

На правах рукописи

Еремеева Елена Анатольевна

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА  
И ГРАЖДАНИНА В СУБЪЕКТЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(на примере Ульяновской области)**

Специальность 12.00.02 –  
конституционное право, муниципальное право

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

Казань - 2007

Работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

**Научный руководитель:** кандидат юридических наук, доцент  
**Султанов Евгений Батырович**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**Филиппов Николай Кондратьевич**

кандидат юридических наук  
**Васин Александр Львович**

**Ведущая организация:** **Институт государственной службы  
При Президенте Республики Татарстан**

Защита состоится «29» марта 2007 года в 12 часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 42008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд.324.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан «27» февраля 2007г.

Ученый секретарь  
Диссертационного совета К.212.081.01.,  
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

## Общая характеристика работы

**Актуальность темы диссертационного исследования.** К числу современных актуальных проблем науки конституционного права Российской Федерации относятся вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, причем, не только на федеральном уровне, но и на уровне отдельно взятого субъекта Российской Федерации.

Особенностью современной мировой реальности является активное формирование единого гуманитарного пространства. Во многом это связано с тем, что мировое сообщество стало признавать права человека его высшим достоянием, требующим особой охраны и защиты в силу своей всеобщности, абсолютности и универсальности.

Представляется, что в систему единого гуманитарного пространства должны быть включены не только международный и национальный уровень защиты прав, но и региональный уровень. Применительно к России, являющейся федеративным государством, этим уровнем должен стать субъект федерации, тем более, что такая возможность предусмотрена в пункте «б» статьи 72 Конституции РФ от 12 декабря 1993г. Если на международном и федеральном уровне проблемы с защитой прав и свобод обозначены и предпринимаются попытки их решения, то на уровне субъекта РФ они требуют теоретического изучения и практической реализации этих положений. Следует учитывать, что все уровни обеспечения прав и свобод граждан должны быть взаимосвязаны, а правовые системы, их регулирующие, соответствовать друг другу.

В настоящее время в Российской Федерации идет процесс формирования нового и модернизация существующего механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Проводятся всесторонние исследования в этой области, но, как показывает практика, эти усилия не приводят к заметным улучшениям. Права и свободы граждан продолжают нарушаться, причем, объем этих нарушений постоянно увеличивается. Следовательно, не все

элементы защиты прав и свобод личности изучены. Правоприменительная практика поставила перед теоретической наукой ряд насущных вопросов: достаточно ли существующих форм для защиты прав и свобод человека; нужны ли новые формы и какие; почему в ряде случаев граждане не могут добиться защиты своих прав в субъекте Российской Федерации и вынуждены обращаться за защитой в федеральные органы государственной власти и международные правозащитные институты.

### **Степень научной разработанности темы.**

Проблема защиты прав и свобод человека и гражданина в обществе была и остается одной из приоритетных в научной среде. Отдельным аспектам указанной темы посвящены работы С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, В.П. Воложанина, П.П. Глущенко, Б.Л. Железнова, В.А. Карташкина, С.А. Комарова, В.А. Кучинского, В.В. Лазарева, И.А. Ледяха, Е.А. Лукашевой, Д.Э. Марченко, Т.Д. Матвеевой, Н.И. Матузова, Л.Х. Мингазова, А.С. Мордовца, П.Е. Недбайло, В.А. Патюлина, Ф.М. Рудинского, В.Н. Скобелкина, А.В. Стремоухова, Н.Ю. Хаманевой, Д.М. Чечота, Б.С. Эбзеева, Ц.А. Ямпольской и других.

В последнее время стало складываться новое направление исследований прав человека, во многом оно касается проблем изучения отдельных видов деятельности органов государственной власти и негосударственных организаций в сфере защиты прав и свобод личности. Так, проблемами становления института Уполномоченного по правам человека в России и ее субъектах занимаются В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова, Р.Р. Амирова. Вопросы защиты прав граждан в сфере исполнительной власти исследует Н.Ю. Хаманева. Деятельность правозащитных организаций в РФ изучается А.Ю. Сунгуровым и Т.Д. Матвеевой.

Следует отметить значительную активизацию исследований молодых ученых в области защиты прав и свобод человека и гражданина. В основном они посвящены изучению той или иной формы защиты прав человека. Среди

таких работ следует отметить несколько диссертационных исследований: неправительственные правозащитные организации в РФ<sup>1</sup> (2001г.), судебная защита прав и интересов неопределенного круга лиц<sup>2</sup> (1999г.), деятельность органов исполнительной власти по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина в РФ (2001)<sup>3</sup>; конституционные основы деятельности прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина<sup>4</sup> (2002г.); уполномоченный по правам человека в РФ<sup>5</sup> (2004); конституционные основы самозащиты социальных прав гражданами РФ<sup>6</sup> (2004).

