосновывается вывод о том, что выполнение со стороны Российской Федерации постановлений комитетов и иных международных органов Совета Европы, и Организации Объединенных Наций свидетельствует о юридической возможности таких организаций обеспечить права и свободы гражданам России в случае их обращения в данные структуры. Деятельность таких органов должна оцениваться в качестве индикатора, выявляющего недостатки в функционировании национальной правовой системы. Вынесенные решения межгосударственных органов по защите прав человека являются для многих государств, в том числе и для России, юридическим основанием для внесения изменений в законодательство и формирование соответствующей правоприменительной практики.

5. Исследование норм конституционного права России и европейского права позволило диссертанту обосновать следующие положения:

- Европейский Суд по правам человека не является высшей инстанцией по отношению к судебной системе государства - участника Конвенции, а именно России. В связи с этим он не может отменить решение, вынесенное органом государственной власти или национальным судом, не дает указаний законодателю, не осуществляет абстрактный контроль национального законодательства или судебной практики, не имеет права давать распоряжения о принятии мер, имеющих юридические последствия;

- следует различать обязательность решений для российского правового пространства, выносимых по конкретному делу при толковании положений Конвенции Европейским Судом по правам человека и сами правовые позиции Европейского Суда по правам человека, выносимые в отношении других стран участников Совета Европы. Первые постановления Европейского Суда по правам человека, вынесенные в отношении Российской Федерации, должны считаться обязательными и носить характер прецедента для российской правовой практики. Кроме того, о таких

решениях можно говорить как об источниках российского права. Если же речь идет о постановлении, которое вынесено в отношении другого государства, то их следует отнести к правовым позициям Европейского Суда по правам человека, они могут иметь так же информационное значение, но их нельзя считать без должной имплементации составной частью российской правовой системы, и тем более придавать таким решениям прецедентное значение;

- традиционно российская правовая система строилась и основывается на таком источнике права как нормативно-правовой акт. Учеными и практиками высказывается мнение о необходимости официального опубликования решений Европейского Суда по правам человека в целях придания им силы нормативно-правового акта. На наш взгляд, такая позиция не оправдана. Решение Европейского Суда по правам человека – это по своей сути судебный прецедент и придание таким решениям обязательности через систему официального опубликования в официальных изданиях (Собрание законодательства Российской Федерации, Российская газета) внесло бы хаос в правовую систему России. Вместе с тем это не исключает необходимости более широкого и качественного опубликования решений Европейского Суда по правам человека в специальных сборниках, не придавая им официального характера;

- необходимо признать, что прецедентное право начинает все более интенсивно вторгаться в систему национального права многих государств, в том числе и России, которым ранее не были свойственны судебные прецеденты.

6. К основным проблемам реализации решений межгосударственных органов автор диссертации относит: игнорирование со стороны российских властей решений межгосударственных органов, а также решений Европейского Суда по правам человека; двойственный характер решений, вынесенных Европейским Судом по правам человека, как актов казуального

решения споров о соответствии Конвенции действий российских национальных властей; проблема требования в международном законодательстве о возможности обращения в межгосударственные органы только после исчерпания всех имеющихся внутригосударственных средств правовой защиты; необязательный для Российской Федерации характер решений, выносимых межгосударственными органами ООН по правам человека и слишком длительные сроки рассмотрения, что порождает отсутствие подлинно универсального характера вынесенных решений; расширение масштабов деятельности межгосударственных органов по защите прав человека и дублирование функций друг друга; несоответствия российского законодательства европейским стандартам защиты прав граждан России, в пользу которых состоялось судебное решение.

Одним из способов решения вышеназванных проблем, по мнению диссертанта, является необходимость принятия федерального закона «Об исполнении решений Европейского Суда по правам человека и иных межгосударственных органов, деятельность которых регулируется международными Конвенциями и Договорами, к которым присоединилась Российская Федерация», кроме того, создание специального органа или службы, например, при Минюсте России, которая контролировала бы исполнение постановлений и решений межгосударственных органов путем принятия индивидуальных и общих мер с правом контрольных и надзорных полномочий. Так же преодолеть вышеназванные проблемы возможно, через создание механизма координации между различными органами власти (законодательными, исполнительными и судебными) при идентификации причин, приводящих к нарушению норм, как Европейской конвенции, так и действующего законодательства. Кроме того, необходимо создать систему мониторинга, которая позволяла бы оценить эффективность исполнения вынесенных решений, как мер частного, так и общего характера.

