

Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского
Юридические науки. – 2021. – Т. 7 (73). № 3. Ч. 1. – С. 94-100.

УДК 342.7

DOI 10.37279/2413-1733-2021-7-3(1)- 94-100

НАУЧНО-ПРЕЗЕНТАЦИОННАЯ МОДЕЛЬ МИНИМИЗАЦИИ ПРАВООЩИТНЫХ РИСКОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Новикова А. Е.

Белгородский государственный национальный исследовательский университет

Современные стратегические задачи создания незыблемого правозащитного статуса Российской Федерации предполагают наличие солидарного и безопасного правозащитного пространства, созидательно поддерживаемого всеми предназначенными для этого ресурсами и средствами. Однако несмотря на общепризнанные эффективные правозащитные институты национального и международного уровней, права человека под влиянием вызовов и угроз, идентифицируемых в качестве рисков, по-прежнему уязвимы и нуждаются в гарантировании и обеспечении.

Одним из направлений разрешения сложившейся ситуации является обновление конституционно-отраслевого теоретического и практического подхода к реализации правозащитной деятельности. В этой связи нами разработана и в рамках данной статьи презентован минимизирующий аспект конституционной теории правозащитных рисков.

Ключевые слова: правозащитный риск, конституционная теория, минимизация правозащитных рисков, правовой запрет, правозащитный доклад, правозащитная программа.

Самостоятельность конституционно-правовой теории правозащитных рисков опосредована запросом конституционно-правовой науки к поиску новых и обновлению имеющихся теоретических, методологических и практических подходов к защите прав и свобод человека и гражданина [2; 6; 7; 8; 9, с. 59-63; 14; 17, с. 201-207].

В современной России этому курсу уделяется последовательное внимание на высшем официальном уровне при определении основных направлений внутренней и внешней политики, что неизбежно возводится в ранг критерия деятельности законодательной, исполнительной и судебной власти, сказывается на прицельном формировании правозащитной структуры и инфраструктуры российского государства и общества, на подборе востребованных правозащитных механизмов, на активности правозащитного взаимодействия уполномоченных субъектов в формате конституционного партнерства. При этом образцовые правозащитные ожидания существенно искажаются ставшей уже привычной практикой небрежного отношения к человеку, его правам и свободам не только со стороны носителей власти, но и представителей гражданского общества, что в совокупности дает основания диагностировать наличия угроз и обусловленных ими рисков [3; 4; 12, с. 24-27].

Наряду с этим в российскую и иные современные национальные правозащитные системы весьма агрессивно вмешиваются риски международной природы [1, с. 13-23; 5, с. 18-21; 10, с. 45-67; 11; 13, с. 74-76], что ставит перед государствами дополнительные задачи, в том числе по управлению рисками и их минимизации. Опору здесь целесообразно искать, судя по реакции России на такого рода риски, в конституционных ценностях и нормах.

Полагаем, аксиологическое сопряжение, правозащитный императив и институциональные гарантии, имманентные правозащитным рискам подчеркивают значи-

мость их обособления и разработки самостоятельной конституционной теории [15; 16].

Конституционная теория правозащитных рисков композиционно включает совокупность терминологических и дефинитивных конструкций, принципов, универсальных индикаторов распознавания рисков и их критериально-видовых характеристик; основанная на доктринальных постулатах и практике защиты прав человека в целях минимизации правозащитных рисков. Уточним, что в рамках данной работы исследовательское внимание уделено именно минимизации правозащитных рисков.

Поскольку правозащитный риск выступает в качестве разновидности конституционно-правового риска, раскрывающего гуманитарно-аксиологическое содержание конституционной рискологии, он дефинитивно нами обличен в формулировку вероятности отклонения реального правозащитного результата от согласованных государствами стандартов защиты прав и свобод человека и гражданина под воздействием событиями или деяниями.

Ввиду многообразия правозащитных рисков, а также связанных с ними вызовов и угроз, нами в целях их диагностики предложена категория «индикатор правозащитного риска», представляющая собой совокупность определенных ориентирующих показателей, предназначенных и для диагностики состояния правозащитного пространства, и для минимизации правозащитных рисков. Исходя из этого, осуществлена диагностика состояния правозащитного пространства России с помощью следующих индикаторов правозащитных рисков, выражающих наличие/отсутствие: аксиологических акцентов в пользу человека, его прав и свобод; правозащитного законодательства и ресурсов его реализации; типичных и специализированных правозащитных структур; правозащитного взаимодействия; правозащитных процедур и возможностей их применения; адресных правозащитных средств.

