

С. В. Бендюрина

Уральский государственный
юридический университет им. В. Ф. Яковлева
(Екатеринбург)

ОБЗОР МОНОГРАФИИ «ФЕДЕРАЛИЗМ, ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА»

Монография «Федерализм, верховенство права и права человека» (под ред. М. С. Саликова. Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2020. 192 с.) раскрывает основные подходы к пониманию принципа верховенства права, соотношения данного принципа с формой федеративного государственного устройства и обеспечением эффективной реализации прав человека, на примере разных федеративных государств, в том числе России. Авторами проанализированы различные институты защиты прав человека в условиях федерализма, исследованы зависимость и эффективность этих институтов, выявлены особенности института омбудсмена и механизмов обеспечения защиты прав граждан посредством правосудия, определены закономерности их дальнейшего развития, дана научная оценка современного состояния верховенства права с учетом федеративного устройства, предполагающего разграничение компетенции между федеральными и региональными органами в сфере защиты прав человека.

Ключевые слова: федерация, верховенство права, защита прав человека, омбудсмен, правосудие

Для цитирования

Бендюрина С. В. Обзор монографии «Федерализм, верховенство права и права человека» // Российское право: образование, практика, наука. 2024. № 1. С. 88–93. DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-88-93.

УДК 341.213.4

DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-88-93

В монографии представлен авторский подход к исследованию проблемы соотношения принципа верховенства права и федерализма, а также обозначены вопросы защиты прав человека в федеративном государстве. На основе сравнительно-правового анализа рассмотрены особенности реализации верховенства права в Российской Федерации и зарубежных федерациях. Особое внимание уделено выступающей гарантом реализации принципа верховенства права системе правосудия, в том числе конституционного, и институту омбудсменов в России и мире.

Монография включает введение и четыре главы, каждая из которых раскрывает авторский взгляд на заявленную в названии главы тему.

Во введении внимание акцентировано на теоретической значимости проведенного

исследования, выявлены и обоснованы современные принципы и закономерности соотношения федеративного государственного устройства, принципа верховенства права и соблюдения прав человека в федеративных государствах планеты.

Раскрытию темы верховенства права в федеративном государстве посвящена первая глава. Она содержит три параграфа, в которых рассматриваются понятие и сущность принципа, особенности его реализации и соотношение российского федерализма и принципа верховенства права.

Современные развитые государства признают ценность права и его действенность в качестве фундаментального основания для гармоничного существования человеческих сообществ. Это в свою очередь обуславливает решение государствами задачи по созда-

нию эффективного механизма обеспечения верховенства права как единственно необходимого признака правового государства. Один из основателей доктрины верховенства права Альберт Венн Дэйси выделил три обязательных элемента верховенства права в государстве: «1) отсутствие правительственного произвола; 2) равенство всех перед законом и судом; 3) уважение прав человека, обеспеченное деятельностью независимого и беспристрастного суда» [Федерализм, верховенство права и права человека 2020: 10]. Таким образом, А. Дэйси поддержал идею о непосредственной связанности государства правом.

Авторы исследования также полагают, что теорию правового государства можно считать близкой к концепции верховенства права, а в отдельных случаях – тождественной ей. Согласно современной юридической науке истоки доктрины верховенства права заложены в англосаксонской правовой системе, доктрина же правового государства возникла в континентальном праве. Несмотря на разное происхождение и несовместимость смыслов этих доктрин, авторы призывают обратить внимание на активную конвергенцию правовых систем в настоящее время и как следствие – на согласование двух указанных доктрин.

Исследование особенностей реализации принципа верховенства права в федеративном государстве определенно имеет существенное значение.

Фундаментальным подходом к пониманию природы федерации принято считать такой, при котором федеративное государство рассматривается как система публичной власти, самоуправляемой на базе договора (соглашения). Анализируя формы устройства того или иного федеративного государства, авторы монографии обратились к нескольким теориям, предлагающим определение федерализма, и пришли к заключению, что его следует воспринимать как «учение, определяющее характер взаимодействия различных уровней публичного властвования на основе взаимно согласованных правил для достижения целей, стоящих перед данным обществом, и при использовании способов и методов, свойственных достигнутому им уровню цивилизационного порядка» [Там же: 21].