7. Преодоление проблем, связанных с реализацией решений межгосударственных органов и обеспечением эффективных механизмов для обращения граждан России в соответствующие органы, по мнению автора диссертационного исследования, возможно посредством следующих мероприятий, направленных на:

- усиление конституционной ответственности Российского государства за исполнение вынесенных решений в отношении России;

- развитие института персональной ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной, гражданской) должностных лиц в процессе исполнения решений межгосударственных органов в случае злоупотребления ими полномочий;

- устранение пробелов в законодательстве, а так же чрезмерных формальностей при обращении граждан в органы власти за исполнением вынесенного международного решения;

- изменение правовой базы норм исполнительного производства, принятие необходимых правовых актов в данной сфере;

- закрепление на законодательном уровне порядка устранения указанных международными межправительственными организациями системных ошибок законодателя и правоприменителя;

- закрепление процесса официального перевода и дальнейшего опубликования решений межгосударственных органов, особенно Европейского Суда по правам человека, в официальных печатных изданиях Российской Федерации.

Все вышеназванные действия, по мнению автора диссертационного исследования, благотворно скажутся на реализации решений межгосударственных органов по защите прав человека.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования определяется сделанными в ходе исследования научными выводами и разработанными на их основе предложениями, направленными

на совершенствование конституционно-правовых механизмов обращения граждан России в межгосударственные органы по защите своих прав, на повышение эффективности взаимодействия национальных и международных правозащитных механизмов и на улучшение законодательного обеспечения, регулирующего механизм обращения граждан России.

Материалы, выводы и положения, содержащиеся в диссертационной работе, могут стать основой для дальнейших научных исследований в данной области, а так же быть использованными в процессе преподавания курсов «Конституционное право России», «Правоведение» и ряда спецкурсов, а так же при повышении квалификации сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления.

Апробация результатов исследования была обеспечена, прежде всего, научными публикациями автора, включая публикации во всероссийских рецензируемых научных журналах. Результаты исследования нашли отражение в докладах и выступлениях на всероссийских, региональных и вузовских научных конференциях.

Материалы исследования используются при проведении семинарских занятий, круглых столов, проводимых для обучающихся по программам подготовки бакалавров и специалистов на юридическом факультете Московского филиала АОУ ВПО «Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина».

Основные положения диссертационного исследования прошли апробацию на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Российского государственно-торгово-экономического университета.

Структура работы определяется темой исследования, комплексом проблем, составляющих его предмет, а также целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка используемых нормативных правовых актов и научной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, его новизна, определяются цели и задачи, предмет и объект исследования, излагаются методологические основы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования, а так же степень разработанности проблемы, приводятся сведения об апробации полученных результатов.

Первая глава - Место и роль конституционно-правовых механизмов в системе защиты прав и свобод человека, и гражданина – состоит из трех параграфов и посвящена рассмотрению понятия, сущности, процедур обращения граждан России в межгосударственные органы по защите прав человека.

В первом параграфе – «Понятие и сущность института обращения граждан РФ как конституционно-правового механизма защиты прав и свобод человека» - раскрываются конституционно-правовые основы механизма обращения граждан, их сущность, теоретические подходы к их анализу.

Исследуя право граждан на обращения, автор делает вывод о том, что это право относится к группе личных прав, которые представляют совокупность правомочий, отражающих естественно-правовые начала и обеспечивают защиту прав граждан России во взаимоотношении их с государством и органами государственной власти. Без последовательного механизма их реализации невозможно функционирование гражданского общества в современной России, поэтому одним из основных условий развития в России гражданского общества и основных демократических институтов социального государства стало закрепленное в статье 33

Конституции Российской Федерации право граждан обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления как лично, так и направлять индивидуальные и коллективные обращения.

