

УДК 342.7

Массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина: теоретические и практические проблемы

Ю.Г. ФЕДОТОВА,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственного права
и кафедры гражданско-правовых дисциплин
Курганского государственного университета
julia.fedotowa@yandex.ru

Рассматриваются проблемы определения понятия массовых и грубых нарушений прав и свобод человека и гражданина и практической реализации механизмов их защиты. Обосновывается вывод о том, что парламентское расследование является действенным правозащитным институтом.

Ключевые слова: права и свободы, массовое нарушение, правозащитный механизм, закон, суд, парламентское расследование.

Massive and Gross Violations of Human Rights and Freedoms of Man and Citizen: Theoretical and Practical Problems

Fedotova Yu.

The problems of definition of the massive and flagrant violations of human rights and freedoms of man and citizen and implementation mechanisms for their protection are considered. The conclusion is made that the parliamentary inquiry is an effective human rights institution.

Keywords: human rights and freedoms, massive violation, the human rights mechanism, law, court, parliamentary inquiry.

Проблема защиты прав и свобод личности, в особенности от грубых и массовых их нарушений, особенно актуальна не только в масштабах России, но и на международном уровне. Как справедливо отметила в 1998 году Н.Ю. Хаманева, «в настоящее время в нашей стране существует много средств, направленных на охрану прав граждан. Однако права граждан пока еще очень часто нарушаются, а способы их защиты не всегда достаточно эффективны, так как они не акцентированы исключительно на защите прав человека и гражданина. Вот почему возникает проблема не только совершенствования уже имеющихся методов, но и создания новых инструментов... И чем больше действенных способов защиты прав гражданина в современном государстве, тем оно человечнее»¹.

Ученые, проводя исследования по конкретным темам, нередко акцентируют внимание на фактах массовых нарушений прав личности. К массовому нарушению прав граждан приво-

дят, в частности, факты коррупции², неуправляемость и неконтролируемость миграционных процессов³, правонарушения, возникающие в сфере землепользования⁴, современное состояние заключения и исполнения потребительских договоров⁵, проблемы, возникающие в связи с реализацией права на жизнь и здоровье и оказанием медицинской помощи⁶.

Особая значимость проблемы определения понятия массовых и грубых нарушений прав человека и гражданина связана также с тем, что субъектами массовых нарушений прав человека могут быть и публично-правовые образования. В данном случае острым является вопрос о предупреждении и пресечении таких нарушений, о возможности применения и исполнения соответствующих санкций. В литературе отмечается: «Уже сейчас просматриваются определенные элементы соответствующих юридических механизмов, складывающихся в данной сфере юридических конструкций. Вместе с тем в данной сфере назрела

¹ Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека — защитник прав граждан. — М., 1998. С. 50.

² См.: Васильев В.И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. № 4. С. 5—17.

³ См.: Фирсов И.В. Международная трудовая миграция и ее влияние на обеспечение экономической безопасности Российской Федерации // Миграционное право. 2012. № 1. С. 26—32.

⁴ См.: Жукова О.И. Организация прокурорского надзора в сфере землепользования и некоторые направления ее совершенствования // Адвокат. 2011. № 12. С. 36—41.

⁵ См.: Внуков Н.А. Недобросовестные (несправедливые) условия потребительских договоров // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 1. С. 42—46.

⁶ См.: Путило Н.В., Волкова Н.С. Нормативно-правовое обеспечение прав и обязанностей граждан в области иммунопрофилактики // Журнал российского права. 2011. № 12. С. 30—38.

необходимость решения на уровне ООН кардинальной политической проблемы о самой возможности использования международных сил для воздействия на государственные структуры стран, в которых происходят под государственной эгидой массовые нарушения прав человека. Практика последних лет в этой области (Косово, Югославия, Ливия) не дала, к сожалению, убедительного, достаточно приемлемого ответа на возникающие здесь острые вопросы. Пожалуй, только правосудная констатация международными судебными инстанциями фактов нарушения прав человека и легитимности соответствующих государственных структур является конструктивным пунктом, открывающим перспективу удовлетворительного решения указанной проблемы»¹.