К исследованию международных и национальных гарантий ученые обращаются чаще, чем к изучению особенностей регионального уровня защиты прав и свобод человека,<sup>7</sup> что не совсем оправданно, т.к. именно этот уровень обеспечения прав и свобод требует особого осмысления, как первичный уровень защиты нарушенных прав.

Между тем заявленная проблема требует самостоятельного комплексного исследования. Автор стремился восполнить имеющиеся пробелы, поэтому основной акцент настоящей работы сделан на исследовании соотношения таких понятий как форма защиты – метод защиты - гарантия защиты прав и свобод личности. Общетеоретические выводы подтверждаются изучением практического положения дел в субъектах РФ (на примере одной Ульяновской области).

<sup>1</sup>См.: Майстренко А.Г. Неправительственные правозащитные организации в РФ: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ А.Г. Майстренко. – М., 2001. – С. 23.

<sup>2</sup> См.: Батаева Н.С. Судебная защита прав и интересов неопределенного круга лиц: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Н.С. Батаева. – М., 1998. – С. 164.

<sup>3</sup> См.: Щепляков В.В. Деятельность органов исполнительной власти по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина в РФ: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.В. Щепляков. – М., 2001. – С.26.

<sup>4</sup> См.: Безлепкин А.В. Конституционные основы деятельности прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина в РФ: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Безлепкин. – Саратов, 2002. – С.154.

<sup>5</sup> Бегаева А.А. Уполномоченный по правам человека в РФ: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.А. Бегаева. – М., 2004. – С. 226.

<sup>6</sup> Шелестов Д.С. Конституционные основы самозащиты социальных прав гражданами РФ.: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Д.С. Шелестов. – М., 2004. – С. 237.

<sup>7</sup> См.: Шаймарданов К.Д. Конституционно-правовой механизм защиты основных прав человека и гражданина в РФ и ее субъектах (на примере Республики Татарстан): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / К.Д. Шаймарданов. – Казань, 2003. – С. 24; Киричек Е.В. Охрана и защита конституционных прав и свобод человека и гражданина в субъектах РФ: на примере Уральского федерального округа: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Е.В. Киричек. – М., 2003. – С. 281; Авдеев Д.А. Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах РФ: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Д.А. Авдеев. – Тюмень, 2004. – С. 239; Лубенникова С.А. Теоретико-правовые основы обеспечения социально-экономических прав человека и

### **Методологическая основа исследования.**

Для достижения поставленной цели были использованы современные методы познания, используемые юридической наукой. В работе применялись общенаучные (анализ и синтез, системно-структурный метод), специальные (социологический и статистический методы) и частнонаучные (формально-юридический, сравнительно-правовой) методы исследования, что позволило исследовать заявленную тему и сделать соответствующие обобщения и выводы.

### **Теоретическая база диссертационного исследования.**

Поскольку тема диссертационного исследования носит комплексный характер, круг поставленных вопросов потребовал обратиться к трудам российских ученых не только в области теории государства и права, но и отраслевых наук: конституционного, уголовного, административного, гражданского и трудового права. Также использовались материалы научных и практических конференций по различным аспектам исследуемой темы.

**Нормативную базу исследования** составили Конституция РФ 1993 г., федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты субъектов РФ, в том числе Устав Ульяновской области, законы Ульяновской области и других субъектов РФ, постановления Губернатора Ульяновской области.

### **Объект и предмет исследования.**

Объектом исследования является правовое регулирование отношений, возникающих в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации.

Предметом исследования выступает оптимизация правового регулирования государственных и негосударственных элементов защиты прав и свобод человека на региональном уровне.

**Цель исследования.** Основной целью исследования является анализ правового регулирования организации защиты прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации (на примере Ульяновской области).

Для достижения поставленной цели автором были сформулированы **задачи**, это:

- исследование и формулирование общетеоретических понятий защита прав и свобод человека и гражданина, гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина, органы, организации, формы и методы защиты прав и свобод человека и гражданина и их соотношение;
- анализ основных государственных и негосударственных механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина в субъектах РФ;
- анализ федеральных и региональных нормативных правовых актов по вопросам регулирования элементов защиты прав и свобод человека и гражданина на региональном уровне;
- формулирование научных и практических рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации и Ульяновской области в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в том, что она содержит попытку комплексного исследования нормативно-правового регулирования современных гарантий, органов, организаций, форм и методов защиты прав и свобод человека и гражданина на уровне отдельно взятого субъекта Российской Федерации.

#### **Положения, выносимые на защиту.**

Проведенное исследование позволило обосновать и вынести на защиту следующие основные положения и выводы:

1. Категория организационно-правовых гарантий прав и свобод человека и гражданина – это сложное, комплексное понятие, определяющее систему органов и организаций, осуществляющих защиту прав и свобод, а также форм и методов защиты, где формы – это сформулированные законом

условия для защиты нарушенных прав, а методы – способы воздействия, с помощью которых органы и любое заинтересованное лицо могут защитить нарушенные права и свободы. Органы и формы защиты являются основными элементами, а методы защиты – производными (вторичными) элементами защиты прав и свобод человека и гражданина.