Диссертант полагает, что обращения граждан следует понимать и как непосредственную форму правозащитных действий. Обращения граждан, реализуемые в качестве правозащитных действий, можно разделить на три группы, каждой из которых соответствует определенный вид обращений граждан: предложения, заявления, жалобы. Что касается профилактических действий, то цель их не в устранении нарушений, а в создании лучших условий для реализации субъективных прав, их формой являются предложения - сигнальные действия, их цель - устранение не нарушений, а возможности их совершения, предупреждение нарушений, характерная форма - заявления - защитные действия цель - защита уже нарушенных прав, устранение последствий нарушения, характерная форма - жалобы.

Подобный подход представляется оптимальным в качестве базы для систематизации и классификации обращений граждан по содержанию. Он даст возможность привязать любую разновидность обращений к трем имеющимся в законодательстве формам, в том числе и правозащитных действий.

Диссертантом особо отмечается, что судебная защита прав, свобод и законных интересов является комплексным понятием современной доктрины защиты прав человека и гражданина. Ее значимость предопределена ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, закрепляющей за каждым право на судебную защиту. Конституционное право на судебную защиту является составным элементом блока личных (гражданских) прав и свобод индивида и вполне соответствует трактовке прав на судебную защиту, изложенной в статье 8 Всеобщей декларации прав человека.

Конституционно провозглашенная гарантия судебной защиты прав на обращение в судебные органы, свидетельствует о приоритете

соответствующей внутригосударственной деятельности в рамках действий по обращению граждан. Такая деятельность должна находить адекватное выражение, конкретизацию и развитие в нормах, как отраслевого законодательства, так и судебной и правоприменительной практики, исходя из чего и следует говорить о выделении такого вида обращений, как судебное.

Анализируя формы обращения граждан, автор полагает, что необходимо говорить о расширении перечня обращений граждан в действующем федеральном законодательстве, добавив такие формы как: коллективное обращение, ходатайство, петиция.

Под петицией можно понимать совокупность коллективных обращений граждан в органы государственной власти или местного самоуправления о необходимости проведения реформы или изменения действующего законодательства.

Под ходатайством следует понимать один из видов общественного публичного обращения гражданина, общественной или коммерческой организации, депутата, должностного лица, с целью поддержки иного лица, органа государственной власти, местного самоуправления, коммерческой или некоммерческой организации, или признания за ними определенного статуса, права, обязанности или свободы.

Под коллективным обращением следует понимать обращения группы лиц (двух и более) по вопросам реализации прав и свобод, закрепленных действующим законодательством, а так же обращение, принятое на митинге или собрании путем голосования или путем сбора подписей.

Автор диссертации приходит к выводу, что накопленный в предшествующие годы огромный опыт работы с обращениями граждан, нормативный и юридико-технический материал может оказаться чрезвычайно полезным при формировании новой нормативно-правовой базы работы с обращениями граждан в современной демократической России.

Во втором параграфе – «Процедура обращения граждан РФ в межгосударственные органы по защите прав человека» - подробно рассматриваются процедуры обращения в межгосударственные органы для граждан России, которые возникли еще до принятия Конституции РФ 1993 года, т.е. с 1 января 1992 с момента вступления в силу Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах.

В сфере конституционной защиты прав российских граждан большое значение имеет деятельность межгосударственных органов, учрежденных на основании девяти международных договоров и соответствующих Комитетов, реализующих положения международных актов. Роль этих органов постоянно возрастает, расширяются их полномочия и компетенция. Так одной из главных функций таких органов является принятие к рассмотрению индивидуальных сообщений от граждан России. Довольно подробно раскрывается деятельность указанных органов, а так же процедура обращения граждан РФ в межгосударственные органы по защите прав человека.