В развитие темы было важно исследовать соотношение федерализма и федеративного строя. Авторы указывают, что «если федерализм – это, по сути, теоретическая модель федерации, то федеративный строй – это практическая реализация этой модели со всеми позитивными и негативными аспектами, присущими данному государству в данный момент» [Там же]. Делается вывод о том, «хотя федеративная форма государственного устройства не является необходимым условием реализации принципа верховенства права, федеративные механизмы, безусловно, способны оказывать положительное влияние на претворение данного принципа в жизнь» [Там же: 34].

Российскому федерализму и принципу верховенства права посвящен заключительный параграф первой главы. Через призму исторических событий, с факта провозглашения федерации в России 25 января 1918 г. и до включения многочисленных поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 г., рассматриваются вопросы, вызвавшие неоднозначную оценку правоведов. Один из них, к примеру, – ликвидация конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Авторы главы полагают, что органы региональной конституционной юстиции в системе органов власти на уровне субъектов России играли стабилизирующую роль, и их упразднение неоправданно.

Содержание второй главы монографии основано на сравнении разграничения компетенций в сфере защиты прав человека в современных федерациях. Принципы и порядок разграничения компетенций между федеральными и региональными органами по защите прав человека в Российской Федерации и в зарубежных федерациях имеют много важных различий.

В системе разграничения полномочий между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов РФ сложилась следующая ситуация: органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством наделены значительным объемом исполнительно-распорядительных полномочий, при этом правовое регулирование в сфере разграничения пе-

риодически меняется. Также отмечается, что «основные нормотворческие полномочия по регулированию отношений в сфере защиты прав человека закреплены за федеральными органами государственной власти» [Федерализм, верховенство права и права человека 2020: 76].

В конституционно-правовой практике федеративных государств применяется более широкий спектр способов разграничения предметов ведения, по-своему уникальных, обусловленных культурными, историческими, экономическими и иными факторами. В одних государствах права и свободы регламентируются федеральными органами власти, в других – полномочия в сфере установления и защиты прав человека предоставляются субъектам федерации, но непременно предусматривается участие федеральных органов государственной власти в обеспечении защиты прав. В ряде зарубежных стран система прав и свобод человека регулируется на региональном и федеральном уровнях в равной степени.

Обобщив изложенное, авторы пришли к выводу, что несмотря на вариативность способов разграничения компетенций в сфере защиты прав и свобод человека, во всех государствах регламентирование и защита прав не осуществляются только на одном уровне государственной власти, в данном процессе наряду с федерациями задействованы и их субъекты. Это обеспечивает высокий уровень стандартов реализации и защиты прав и свобод человека.

В продолжение темы важно было исследовать алгоритм взаимодействия при разрешении коллизий между федеральными и региональными органами государственной власти по вопросам защиты прав человека. Авторы выявили и проанализировали все имеющиеся правовые средства разрешения коллизий между федеральными и региональными органами государственной власти, с учетом всех мер федерального воздействия. Подчеркивается, что «первым и наиболее эффективным средством разрешения коллизий между двумя уровнями органов публичной власти в федеративном государстве является конституционный судебный контроль» [Там же: 95]. В России такими полномочиями наделен Конституционный Суд РФ в силу Конституции Российской Федерации.

Основой любого демократического общества выступает соблюдение прав и свобод человека. В связи с этим большое значение приобретают национальные механизмы государственной защиты прав и свобод граждан, представленные специализированными правозащитными органами (прокуратура, суд, уполномоченные по правам и др.), которые классифицируются на судебные и внесудебные. В большинстве стран наиболее универсальными признаны судебные механизмы государственной защиты прав и свобод гражданина.

Принципы организации судебной власти, в основе которых судебная защита прав и свобод граждан как ценность, нашли закрепление в конституциях и в совокупности направлены на обеспечение верховенства права. Среди основных принципов – принципы законности, самостоятельности и независимости суда и судей, осуществления правосудия только судом, гласности правосудия, состязательности судопроизводства и равноправия сторон, осуществления правосудия на началах равенства всех перед законом и судом.