2. Гарантии делятся по уровню их осуществления на международные, внутригосударственные, региональные и локальные. Региональные гарантии призваны обеспечивать реализацию прав и свобод человека и гражданина в отдельно взятом субъекте РФ. Локальные гарантии применяются для защиты прав и свобод на территории муниципального образования.

В системе правовых гарантий главным является закрепление в правовых актах субъектов Российской Федерации организационных структур, а также форм защиты, действующих на территории субъекта, которые реально доступны человеку для защиты его прав и свобод. С этой точки зрения наиболее доступными являются органы местного самоуправления и самозащита, но с точки зрения эффективности защиты в работе делается вывод, что основными элементами защиты прав и свобод человека и гражданина на территории субъекта Российской Федерации являются органы государственной власти субъекта Российской Федерации и их формы защиты. Именно эти органы обладают наибольшими организационно-правовыми и финансовыми возможностями по защите прав и свобод человека и гражданина.

3. Законодательные (представительные) органы субъекта РФ призваны осуществлять законотворческую форму защиты, которая представляет собой установление региональных правовых гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина. Государственные органы, органы местного самоуправления, а также общественные объединения и физические лица осуществляют защиту прав и свобод в форме правореализации.

4. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ в процессе осуществления своей законотворческой деятельности сравнительно редко закладывают в проекты законов механизм защиты прав и свобод человека и гражданина, используемый при реализации этих законов. Каждый законопроект, по мнению автора, должен проходить экспертизу на предмет выяснения: какие органы и организации, в каких формах и какими методами должны защищать права и свободы человека и гражданина в случае их нарушения при реализации данного закона.
5. Автором вносится предложение о внесении в регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти дополнений, касающихся проведения ежегодных обязательных парламентских слушаний по организационно-правовым проблемам защиты прав и свобод человека и гражданина в субъекте РФ. На этих слушаниях предполагается обязательное участие высших органов исполнительной власти, прокуратуры, судебных органов, уполномоченного по правам человека, представителей общественных объединений и других заинтересованных лиц, в том числе граждан. Еще более действенным средством может стать принятие специального закона субъекта РФ «О публичном слушании организации защиты прав и свобод человека и гражданина в субъекте РФ».
6. В работе делается вывод, что введение в каждом субъекте РФ института уполномоченного по правам человека есть необходимое условие предупреждения и устранения причин, порождающих нарушения прав человека. В частности, при разработке проекта Закона Ульяновской области «Об Уполномоченном по правам человека в Ульяновской области» необходимо наделить Уполномоченного по правам человека правами, в принципе, адекватными правам федерального уполномоченного. Существует необходимость принятия такого модельного федерального закона, как закон «Об основах деятельности

Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ», который позволит унифицировать правовой статус уполномоченных в субъектах РФ.

7. Негосударственная защита прав и свобод человека и гражданина включает такие формы как деятельность общественных объединений, самозащита и оказание квалифицированной юридической помощи лицами, получившими статус адвоката. В работе делается вывод, что формы негосударственной защиты в субъектах Российской Федерации не образуют систему негосударственной защиты и нуждаются в совершенствовании их правового регулирования.

**Теоретическая и практическая значимость диссертации** состоит в возможности использования материалов и выводов диссертации в процессе преподавания курсов и спецкурсов: «Теория государства и права», «Актуальные проблемы теории государства и права», «Конституционное право Российской Федерации», «Конституционное право зарубежных стран», «Правовой статус человека и гражданина в РФ», а также в практической деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и общественных объединений. Теоретические положения, изложенные в диссертации, могут быть использованы при разработке и совершенствовании законодательства Ульяновской области.

Основные положения данной работы призваны расширить теоретические представления юридической науки по вопросам оптимизации механизмов защиты прав и свобод личности в РФ и ее субъектах. Содержащиеся в диссертации выводы могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях для изучения отдельных аспектов заявленной темы.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена на кафедре Конституционного права и прав человека Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина», где проведено ее рецензирование и обсуждение. Основные положения, выводы и

рекомендации диссертации нашли отражение в опубликованных статьях и тезисах научно-практических конференций.

**Структура диссертации** определяется целью исследования. Работа состоит из введения, 3 глав, включающих 11 параграфов, заключения и списка использованной литературы.

## **Основное содержание диссертационной работы**

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, характеризуется степень ее научной разработанности, формулируются цели и основные задачи исследования, определяются его объект и предмет, а также методологическая основа, раскрывается научная новизна результатов исследования и их практическая значимость, основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Глава первая – **«Организационно-правовые элементы защиты прав и свобод человека и гражданина в субъекте Российской Федерации»** - включает три параграфа.

**Первый параграф первой главы** посвящен исследованию понятия и структуры гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина.