Резюмируя вышеизложенное, автор диссертации приходит к выводу, что право на международную защиту относится к общепризнанным правам личности, неразрывно связанным с правом на эффективное восстановление его нарушенных прав. В связи с этим международные организации выступают, как органы, обеспечивающие независимое и беспристрастное рассмотрение дел с целью защиты прав граждан. Именно поэтому международное право, как и национальное законодательство, закрепляет в основных договорах, касающихся регламентации обеспечения и защиты прав человека, положения, оговаривающие само право на судебную защиту.

В России, возможность индивидуального направления жалоб в межгосударственные органы, представлена гражданину частью 3 статьи 46 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ прямо указал, что право на судебную защиту, регламентированное статьей 46 Конституции РФ,

относится к основным правам и не одна из перечисленных в части 3 статьи 55 Конституции РФ целей не может оправдать ограничений этого права, являющегося гарантией всех других прав и свобод индивида. Оно не может быть ограничено ни при каких обстоятельствах, включая чрезвычайное положение на территории государства.

Параграф третий – «Обращение граждан в механизме процессуально-правового регулирования» - посвящен рассмотрению процессуально-правового регулирования обращений граждан, анализируются основные черты механизма обращений, раскрываются особенности и содержание механизма процессуально-правового регулирования.

Особенностью индивидуальной жалобы или обращения является то, что она предусмотрена факультативными процедурами. Это означает, что государство самостоятельно решает вопрос о том, предоставит ли оно своим гражданам такое право или нет. Российская Федерация пошла по пути демократизации и расширения гражданских прав и прав на защиту при обращении в международные органы для своих граждан и предоставило такое право россиянам.

Особому рассмотрению в работе уделяется статусу лица, которое подает жалобу в международные, межрегиональные организации или в Европейский суд, и называется «жертвой нарушения права». Данное понятие является общим для всех межправительственных организаций, наделенных правом рассмотрения обращений индивидов. Схожее понятие «жертва нарушения права» в российском законодательстве считается или истец или потерпевший, но так как международное право данные понятия не разделяет, все лица, обратившиеся в межгосударственные организации или в суд, являются «жертвами».

Автор диссертации особо останавливается на правоотношениях, складывающихся между заявителем и Российской Федерацией - ответчиком. Как правило, заинтересованной стороной выступает или Правительство РФ

(во всех межгосударственных органах, которые уполномочены рассматривать жалобы), или официальный представитель – Уполномоченный РФ при Европейском Суде по правам человека, который участвует в процедуре разбирательства затрагивающего интересы государства.

Сам механизм рассмотрения жалоб подчинен строго регламентированным в международных документах правилам. При получении жалобы Комитет, рабочая группа, специальный докладчик или Европейский Суд по правам человека могут запросить от автора, а затем от государства дополнительную информацию. Иногда Комитеты наделённые таким правом в международном праве могут просить о предоставлении государством временных мер защиты жертвы с целью предотвращения невозможного ущерба жертве.

Диссертант подробно останавливается на описании процессуально-правового механизма обращения российских граждан в межправительственные организации. Однако, данные механизмы, имеют и отличия в процессуальном регулировании обращений в таком международном органе как Европейский суд по правам человека и на которых в работе особо акцентируется внимание.

В России пересмотр судебного решения после констатации Европейским Судом нарушений стал возможным на основании толкования Конституционным Судом РФ части 3 статьи 46 Конституции РФ, которая признает за каждым право обращаться, в соответствии с международными договорами Российской Федерации, в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

В рамках этого параграфа делается вывод, что эффективность решений, принятых межгосударственными органами и Европейским Судом по правам человека во многом будут определяться конкретными механизмами их исполнения, а так же механизмами, направленными на

защиту прав человека. Кроме того, сближение правовых норм, в том числе и процессуальных процедур рассмотрения обращения граждан в различных органах, должно происходить комплексно и на межправительственном уровне во всех отраслях права. Основой такого сближения должны стать гражданские и политические права, и в особенности право граждан обращаться в международные органы за защитой своих нарушенных прав.