В индикативном анализе правозащитного пространства использованы как информативные антропологические, государственно-режимные, юридико-технические и другие аспекты.

Правозащитные риски классифицированы по критериям, идентифицирующим конституционно-правовые риски и риски правозащиты. В частности, обособлены диаметрально противоположные (позитивные и негативные, управляемые и неуправляемые, устранимые и неустраиваемые, статические и динамические), структурные (по структуре правоотношения – субъект-риски и объект-риски; односторонние, двусторонние или многосторонние) и содержательные (по содержанию гражданских, политических, социальных, экономических, культурных, экологических, информационных и иных прав личности) правозащитные риски.

Раскрытие правозащитных рисков также осуществлено с учетом критерия юридической природы. Укрупненно выделены риски, которые имманентны национальному (государственному) и международному уровням.

В связи с присоединением России к ключевым международным правовым актам, составляющим упорядоченную систему регулирования правозащитной сферы, нами были выделены правозащитные риски, возникающие на универсальном, региональном и локальном уровнях. По роли государства в их возникновении раскрыты непосредственные правозащитные риски (исходят от международных институций) и опосредованные (государство является виновником деструктивных правозащитных процедур и статуса международных институтов).

На универсальном уровне правозащитных рисков преобладает индикатор несовершенства процедур и самих специализированных институтов. В видовом многообразии практически каждая разновидность правозащитных рисков коррелируется с генеральными трендами международного права, к примеру, фрагментацией, глобализацией и санкциями.

В отношении регионального уровня достижение компромисса между государством и международной институцией о порядке исполнения решений последней в национальной правовой системе есть ключ к минимизации правозащитных рисков. При этом в России конституционное установление ч. 4 ст. 15 в совокупности с позицией по этому поводу конституционного контролирующего органа представляют конструктивным подходом.

В локальной по отношению к России интеграции – Содружестве Независимых Государств – принципиально иные индикаторы правозащитных рисков, и связаны они с отсутствием специального правозащитного института, а также незаинтересованностью стран-членов полномасштабно регулировать правозащитную сферу.

Основываясь на конституционной гарантированности государственной защиты прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 45) и понимая под ней классическую совокупность условий, средств и факторов, положительно влияющих на данный процесс, полагаем, что именно через гарантии на высшем юридическом уровне Российской Федерацией принимаются меры по минимизации правозащитных рисков. Исходя из этого, а также с учетом видового разнообразия гарантий защиты прав человека, введены общегарантный и специально-гарантный критерии классификации правозащитных рисков.

Так, специально-гарантный критерий связан с совокупностью условий, способов и средств, непосредственно касающихся защиты прав и свобод человека и гражданина. В соответствии с данным критерием выделены и охарактеризованы нормативные, институциональные и процессуальные правозащитные риски.

Общегарантный критерий характеризует совокупность объективных условий конкретного государства, в рамках которого и возникают, и минимизируются правозащитные риски. Это дало основание утверждать о наличии правозащитных рисков, опосредованных, в том числе, условиями и обстоятельствами политической, экономической и социальной природы в сопряжении с основами конституционного строя России.

Как видим, многообразие выявленных правозащитных рисков опосредует для их минимизации необходимость конструктивной государственной реакции.

Исходя из нормативных и доктринальных позиций, а также с учетом тезиса о государстве как носителе функции главного риск-менеджера на основе ст. 2 Конституции Российской Федерации, применительно к процессу положительной корректировки правозащитных ситуаций, опосредованных рисками, обосновано применение термина «минимизация».

Минимизация правозащитных рисков представляет собой, аксиологически и конституционно определяющую деятельность государственных органов по диагностике состояния, оценке угроз и необходимой корректировке правозащитного пространства в целях достижения востребованного баланса фактических правозащитных отношений и их формализованного конституционного стандарта.