Традиционно, в специальной литературе рассматриваются экономические, социальные, идеологические, политические и юридические гарантии. С учетом темы исследования в работе основное внимание уделяется региональным правовым и политическим гарантиям. Правовые гарантии – это система нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, закрепляющих виды государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных органов и организаций, действующих на территории субъекта Российской Федерации, а также формы и методы их деятельности с помощью которых человек может реализовать или защитить свои основные права и свободы. Правовые и политические гарантии также закрепляют организационно-неоформленные

формы защиты, такие, например, как самозащита, предполагающая применение в качестве методов защиты нарушенных прав и свобод: объявление забастовки, проведение публичных мероприятий, обращение в компетентные органы и т.д.

Отмечается, что можно выделить четыре уровня правовых гарантий, это: международные гарантии; общегосударственные (национальные) гарантии; региональные гарантии, обеспечивающие защиту прав и свобод на территории отдельно взятого субъекта Российской Федерации и локальные (муниципальные) гарантии, применяемые на территории муниципального образования.

В диссертации делается вывод, что в системе правовых гарантий главным является закрепление в правовых актах субъектов Российской Федерации органов и иных организационных структур, действующих на территории субъекта Российской Федерации, которые реально доступны человеку для защиты его прав и свобод. С этой точки зрения наиболее доступными являются органы местного самоуправления, но они не обладают государственными возможностями по защите прав и свобод человека. Поэтому, в работе делается вывод, что основными элементами защиты прав и свобод человека и гражданина, на территории субъекта Российской Федерации являются органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Именно органы государственной власти субъекта Российской Федерации обладают необходимыми организационно-правовыми и финансовыми возможностями по защите прав и свобод человека и гражданина. Например, в бюджете субъекта РФ проводится учет реализации прав социально-незащищенных слоев населения.

**Второй параграф первой главы** посвящен исследованию понятия форм защиты прав и свобод человека и гражданина.

Диссертант отмечает, что в понятии «форма защиты прав и свобод человека и гражданина» содержанием выступает категория «защиты прав и свобод». Содержанием защиты прав и свобод является совокупность элементов, признаков и связей, характеризующих внутреннюю организацию

защиты. Понятия формы и содержания рассматриваются во взаимосвязи, неразрывно друг от друга, поэтому форма защиты призвана выражать эти элементы, признаки и связи, т.е. это категория, определяющая основную сущность, особенности и непосредственные условия защиты прав человека.

Формами деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления признаются нормотворческая, правоприменительная, организационная деятельность и совершение материально-технических операций.

В диссертационном исследовании проводится теоретический анализ понятия форм защиты прав и свобод человека и гражданина в связи с формами деятельности органов и организаций. Автор приходит к выводу, что это связанные, но не совпадающие понятия. Тем не менее, даже такая форма как самозащита, по мнению диссертанта, вряд ли может быть осуществлена без соответствующей деятельности компетентных органов.

Диссертант акцентирует внимание на том, что все формы защиты можно представить в виде *непосредственных* или *опосредованных*. Критерием разграничения данных форм является участие лица в реализации прав и свобод. Если непосредственные формы заинтересованное лицо может осуществить самостоятельно, без обращения к тем органам и организациям (не обязательно государственным), которые вправе осуществлять защиту права, то опосредованные - лишь посредством обращения, через их непосредственную деятельность. Непосредственной формой является самозащита, а опосредованными - деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. Деятельность неправительственных организаций можно отнести как к одной, так и к другой форме защиты нарушенных прав, в зависимости от применяемого способа защиты.

**В третьем параграфе первой главы** дается общая характеристика методов защиты прав и свобод человека и гражданина.

В практической деятельности, в том числе в сфере защиты прав и свобод человека, используются такие методы, как: убеждение и принуждение, прямые

и косвенные, правовые и неправовые. Названные методы можно отнести к системе общих методов, характерных для всех сторон деятельности органов и организаций по защите прав и свобод.

Специфика данной области деятельности представляет возможным выделять частные методы, используемые для защиты прав в каждом конкретном случае.

В результате исследования автором формулируется вывод, что формы защиты реализуются только через определенные методы защиты, которые выступают в качестве частных способов защиты прав и свобод человека и гражданина. «Способ» означает конкретное действие или совокупность действий, от выбора которых зависит осуществление поставленной цели, это целая организация осуществления деятельности или алгоритм деятельности, избираемый лицом, осуществляющим защиту прав и свобод.

Формы защиты могут быть реализованы различными методами. Например, организационная деятельность реализуется через проведение индивидуальной или коллективной беседы, ознакомление с методическими материалами и т.д.

Таким образом, под *методами защиты* следует понимать способы достижения поставленных целей, решения возникающих задач по защите прав и свобод человека и гражданина.

На основе проведенного анализа, делается вывод, что наиболее часто применяемыми способами самозащиты прав и свобод является предъявление иска или обращения. С их помощью уполномоченное лицо может потребовать защиты своих нарушенных прав.