Вторая глава – «Межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, и гражданина» - состоит из трех параграфов и посвящена рассмотрению проблем реализации решений межгосударственных органов, а также деятельности Европейского Суда по правам человека, как основного органа защиты на международном уровне прав и свобод Российских граждан.

В параграфе первом – «Виды и компетенция межгосударственных органов по защите прав человека и гражданина» - проводится градация видов межгосударственных органов, а также тщательный анализ действующих международно-правовых норм, Конституции РФ, федеральных законов, судебной практики и решений международных организаций, содержащих правовые нормы о полномочиях и компетенции данных органов. Предложена авторская классификация видов и компетенции межгосударственных органов.

В рамках данной классификации диссертант рассматривает такие виды межгосударственных органов как:

1 Европейский Суд по правам человека. Защита прав в Европейском Суде на сегодняшний день является одной из самых справедливых, а деятельность этого органа признана самой значимой.

2. Комиссар Совета Европы по правам человека, который осуществляет информационно-просветительскую деятельность в области прав человека в государствах участниках Европейской Конвенции. Автор приходит к выводу, что деятельность Комиссара во многом схожа по компетенции и полномочиям, а так же в вопросах принятия решений с существующим в

мире институтом омбудсмана, который довольно успешно реализуется и в России.

3. Совет по правам человека ООН, который рассматривает ситуации, связанные с нарушением прав человека, включая грубые и систематические нарушения, и дает по ним свои рекомендации.

4. Верховного комиссара ООН по правам человека, главной задачей которого является содействие максимально полному осуществлению всех прав человека.

5. В системе ООН также действуют и другие, узко специализированные органы по защите прав и свобод человека. Такие органы учреждены на основании ряда международных договоров по правам человека, принятых под эгидой ООН. В общей сложности функции контроля за соблюдением международных договоров о правах человека выполняют в настоящее время восемь органов:

- Комитет по правам человека не является судебным органом и его решения именуется «соображениями», к которым государства-участники относятся достаточно серьезно.

- Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации рассматривает доклады государств-участников о выполнении Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации и вырабатывает замечания и рекомендации.

- Комитет по защите всех трудящихся – мигрантов и членов их семей. Деятельность этого органа в России мало представлена из-за объективных причин, хоть на самом деле вопросы трудящихся мигрантов и защиты их прав в Российской Федерации выходят на первоочередной уровень.

- Комитет против пыток рассматривает периодические доклады государств-участников и как в этой сфере прав человека соблюдается законодательство на практике.

- Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, в компетенцию которого входит рассмотрение докладов о законодательных, судебных, административных или других мерах, принятых государствами-участниками для выполнения положений Конвенции, а также выработка рекомендаций.

- Комитет по правам ребенка. В соответствии со статьей 44 Конвенции, государства-участники обязуются представлять Комитету доклады о принятых ими мерах по закреплению признанных в Конвенции правах и о прогрессе, достигнутом в осуществлении этих прав.

- Комитет по правам инвалидов, который наделен полномочиями рассматривать индивидуальные жалобы, содержащие сведения о возможных нарушениях Конвенции государством-участником Протокола.

- Комитет по экономическим, социальным и культурным правам утвердил способ защиты прав человека в виде «процедуры рассмотрения сообщений, касающихся нарушения прав человека и основных свобод», получившей наименование «Процедура 1503».

Вместе с тем защитой прав и свобод российских граждан занимаются так называемые неправительственные правозащитные организации, деятельность которых невероятно широка, а авторитет некоторых таких организаций является крайне высоким, как например: Международная федерация прав человека; Международная Хельсинская федерация по правам человека; Международная амнистия; Международный совет женщин; Международная организация защиты детей; Всемирная ассоциация коренных народов и множество иных подобных организаций.

Автором работы также подробно анализируется деятельность неправительственных организаций и правозащитных структур, отличительной особенностью которых является их некоммерческая деятельность, направленная в первую очередь на защиту прав и свобод своих граждан в разных областях общественно-политической жизни.