Анализ конституционного текста Российской Федерации дал основания для вывода, что минимизация правозащитных рисков целеполагает конструктивное сопряжение совокупности взаимосвязанных правовых средств, группы которых именованы как опорные, производные и ассоциированные. К опорным правовым средствам отнесено конституционное аксиологическое предпочтение человека, его прав и свобод; к производным – конституционная обязанность государства защищать их, запреты правозащитного свойства; к ассоциированным – правозащитно-ориентированные программы и правозащитные доклады государственных органов.

Исходным императивом производных правовых средств являются обязанность-признание, обязанность-соблюдение и обязанность-защита прав и свобод человека и гражданина в их доктринальном и формализованном содержании. В рамках заявленного алгоритма в силу необходимости и важности восстановления нарушенных прав именно обязанность-защита выступила основанием для формирования государственной системы защиты прав и свобод человека и гражданина, которая характеризуется следующими признаками:

- включением элементов общей и специальной компетенции федерального уровня и субъектов Российской Федерации;
- распространением функционала в рамках национальной юрисдикции, а также в качестве направления внешнеполитической деятельности посредством защиты и покровительства граждан Российской Федерации, находящихся за пределами Российской Федерации;
- специализацией применительно к отдельным правовым статусам или субъективным правам;
- активизацией в случае нарушения или несоблюдения формализованных прав и свобод личности.

В ряду производных правовых средств уделено внимание правозащитному запрету как конкретизированному законодательством императивному изъятию из допустимых действий субъектов различной правовой природы для превенции нарушения прав и свобод личности и восстановления их последствий в сопряжении с юридической ответственностью.

Анализ правовых норм советского и современного периодов на предмет наличия в них запретов правозащитного свойства, показал, что для первого из них характерна подзаконная форма закрепления, а для второго – законодательная. Исходя из лингво-юридического метода, сделан вывод, что в условиях демократизации российского общества и государства систематически растет число законодательно устанавливаемых правозащитных запретов, адресуемых публичным властным субъектам.

Учитывая значимость правозащитного взаимовлияния общества и государства, осуществлен предметный разбор правозащитно-ориентированных программ и докладов государственных органов в качестве юридических инструментов, способствующих минимизации правозащитных рисков.

Исходя из проектного метода, правозащитно-ориентированная программа способствует целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию актуальных правозащитных отношений, реализация которых доступна для наблюдения со стороны любого интересующегося субъекта. Это дало основания толковать правозащитно-ориентированную программу как надлежаще формализованный до-

кумент, служащий правовым инструментом реализации задач социально-экономического развития страны через парную и системную консолидацию универсальных для них компонентов – «цель – индикатор», «субъект – объект», «план – ресурс». При этом обоснована значимость правозащитного симбиоза правотворчества и правовой культуры в свете минимизации правозащитных рисков путем установления социальных барьеров правовому нигилизму/фетишизму.

В этой связи в подчеркнуто, что программы (планы), равно как и любые документы периодического характера (комплекс мер, мероприятий и др.), направленные на повышение уровня правовой (в том числе электоральной) культуры, целесообразно актуализировать с учетом современных требований, принимать на федеральном и региональном уровнях, утверждать на краткосрочную или среднесрочную перспективу.

Применение аналитического метода к иным правовым средствам ассоциированной группы позволило охарактеризовать правозащитный доклад в качестве источника информации о состоянии защиты прав и свобод человека и гражданина, о правозащитной деятельности органов государственной власти; основания для консолидации усилий в достижении правозащитного результата для внутреннего ведомственного и общественного контроля.

С учетом этого в рамках решения задач исследования правозащитный доклад раскрыт как нормативно предусмотренный аналитический документ, представляемый государственными органами и должностными лицами, содержащий систематизированную правозащитную информацию для оценки и выявления направлений совершенствования и минимизации правозащитных рисков в данной сфере.

Мы выражаем информированное опасение, что императивность и чрезмерная повсеместность введения докладной деятельности может обернуться воспроизведением текстов без надлежащего анализа реально складывающейся ситуации. Результативным препятствием этому в сфере исполнительной власти, как представляется, послужит разработка и утверждение Правительством Российской Федерации Положения о докладе, включающего традиционно не только основные определения, но и разновидности, структуру докладов, субъекты их принятия, сроки представления и порядок обнародования.