Судебные механизмы защиты прав и свобод и законных интересов человека, основанные на вышеописанных принципах, наиболее универсальны и часто выступают единственным средством защиты граждан. Одним из таких механизмов, указывающих на верховенство права, является судебный нормоконтроль. В Российской Федерации специфика судебного нормоконтроля проявляется в одновременной защите интересов всего общества, а не только интересов индивидуумов, пострадавших в результате допущенной нормотворческой ошибки. Осуществляется судебный нормоконтроль органами конституционной юстиции, в частности Конституционным Судом РФ, судами общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства и арбитражными судами.

Авторы отмечают, что в Российской Федерации судебный нормоконтроль является одним из самых эффективных механизмов защиты прав и свобод гражданина, но вместе с тем констатируют, что требуется законодательная проработка отдельных вопросов, прежде всего связанных с устранением последствий нарушения прав граждан.

В свете концепции верховенства права авторы исследовали суть системы судебного федерализма, сложившейся в зарубежных

странах. Судебный федерализм характерен для всех федеративных государств, однако единая его концепция отсутствует. Сегодня в федерациях оформились две основные модели организации судебной власти – дуалистическая и кооперативная. Кооперативная модель федерализма и европейская концепция верховенства закона доминируют при формировании централизованной модели организации судебной власти. Концепция верховенства права в сочетании с дуалистической моделью федерализма обуславливают формирование двух самостоятельных судебных систем. Доступность правосудия обеспечивается за счет наличия альтернативной подсудности по широкому кругу вопросов, и гражданин вправе выбирать между федеральным судом и судом субъекта федерации.

Таким образом, по мнению исследователей, особенности судебного механизма защиты прав человека в федеративных государствах напрямую зависят от концепций федерализма и верховенства права, сложившихся в стране.

Авторами монографии также рассмотрены особенности механизмов защиты прав граждан в рамках гражданского, уголовного, административного и арбитражного производства. Судебные механизмы защиты прав граждан в известной степени наиболее эффективны в силу своей универсальности, наличия способов и гарантий обеспечения судебных решений и т. п. Кроме того, они часто выступают единственным способом защиты и восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан. В Российской Федерации непосредственный доступ граждан к судебной защите никогда не ограничивался. Внедрение и распространение современных цифровых трендов, влияющих на систему правосудия, тоже не должно ни в какой мере ограничивать конституционные права граждан на судебную защиту и искусственно препятствовать реализации этих прав.

В заключительной главе монографии авторы обратились к теме «Омбудсмен как институт защиты прав человека в федеративном государстве».

В число основных задач демократического государства входят эффективная реализация и защита прав человека. Бурное развитие общественных отношений требует разработки новых механизмов защиты прав и свобод

граждан. Сегодня практика применения различных механизмов правовой защиты в отдельных государствах обусловлена разными целями и задачами, регламентами организации и структуры институтов защиты прав человека, их формированием на различных уровнях публичной власти.

Наиболее широко распространенным специальным институтом защиты прав человека является омбудсмен. Как отмечает Е. Г. Калинина, «согласно классическому пониманию омбудсмен – государственный орган, учрежденный в соответствии с конституцией или актом парламента, возглавляемый независимым и обладающим высокой квалификацией должностным лицом, который несет ответственность перед парламентом, наделен полномочиями проводить расследования по жалобам лиц о нарушении их прав и свобод органами исполнительной власти, должностными лицами, давать рекомендации органам и должностным лицам и публиковать отчеты» [Калинина 2016: 18].

Авторы выделяют ряд особенностей деятельности института омбудсмена, подчеркивая его роль и место в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина. Омбудсмен, способствуя обеспечению законности деятельности органов государственной власти, и сам должен придерживаться этого принципа, обеспечивая соблюдение верховенства права. В монографии указано, что «для граждан институт омбудсменов важен ввиду его доступности: омбудсмены осуществляют свою деятельность бесплатно, они в некоторой степени выполняют роль правовой консультативной поддержки для граждан» [Федерализм, верховенство права и права человека 2020: 184].

Начало институту омбудсменов в Российской Федерации было положено Постановлением ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» (в Декларации использовано понятие «парламентский уполномоченный по правам человека»). Затем была учреждена должность Уполномоченного по правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Рассмотрение жалоб – основная форма взаимодействия

Уполномоченного по правам человека с гражданами, однако на федеральном уровне основной задачей этого института является мониторинг нарушений и уровня защищенности прав человека в Российской Федерации. Реализуя принцип верховенства права, Уполномоченный по правам человека в РФ должен влиять на высшие органы власти, внося предложения о корректировке законодательства и практике его применения.