В заключении параграфа автор диссертации приходит к выводу, что защищать и гарантировать права и свободы, закрепленные в международных нормативных правовых актах, а так же актах Российской Федерации – это главным образом задача Российской Федерации и ее органов государства, и судебной системы, т.е. на государственном уровне должен быть создан действенный механизм защиты прав и свобод своих граждан. Участие межгосударственных органов в работе такого механизма должно выражаться в помощи органам государственной власти и судебной системе в установлении самого факта нарушения того или иного международного договора, а так же оказание помощи в деятельности национальных государственных органов в развитии собственных правовых институтов и процедур.

В параграфе втором - «Формы взаимодействия Европейского Суда по правам человека с органами власти Российской Федерации в процессе реализации конституционно-правового механизма обращения граждан РФ» - проанализирована история Европейского Суда как органа, следящего за соблюдением определенных стандартов в области прав человека, а также развитие российского законодательства через защитный механизм Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Автором диссертации анализируются различные подходы к проблеме прецедентов, создаваемых для российской правовой системы Европейским Судом. Так одни авторы - А.П. Фоков, М.Ш. Пацация – считают, что акты Европейского Суда должны рассматриваться в отечественной судебной системе как акты, по юридической силе сравнимые с актами Конституционного Суда РФ, которыми Конституционный Суд РФ оценивает конституционность норм российских законов. Другие правоведы, такие как В.А. Туманов, Н.В. Витрук указывают, что постановления Европейского Суда обращены непосредственно к государству-ответчику и лишь

опосредованно к его органам – законодательным, исполнительным и судебным, а также к их должностным лицам¹. М.А. Травников, придерживается совершенно противоположного мнения, полагает, что не следует призывать национальные суды непосредственно руководствоваться в своей деятельности решениями Европейского Суда, минуя стадию имплементации соответствующих стандартов в национальное законодательство. Вместе с тем Б.С. Эбзеев, Г.А. Гаджиев отмечают, что прецедентный характер решений Европейского Суда «является мощным стимулом для модернизации основных положений юридического источниковедения, т.е. доктрины об источниках конституционного права»².

Автор диссертации подчеркивает, что национальные механизмы защиты прав человека в России при всей демократизации законодательства далеки от совершенства. Наряду с тем, что определенные шаги, в том числе законодательного характера, были предприняты, например, внесены ряд изменений в процессуальное законодательство, все равно российский правовой массив нуждается в изменении законодательства, касающегося процедуры исполнительного производства, органов местного самоуправления, а также в отношении бюджетных организаций.

В параграфе третьем – «Проблемы реализации решений межгосударственных органов» - диссертант обобщает основные сложности, с которыми приходится столкнуться российским гражданам при обращении в межгосударственные органы, а также подробно анализирует причины частого неисполнения решений межгосударственных органов в Российской Федерации.

Автор диссертации обращает внимание, что проблемы реализации решений межгосударственных органов следует рассматривать через призму

¹ См.: Витрук Н.В. О юридической силе решений Европейского Суда по правам человека // Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в практике конституционного правосудия: Материалы Всероссийского совещания. М., 2004. С. 237.

² См.: Гаджиев Г.А. Имплементация решений Европейского Суда по правам человека в практике конституционного правосудия. М., 2006. С. 6.

действующего российского законодательства. Подтверждение данного тезиса можно проанализировать в реальной потребности государства в изменении законодательства России, связанного в первую очередь, с исполнением судебных решений по искам к российской казне, а также по аналогичным искам к органам государственной власти субъектов Российской Федерации и, по нашему мнению, к органам местного самоуправления.