Дальнейшая разработка теории правозащитных рисков сопряжена с типичными специализированными правозащитными структурами, раскрывающими в своей деятельности потенциал всех охарактеризованных ранее правовых средств. Наиболее иллюстративны здесь омбудсменовская служба и комиссионный сегмент (в связи с защитой прав несовершеннолетних). Их стратегический и тактический вклад в минимизацию правозащитных рисков способствовал обособлению политико-правозащитного и оперативно-правозащитного этапов, каждый из которых, имеет собственное содержание.

Подчеркивая значимость принципов в оценке качества правозащитного пространства Российской Федерации, обоснована необходимость устранения пробела, наличествующего в Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Так, данный закон, ссылаясь на общепризнанные принципы и нормы международного права, необоснованно проигнорировал конкретные принципы деятельности россий-

ской омбудсменовской службы. Для сравнения отметим, что таковые предусмотрены для недавно учрежденного финансового омбудсмена.

Применительно к такому специализированному правозащитному институту, как уполномоченные по правам ребенка, в целях минимизации правозащитных рисков аргументирована необходимость введения в ст. 8 Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» нормы, о подготовке специальных докладов следующего содержания: «2. По отдельным вопросам соблюдения прав ребенка Уполномоченный может направлять Президенту Российской Федерации специальные доклады».

В целях минимизации правозащитных рисков силами института уполномоченного по правам человека также целесообразно составление карты правозащитных рисков на основе приведенных выше индикаторов.

В качестве резюме укажем, что каталог представленных публичных властных средств минимизации правозащитных рисков целесообразно пополнять для обеспечения единства правозащитного пространства. Кроме того, считаем, что минимизацию правозащитных рисков перспективно связать и с публичным невластным сегментом.

Список литературы:

1. Авхадеев, В.Р. Практика международных судебных органов в сфере защиты прав человека и ее влияние на законодательство Российской Федерации // Адвокат. 2016. № 3. С. 13-23.
2. Азаров, А., Ройтер, В., Хюфнер, К. Права человека. Международные и российские механизмы защиты. М., 2003, 560 с.
3. Альгин, А.П. Риск и его роль в общественной жизни. М.: Мысль, 1989. 187 с.
4. Арямов, А.А. Общая теория риска: юридический, экономический и психологический анализ. М.: Российская академия правосудия, 2009, 171 с.
5. Балаян, Э.Ю., Сычев, С.С. Международно-правовые принципы защиты прав и свобод человека и гражданина в условиях глобализации // Российская юстиция. 2019. № 11. С. 18-21.
6. Бондарь, Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М.: ОАО «Издательский дом "Городец"», 2004. 352 с.
7. Витрук, Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: НОРМА, 2008. 448 с.
8. Воеводин, Л.Д. Юридический статус личности в России. М.: Изд-во МГУ; Издательская группа ИНФРА-М, 1997. 298 с.
9. Грудцына, Л.Ю. Правовая природа институтов защиты и охраны прав человека в России // Российская юстиция. 2008. № 2. С. 59-63.
10. Исполнинов, А.С. Исполнение решений международных судов: теория и практика // Международное правосудие. 2017. № 1 (21). С. 45-67.
11. Карташкин, В.А. Права человека: международная защита в условиях глобализации. М.: Норма, 2009. 288 с.
12. Киреев, В.В. Конституционные риски: проблемы правовой теории и политической практики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 24-27.
13. Макогон, Б.В. Дифференциация законодательства и расширение предмета правового регулирования в России в условиях глобализации // Образование. Наука. Научные кадры. 2012. № 3. С. 74-76.
14. Мархгейм, М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в современной России: системная конституционная модель, проблемы ее функционирования и совершенствования. Ростов н/Д., Ростиздат, 2005. 199 с.
15. Новикова, А.Е. Правозащитные риски: конституционная теория и практика: Дис. ... докт. юрид. наук. Белгород, 2021. 436 с.
16. Новикова, А.Е. Правозащитные риски: конституционная теория и практика: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Белгород, 2021. 39 с.

17. Тонков, Е.Е. Правозащитная функция и субъективное право: горизонты познания. Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2013. № 16 (159). С. 201-207.

Alevtina E. Novikova. Scientific and presentation model of minimizing human rights risks in the activities of the state // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2021. – Т. 7 (73). № 3. – P. 94-100.