Общее значение для всех закрепленных в законодательстве способов защиты имеет статья 12 Гражданского кодекса РФ, где содержится целый перечень существующих способов защиты, которые могут быть применены юрисдикционными органами к нарушителю прав. Представляется, что самозащита не может быть отнесена к способам защиты, т.к. является ее основной формой. Поэтому предлагается из текста статьи 12 Гражданского кодекса РФ исключить слова «самозащиты права».

Установленный в статье 12 Гражданского кодекса РФ перечень не является исчерпывающим, возможно применение и иных способов защиты. Например, в пункте 2 статьи 83 Трудового кодекса РФ закреплён такой способ защиты как восстановление на работе работника, ранее выполнявшего эту работу, по решению государственной инспекции труда или суда.

Глава вторая – **«Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в субъекте РФ (на примере Ульяновской области)»** – состоит из пяти параграфов.

**Первый параграф второй главы** посвящён рассмотрению вопросов, связанных с защитой прав и свобод человека и гражданина законодательными (представительными) органами государственной власти субъекта РФ.

Законодательные (представительные) органы субъектов РФ призваны осуществлять законотворческую форму защиты прав и свобод человека и гражданина. Данная форма защиты прав и свобод предполагает применение в качестве методов защиты принятие соответствующих нормативных актов, закрепляющих региональные гарантии защиты прав и свобод.

Анализ деятельности Законодательного Собрания Ульяновской области позволил сделать вывод о том, что оно осуществляет свою деятельность в рамках предоставленных ему полномочий и занимается проблемами установления правовых гарантий защиты прав и свобод граждан.

Законодательное Собрание кроме нормотворческой осуществляет организационную деятельность, которая предполагает применение таких способов защиты, как: рассмотрение обращений граждан, осуществление разъяснительной работы с целью объяснения гражданам специфики работы данного органа власти. В качестве рекомендации законодательному (представительному) органу области можно предложить в своей деятельности применять новые организационно-правовые способы, такие как: запрос депутата и проведение депутатских расследований.

В работе предлагается внести в регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской

Федерации дополнение, касающееся проведения ежегодных обязательных парламентских слушаний по организационно-правовым проблемам защиты прав и свобод человека и гражданина в данном субъекте РФ. На этих слушаниях предполагается обязательное участие высших органов исполнительной власти, прокуратуры, судебных органов, уполномоченного по правам человека, представителей общественных объединений и других заинтересованных лиц, в том числе граждан. Еще более действенным средством может стать принятие специального закона субъекта РФ «О публичном слушании организации защиты прав и свобод человека и гражданина в субъекте РФ».

Во **втором параграфе второй главы** исследуются проблемы защиты прав и свобод человека и гражданина органами исполнительной власти в субъекте РФ, т.е. особенности административной формы. Защита прав и свобод граждан имеет особое значение как одна из основных функций органов исполнительной власти, поскольку именно эта ветвь власти повседневно и непосредственно общается с широким кругом лиц, нуждающихся в защите своих прав.

Органам исполнительной власти, как федеральным, так и региональным присуща правореализующая форма защиты, предполагающая, создание этими органами власти всех необходимых социально-экономических и правовых условий для осуществления прав и свобод граждан. Иными словами, это качественная и эффективная работа данных органов государственной власти, направленная на исполнение принятого законодательства, закрепившего права и свободы человека и гражданина.

В соответствии с пунктом 1 статьи 27 Устава Ульяновской области Правительство Ульяновской области должно осуществлять в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина. Осуществляя правореализующую форму, органы исполнительной власти могут в сфере защиты прав и свобод граждан применять такие способы, как: принятие этими органами обязательных

решений, в форме постановлений и распоряжений и обязательное рассмотрение и принятие решений по обращениям граждан.

**В третьем параграфе второй главы** анализируется судебная защита прав и свобод человека и гражданина в субъекте РФ. Судебная защита является высшей, универсальной, конституционной формой защиты прав и свобод граждан, которая обеспечивается всей судебной системой государства. Конституция РФ 1993г., закрепив принцип разделения властей, существенно подняла статус суда, поставив его на один уровень с законодательной и исполнительной ветвями власти, значимость которых ни у кого не вызывает сомнений.

Судебная власть наделяется рядом функций, но главенствующей остается отправление правосудия, исполняя ее, суд осуществляет защиту прав граждан. Защищая права и свободы граждан, суд использует такие частные методы защиты прав, как: принятие решений, определений, постановлений и вынесение приговоров, которые являются способами защиты прав и свобод гражданина.

Следует отметить постепенное расширение объема защиты прав и свобод человека и гражданина судебными органами. Это связано с увеличением сферы судебных действий, в которых осуществляется правосудие, что можно расценивать как один из положительных моментов проводимой судебной реформы.