К наиболее сложным проблемам неисполнения решений Европейского суда можно отнести:

- отсутствие механизмов в нормах, регулирующих исполнительное производство в выплате по вынесенным решениям Европейского Суда справедливой компенсации и возмещение судебных издержек;

- несовершенная судебная практика, сложившаяся в России в отношении вынесенных решений межгосударственными органами;

- масштаб деятельности межгосударственных органов постоянно расширяется, что зачастую приводит к дублированию их функций;

- затруднения реализации решений межгосударственных органов является недостаточность их полномочий;

- как сложное осуществление контроля за достоверностью информации, предоставляемой государствами-участниками, так и выполнение рекомендаций и решений данных органов;

- несоответствие законодательства европейским стандартам защиты прав граждан России, в пользу которого состоялось судебное решение;

По мнению диссертанта, при совершенствовании Российского законодательства в области проблем реализации решений межгосударственных органов, необходимо принять меры, направленные на:

- усиление гражданской ответственности российского государства за исполнением вынесенных решений в отношении России;

- развитие института персональной ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной, гражданской) должностных лиц в процессе

исполнения решений межгосударственных органов в случае злоупотребления ими полномочий;

- устранение пробелов в законодательстве, а так же чрезмерных формальностей при обращении граждан в органы власти за исполнением вынесенного международного решения;

- изменение правовой базы норм исполнительного производства, принятия необходимых правовых актов в данной сфере;

- описание процедуры выплаты заявителю компенсации по решению Европейского суда и жесткий контроль за данной процедурой со стороны специально созданного контрольного органа;

- закрепление процесса официального перевода и дальнейшего опубликования решений межгосударственных органов, особенно Европейского Суда, в официальных печатных изданиях Российской Федерации.

По убеждению диссертанта ,было бы уместно для решения всех вышеназванных проблем принять федеральный закон «Об исполнении решений Европейского Суда по правам человека и иных межгосударственных органов, деятельность которых регулируется международными Конвенциями и Договорами, к которым присоединилась Российская Федерация».

Автор считает, что в настоящее время дальнейшее обеспечение прав граждан на обращения должно стать одним из основных направлений развития всей системы прав человека. Данное направление должно находить отражение не только в правовом закреплении, но и в создании необходимых механизмов реального обеспечения прав и свобод человека, и гражданина.

В заключении приведены основные итоги диссертационного исследования, сформулированы выводы и предложения, обоснованы важнейшие результаты, а также предлагаются практические рекомендации по разрешению правовых пробелов.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Минобрнауки России

1. Морозов Н.В. Роль Европейского Суда в механизме защиты прав и свобод человека, и гражданина // Журнал «Политика и общество». М.: 2011. №12 -0,5 п.л.
2. Морозов Н.В. Содержание института обращения граждан РФ и его место в конституционно-правовой доктрине// Журнал «Право и политика» М.: 2012. №6 -0,4 п.л.
3. Морозов Н.В. Проблемы реализации прав граждан России на обращения в органы по защите прав человека // Журнал «Право и политика» М.: 2012. №12 -0,4 п.л.

Статьи опубликованные в иных изданиях:

4. Морозов Н.В. Роль Международного комитета Красного Креста в реализации Женевских конвенций // Материалы международной конференции посвященной 50-летию Всеобщей декларации прав человека, «Всеобщая декларация прав человека. Воспитание поколений XXI века» М.: Изд-во Современного Гуманитарного Университета. 2000. – 0,5 п.л.
5. Морозов Н.В. Глобализация мировых процессов и вопросы развития миротворчества в современном международном праве // Российская ассоциация международного права, Российский ежегодник международного права 2002, СПб.: Нева. 2002 – 0,5 п.л.
6. Морозов Н.В. Конституционные гарантии обращений российских граждан в межгосударственные органы по защите прав человека //

Материалы седьмой межвузовской научной конференции «Актуальные проблемы развития российского государства, гражданского общества и человека» МФ ЛГУ им. А.С. Пушкина, - М.: 2011 – 0,3 п.л.

7. Морозов Н.В. Становление и развитие конституционного права граждан Российской Федерации на обращения в межгосударственные органы // Вопросы гуманитарных наук №5, М.: ООО «Издательство «Спутник+». 2012 – 0,3 п.л.

8. Морозов Н.В. Проблемы реализации в Российской Федерации решений межгосударственных органов по защите прав человека// Материалы восьмой межвузовской научно-практической конференции «Россия в XXI веке: экономические, правовые и социально-культурные перспективы развития» МФ ЛГУ им. А.С. Пушкина, - М.: 2012 – 0,6 п.л.