В середине 1990-х гг. аналогичные должности были учреждены в нескольких субъектах Российской Федерации. В 2015 г. на законодательном уровне был урегулирован вопрос о совершенствовании деятельности уполномоченных по правам человека в РФ, впрочем, введение такой должности сохранилось как право, а не обязанность субъекта РФ.

Первым специализированным уполномоченным в РФ стал Уполномоченный по правам ребенка. Статус таких должностных лиц был определен на федеральном и региональном уровнях в Федеральном законе от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации». Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» были урегулированы статусы федерального и регионального бизнес-омбудсменов, Федеральным законом от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам

потребителей финансовых услуг» – статус уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг.

Так в Российской Федерации сформировалась система уполномоченных, в основе деятельности которых – защита прав человека. Уполномоченные в России поддерживают институты гражданского общества в реагировании на деятельность органов публичной власти, что является существенным элементом реализации принципа верховенства права.

Авторский коллектив провел правовое исследование особенностей реализации верховенства права в Российской Федерации и в иностранных федерациях, используя множество теоретических аргументов. В монографии рассмотрен широкий круг проблем соблюдения и защиты конституционных прав и свобод граждан в условиях федеративного государства, а также предложен новый аспект соотношения принципа верховенства права и федерализма. Правосудию как гарантии реализации принципа верховенства права, а также институту омбудсменов РФ и зарубежных стран в работе уделено особое внимание. Данная монография, безусловно, имеет теоретическую ценность и практическую значимость, будет интересна широкому кругу читателей, изучающих дисциплины «Конституционное право», «Права человека», «Конституционное право зарубежных стран».

Список литературы

Калинина Е. Г. Специализированные уполномоченные по правам человека в России и за рубежом: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2016. 227 с.

Федерализм, верховенство права и права человека / под ред. М. С. Саликова. Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2020. 192 с.

Светлана Владимировна Бендюрина – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева. 620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: bendurina_s@list.ru.

ORCID: 0000-0003-4374-8337

«Federalism, the Rule of Law and Human Rights»: A Monograph Overview

Monograph on «Federalism, the Rule of Law and Human Rights» (ed. by M. S. Salikov. Ekaterinburg: Publishing House of UMTS UPI, 2020. 192 p.) reveals the main approaches to understanding the principle of the rule of law, the correlation of this principle with the form of

a federal state structure and ensuring the effective implementation of human rights, using the example of various federal states, including Russia. The authors analyzed various institutions for the protection of human rights in the context of federalism, investigated the dependence and effectiveness of these institutions, identified the features of the ombudsman institution and mechanisms for ensuring the protection of citizens' rights through justice, identified patterns of their further development, and gave a scientific assessment of the current state of the rule of law, taking into account the federal structure, which assumes the division of competence between federal and regional bodies in the field of human rights protection.

Keywords: *federation, rule of law, human rights protection, ombudsman, justice*

Recommended citation

Bendyurina S. V. Obzor monografii «Federalizm, verkhovenstvo prava i prava cheloveka» [«Federalism, the Rule of Law and Human Rights»: A Monograph Overview], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2024, no. 1, pp. 88–93, DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-88-93.

References

Kalinina E. G. *Spetsializirovannye upolnomochennye po pravam cheloveka v Rossii i za rubezhom: sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [Specialized Commissioners for Human Rights in Russia and Abroad: A Comparative Legal Research]: cand. jur. sc. thesis, Ekaterinburg, 2016, 227 p.

Salikov M. S. (ed.) *Federalizm, verkhovenstvo prava i prava cheloveka* [Federalism, the Rule of Law and Human Rights], Ekaterinburg, Izd-vo UMTs UPI, 2020, 192 p.

Svetlana Bendyurina – candidate of juridical sciences, associate professor of the Department of constitutional law, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev. 620137, Russian Federation, Ekaterinburg, Komsomol'skaya str., 21. E-mail: bendurina_s@list.ru.

ORCID: 0000-0003-4374-8337

Дата поступления в редакцию / Received: 12.01.2024

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 12.02.2024