Не все правовое поле контролируется судами. Во многих субъектах РФ полностью отсутствует конституционное (уставное) судопроизводство. Уставной суд не создан и не действует в Ульяновской области, хотя попытки его создания предпринимались. Необходимость введения конституционного (уставного) суда связана не только с осуществлением данного вида правосудия, но и с реализацией принципа федерализма, который предусматривает возможность формирования каждым субъектом РФ своих органов власти, в том числе судебных. Недопустимо, чтобы иные органы осуществляли компетенцию данного суда. Такие вопросы как рассмотрение соответствия законов субъекта РФ, нормативных актов органов государственной власти и местного

самоуправления субъекта РФ конституции или устава, а также их толкования должны быть оставлены введении соответствующих конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Тем более, что Конституционный Суд РФ установил, что норма, содержащаяся в ч.1, 2, 4 статьи 251 ГПК РФ, наделяющая суд общей юрисдикции полномочием разрешать дела об оспаривании нормативных правовых актов субъектов РФ, признается не соответствующей Конституции РФ, в той мере, в какой данная норма допускает разрешение судом общей юрисдикции дел об оспаривании конституций и уставов субъектов РФ.<sup>8</sup> Такое же решение принято в отношении нормы ч.2, 3 статьи 253 ГПК РФ.<sup>9</sup>

**Четвертый параграф главы второй** посвящен деятельности органов прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина в субъекте РФ.

На прокуратуру возлагается общий надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. При осуществлении правозащитной функции прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о возможных нарушениях прав и свобод граждан. Принимает необходимые меры, направленные на предотвращение таких нарушений. В тоже время прокурору не предоставлено право отмены или изменения решений, признанных им незаконными и необоснованными.

Прокуратура в своей деятельности она применяет не только карательные способы защиты прав (принесение протеста, внесение представления, объявление предостережения, возбуждение уголовного дела или производства об административном правонарушении), но и правозащитные способы защиты прав граждан, такие как подача иска в суд.

Статьей 7 Закона РФ «О Прокуратуре Российской Федерации» прокурорам предоставлено осуществление правотворческих полномочий. Это связано с тем, что данные органы, осуществляя свою деятельность по надзору, сталкиваются с несовершенством действующего законодательства. В соответствии с пунктом 1

---

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000г. №6-П // Собрание законодательства РФ.- 2000. - №16. - Ст.1774.

статьи 104 Конституции РФ органы прокуратуры не являются субъектами права законодательной инициативы на федеральном уровне. Каждый субъект Российской Федерации решает вопрос о наделении органов прокуратуры правом законодательной инициативы на своей территории самостоятельно. Таким правом Устав Ульяновской области (статья 15) наделяет Прокурора Ульяновской области, что соответствует статье 9 Закона РФ «О Прокуратуре РФ», предоставившей возможность внесения предложений по совершенствованию нормативных актов.

Критически оценивая высказанные по проблеме изменения роли и места прокуратуры в системе правоохранительных органов, диссертант приходит к выводу, что в настоящий момент не следует отказываться от единой федеральной централизованной системы построения данных органов.

Представляется, что подчинение прокуратуры Министерству юстиции приведет к усилению исполнительной власти в государстве - с одной стороны, а с другой – сделает невозможным осуществление надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти. В тоже время пока не сложились реальные предпосылки полной передачи судам функций прокуратуры, т.к. суды не справляются с огромной массой дел, а население не всегда обращается за защитой своих прав в этот орган.

**В пятом параграфе второй главы** исследуются проблемы становления института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, в том числе в Ульяновской области.

Среди органов защиты прав и свобод личности от произвола государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц особое место занимает институт омбудсмана.

Согласно общепринятому понятию, омбудсман – государственная структура, чаще всего – ответственная перед парламентом, уполномоченная защищать права и свободы граждан, для чего рассматривающая жалобы на

---

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 2004г. №1-П // Собрание законодательства РФ. -

злоупотребления и произвол со стороны чиновников, но без права изменения принятых ими решений.

Ульяновская область в отличие от других регионов Поволжья находится на стадии проектирования закона о региональном Уполномоченном по правам человека.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации не принадлежит ни к одной ветви государственной власти. Данный принцип положен в основу построения всех региональных омбудсманов. Его деятельность призвана дополнять существующие формы и способы защиты прав и свобод граждан, не отменяя и не пересматривая компетенцию государственных органов, осуществляющих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. Это не альтернативное, а *субсидиарный (дополнительный) способ защиты нарушенных прав и свобод человека и гражданина.*

С введением в Ульяновской области института уполномоченного должна появиться реальная возможность защиты прав и свобод личности, предупреждения и устранения причин и условий, порождающих нарушение прав человека. Предполагается, что Уполномоченный по правам человека должен действовать на профессиональной основе и наделяться достаточно широким кругом полномочий. Это независимая от других ветвей власти структура, которая имеет достаточно широкий круг задач, в том числе правовое просвещение населения.

Большинство субъектов РФ, принявших соответствующие законы, закрепило в них объем полномочий подобный тому, который имеет федеральный уполномоченный.