The current strategic tasks of creating an unshakable human rights status of the Russian Federation presuppose the existence of a solidary and safe human rights space, creatively supported by all the resources and means intended for this purpose. However, despite the generally recognized effective human rights institutions at the national and international levels, human rights under the influence of challenges and threats identified as risks are still vulnerable and need to be guaranteed and ensured.

One of the ways to resolve the current situation is to update the constitutional-sectoral theoretical and practical approach to the implementation of human rights activities. In this regard, we have developed and presented the minimizing aspect of the constitutional theory of human rights risks in the framework of this article.

Keywords: human rights risk, constitutional theory, minimization of human rights risks, legal prohibition, human rights report, human rights program.

Spisok literaturey:

1. Avhadeev, V.R. Praktika mezhdunarodnyh sudebnyh organov v sfere zashchity prav cheloveka i ee vliyanie na zakonodatel'stvo Rossijskoj Federacii // Advokat. 2016. № 3. S. 13-23.
2. Azarov, A., Rojter, V., Hyufner, K. Prava cheloveka. Mezhdunarodnye i rossijskie mekhanizmy zashchity. M., 2003. 560 s.
3. Al'gin, A.P. Risk i ego rol' v obshchestvennoj zhizni. M.: Mysl', 1989. 187 s.
4. Aryamov, A.A. Obshchaya teoriya riska: yuridicheskij, ekonomicheskij i psihologicheskij analiz. M.: Rossijskaya akademiya pravosudiya, 2009. 171 s.
5. Balayan, E.YU., Sychev, S.S. Mezhdunarodno-pravovye principy zashchity prav i svobod cheloveka i grazhdanina v usloviyah globalizacii // Rossijskaya yusticiya. 2019. № 11. S. 18-21.
6. Bondar', N.S. Grazhdanin i publichnaya vlast': Konstitucionnoe obespechenie prav i svobod v mestnom samoupravlenii. M.: OAO «Izdatel'skij dom "Gorodec"», 2004. 352 s.
7. Vitruk, N.V. Obshchaya teoriya pravovogo polozheniya lichnosti. M.: NORMA, 2008. 448 s.
8. Voevodin, L.D. Yuridicheskij status lichnosti v Rossii. M.: Izd-vo MGU; Izdatel'skaya gruppa INFRA-M, 1997. 298 s.
9. Grudcyna, L.YU. Pravovaya priroda institutov zashchity i ohrany prav cheloveka v Rossii // Rossijskaya yusticiya. 2008. № 2. S. 59-63.
10. Ispolinov, A.S. Ispolnenie reshenij mezhdunarodnyh sudov: teoriya i praktika // Mezhdunarodnoe pravosudie. 2017. № 1 (21). S. 45-67.
11. Kartashkin, V.A. Prava cheloveka: mezhdunarodnaya zashchita v usloviyah globalizacii. M.: Norma, 2009. 288 s.
12. Kireev, V.V. Konstitucionnye riski: problemy pravovoj teorii i politicheskoy praktiki // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2013. № 3. S. 24-27.
13. Makogon, B.V. Differenciatsiya zakonodatel'stva i rasshirenie predmeta pravovogo regulirovaniya v Rossii v usloviyah globalizacii // Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry. 2012. № 3. S. 74-76.
14. Marhgejm, M.V. Zashchita prav i svobod cheloveka i grazhdanina v sovremennoj Rossii: sistemnaya konstitucionnaya model', problemy ee funkcionirovaniya i sovershenstvovaniya. Rostov n/D., Rostizdat, 2005. 199 s.
15. Novikova, A.E. Pravozashchitnye riski: konstitucionnaya teoriya i praktika: Dis. ... dokt. yurid. nauk. Belgorod, 2021. 436 s.
16. Novikova, A.E. Pravozashchitnye riski: konstitucionnaya teoriya i praktika: Avtoref. dis. ... dokt. yurid. nauk. Belgorod, 2021. 39 s.
17. Tonkov, E.E. Pravozashchitnaya funkciya i sub"ektivnoe pravo: gorizonty poznaniya. Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Filosofiya. Sociologiya. Pravo. 2013. № 16 (159). S. 201-207.