В работе делается вывод, что существует реальная необходимость принятия такого модельного федерального закона, как закон «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ» необходимый для унификации деятельности уполномоченных в субъектах РФ.

Наиболее широкой компетенцией обладает Уполномоченный по правам человека в Волгоградской области. Согласно статье 10 Закона Волгоградской области от 31 марта 2000г. №388-ОД «Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области»<sup>10</sup> деятельность Волгоградского уполномоченного распространяется не только на государственные и муниципальные структуры, но и охватывает руководителей всех созданных и действующих в области организаций, в том числе и общественных. Практически это единственный опыт в стране, но разработчики законопроекта Ульяновской области решили ограничиться традиционной государственной и муниципальной сферой деятельности уполномоченного. Предусматривается общий порядок инициирования дела, в основе которого лежит жалоба, поданная лицом, находящимся на территории области.

При разработке проекта Закона Ульяновской области «Об Уполномоченном по правам человека в Ульяновской области» следует обратить внимание на следующие моменты: наделить Уполномоченного по правам человека в Ульяновской области объемом прав не меньшим, чем объем, установленный в федеральном конституционном законе; предоставить Уполномоченному по правам человека в Ульяновской области право законодательной инициативы, что значительно укрепит его правовой статус и создаст реальные гарантии реализации прав граждан.

Глава третья - **«Негосударственная защита прав и свобод человека и гражданина в субъекте РФ (на примере Ульяновской области)»** – состоит из трех параграфов.

**В первом параграфе третьей главы** исследуются проблемы защиты прав и свобод человека и гражданина правозащитными организациями в субъекте РФ.

Законодатель, закрепив понятие общественного объединения, не стремится регламентировать новую для российского права категорию

---

<sup>10</sup> Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 31 марта 2000г. №388-ОД // Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в РФ и ее субъектах: сборник документов. – М.: Издательство «Юридическая литература», 2000. – С. 603-615.

неправительственной или правозащитной организации. Федеральный закон от 12 января 1996г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>11</sup> вводит два понятия, если общественное объединение – в отношении российских организаций, то новое для российского законодательства понятие *иностранной некоммерческой неправительственной организации*, лишь иностранных.

Автор предлагает сформулировать понятие *неправительственной организации* следующим образом: это - одна из организационно-правовых форм общественного объединения, под которой понимается добровольное, негосударственное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, осуществляющее свою деятельность на основе совместной деятельности для защиты прав человека.

Для регулирования деятельности общественных объединений в области следует принять Закон Ульяновской области «Об общественных объединениях в Ульяновской области», где отрегулировать правовые основы их деятельности в регионе. В целях оптимизации защиты прав граждан направить деятельность всех правозащитных организаций на их объединение в Ульяновской области. Чаще применять новые способы правозащитной деятельности, такие как: создание общественных приемных при организациях различных организационно-правовых форм, государственных и муниципальных органов, проводить самостоятельные расследования фактов нарушения прав человека. Активнее привлекать внимание общественности к нарушениям прав человека в регионе, для чего использовать все доступные средства, в том числе независимые средства массовой информации.

**Во втором параграфе третьей главы** анализируются вопросы самозащиты как одной из форм защиты прав и свобод человека и гражданина в субъекте РФ. Возможность применения самозащиты отрегулирована в пункте 1 статьи 45 Конституции РФ, где закреплено, что «Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом».

Диссертант предлагает выделять следующие признаки самозащиты:

---

<sup>11</sup> О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12 января №7-ФЗ // Собрание законодательства РФ.

1. Предоставление права на самозащиту лишь управомоченному, заинтересованному лицу, т.е. такому, которое наделено правами и свободами;
2. Односторонний характер деяний, т.к. не предполагается обращение к структурам, наделенным государственно-властными полномочиями;
3. Основанием для применения может являться как нарушение прав, свобод, законных интересов, так и угроза их нарушения;
4. Самозащита может осуществляться не только в качестве действий, предполагающих активное поведение заинтересованного лица, но и бездействия, т.е. пассивного поведения лица;
5. Самозащита должна реализовываться в определенных рамках, границы которых устанавливает государство, в противном случае она перейдет в самоуправство.

Следовательно, под *самозащитой* следует понимать определенные действия (бездействие) управомоченного лица для восстановления нарушенного права или предотвращения угрозы его нарушения в установленных законом пределах.

При самозащите заинтересованное лицо может применять следующие способы защиты: обращение в государственные или муниципальные органы, участие в публичных мероприятиях, обращение в СМИ, неправительственные организации и партии, обжалование действий (бездействия) должностных лиц, действия в состоянии необходимой обороны и крайней необходимости.

**Третий параграф третьей главы** посвящен изучению проблем оказания квалифицированной юридической помощи в субъекте РФ.

Адвокаты могут самостоятельно избирать форму адвокатского образования и место осуществления адвокатской деятельности, при условии обязательного уведомления адвокатской палаты субъекта РФ.

Не создано и не действует на территории Ульяновской области адвокатское образование в форме юридической консультации, это связано с

решением проблем ее материально-технического, организационного и финансового обеспечения. До принятия Федерального закона от 31 мая 2002г. №63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»<sup>12</sup> (далее - Закон об адвокатуре) данная форма признавалась основным структурным подразделением коллегии адвокатов. В настоящее время ее правовое положение изменилось, что привело к ее практическому неприменению. Для предоставления квалифицированной юридической помощи гражданам Ульяновской области, проживающим в отдаленных районах от областного центра, следует решить вопрос с учреждением юридических консультаций, так как они создаются в обязательном порядке в случае, если на территории одного судебного района общее число адвокатов во всех адвокатских образованиях, составляет менее двух на одного судью.

Порядок оплаты труда адвокатов, как и любого работника, должен основываться на статье 37 Конституции РФ, согласно которой принудительный труд запрещен, причем, каждый имеет право на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации. Труд адвоката по назначению в Российской Федерации осуществляется безвозмездно, поэтому его оплата должна компенсироваться государством из средств федерального бюджета.

Оказание бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам Ульяновской области осуществляется адвокатами бесплатно, без какой-либо оплаты их труда. Это связано с тем, что в Законе Ульяновской области от 3 апреля 2003г. №013-ЗО «О порядке оказания юридической помощи гражданам РФ, проживающим на территории Ульяновской области, бесплатно»<sup>13</sup> не отрегулирован механизм выплаты вознаграждения за труд. Например, сумма задолженности по оплате труда адвокатов, участвовавших в качестве

---

<sup>12</sup> Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002г. №63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. - №23. – Ст.2102.

<sup>13</sup> О порядке оказания юридической помощи гражданам РФ, проживающим на территории Ульяновской области, бесплатно: Закон Ульяновской области от 3 апреля 2003г. №013-ЗО // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Ульяновской области. - 2003. - №3.

защитника в уголовном судопроизводстве по назначению, составила 4174905 руб., в том числе: за 2005г. – 1804993 руб.<sup>14</sup>

Ульяновская область с 1 января 2006г. участвует в проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам.<sup>15</sup> Срок действия эксперимента продлен на 2007г.<sup>16</sup> Всего в эксперименте принимают участие 10 субъектов РФ. Адвокаты, оказывающие данный вид услуг, являются служащими федерального государственного учреждения «Государственное юридическое бюро по Ульяновской области».

В **заключении** диссертационного исследования подводятся итоги, формулируются основные выводы, делаются предложения по совершенствованию законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

---

<sup>14</sup> См.: Там же. – 23.

<sup>15</sup> О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам: Постановление Правительства РФ от 22 августа 2005г. №534 // Собрание законодательства РФ. – 2005. - №35. – Ст.3615.

<sup>16</sup> О продлении на 2007г. срока проведения эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам: Постановление Правительства РФ 13 ноября 2006г. №676 // Собрание законодательства РФ. – 2006. - №47. – Ст.4906.

**Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах автора:**

*Публикации в рецензируемых научных изданиях, входящих в перечень, утвержденный ВАК:*

1. Еремеева Е.А. Проблемы взаимодействия ветвей власти в сфере защиты прав человека в субъекте РФ / А.Е. Еремеева // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2006. - №3. – С.53-56.

*Работы, опубликованные в иных изданиях:*

1. Еремеева Е.А. Становление института Уполномоченного по правам человека в Ульяновской области / Е.А. Еремеева // Ученые записки УлГУ: сб. статей. Сер. Государство и право. Вып.3 (20). – Ульяновск: УлГУ, 2003. С.72-75.

2. Еремеева Е.А. Понятие формы защиты прав и свобод человека и гражданина / Е.А. Еремеева // Ученые записки УлГУ: сб. статей. Сер. Государство и право. Вып. 4 (21). – Ульяновск: УлГУ, 2004. – С.112-115.

3. Еремеева Е.А. Правозащитные организации в Ульяновской области / Е.А. Еремеева // Ученые записки УлГУ: сб. статей. Сер. Государство и право. Вып. 4 (21). – Ульяновск: УлГУ, 2004. – С.115-119.

4. Еремеева Е.А. Защита прав и свобод человека и гражданина Законодательным Собранием Ульяновской области / Е.А. Еремеева // Актуальные проблемы защиты прав граждан и юридических лиц: тезисы докладов Всероссийской научно-практической конференции 10-11 декабря 2003г. – Ульяновск: УлГУ, 2004. – С.53-57.

5. Еремеева Е.А. Понятие гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина / Е.А. Еремеева // Проблемы российской государственности: вопросы истории, теории, практики: сб. статей / отв. ред. д.ю.н., профессор Р.Л. Хачатуров. Вып.2. – Ульяновск: УлГУ, 2005. – С.64-70.