Для России такие проблемы являются особенно острыми. Зачастую созданные правозащитные институты не способны эффективно выполнять свои функции, нередко констатируют и нарушения прав человека и гражданина в действиях (бездействии) государственных органов и должностных лиц, что может иметь массовый, грубый характер. Так, Европейский суд по правам человека (далее — Европейский суд), рассматривая дело «Илюшкин и другие против Российской Федерации», констатировал нарушение ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года (далее — Конвенция) в связи с отсутствием эффективных внутригосударственных средств правовой защиты, способных исправить положение с неисполнением вынесенных в пользу двадцати девяти заявителей судебных решений, а также п. 1 ст. 6 Конвенции и ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции по причине длительного неисполнения судебных решений, предписывающих руководству Минобороны России обеспечить заявителей-военнослужащих жилыми помещениями. Европейский суд указал: принятие пилотного постановления «Бурдов против Российской Федерации» № 2 и его использование властями имело, в частности, целью введение такого правового средства в российское законодательство для возможно более оперативного устранения на внутреннем уровне нарушений сроков исполнения судебных решений, принятых против органов власти.

Федеральный закон от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разум-

ный срок» (далее — Закон «О компенсации ущерба») был действительно способен достичь этой основной цели, и он, впрочем, ее достиг в части решения вопросов, связанных с жалобами на задержки исполнения судебных решений, обязывающих государство выплачивать денежные средства из государственных доходов. Однако закон «О компенсации ущерба» не распространяется также на жалобы в отношении задержек в исполнении судебных решений, предписывающих государству любые другие обязательства, отличные от уплаты денежных средств из государственного бюджета. Однако было бы логичным, если бы Закон «О компенсации ущерба» включал в свою область применения эту обширную категорию дел, большее количество из которых регулярно направляется в Европейский суд, и это весьма необходимо, но до настоящего времени не реализовано ни в теории, ни на практике. С учетом изложенного Европейский суд пришел к выводу, что заявители не располагают в российском законодательстве эффективным средством правовой защиты — ни превентивным, ни компенсирующим, способным «...обеспечить необходимое и адекватное устранение нарушений Конвенции относительно необоснованно длительного неисполнения судебных решений по предоставлению жилья, вынесенных в отношении государственных органов власти». Принимая решение о возмещении понесенного морального и материального ущерба, Европейский суд, помимо прочего, признал право заявителей на возмещение «расходов за поднаем жилья», указав, что «...существует непосредственная причинная связь между задержкой исполнения судебного решения, предписывающего предоставление жилья, и необходимостью для истца оплачивать поднаем жилья в ожидании исполнения судебного решения»².

Отдельного внимания заслуживает вопрос исполнения судебных решений судебными приставами-исполнителями, эффективности их деятельности и контроля исполнения возложенных полномочий, как ведомственного, так и судебного. Ю.А. Свиринов отмечает: «К сожалению, действующее законодательство не содержит эффективных и достаточных гарантий надлежащего исполнения судебными приставами-исполнителями своих обязанностей, и, как следствие этого, очень часто в исполнительном производстве имеют место несоблюдение сроков, формализм, а зачастую и бездея-

¹ Развитие основных идей Гражданского кодекса России в современном законодательстве и судебной практике: сб. ст. / С.С. Алексеев, В.С. Белых, В.В. Витрянский и др.; под ред. С.С. Алексеева. — М., 2011. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

² См.: Обзор судебной практики ВС РФ за третий квартал 2012 года (утв. Президиумом ВС РФ 26.12.2012) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 4 (извлечение).

³ Свиринов Ю.А. Исполнительное производство и трансгрессия исполнительного права: моногр. — М., 2009. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

тельность в работе судебных приставов-исполнителей. Отсутствие надлежащего контроля со стороны вышестоящих органов и ответственности порождает, в свою очередь, и безответственное отношение к своей работе самих приставов. Крайне низкой остается исполняемость требований, содержащихся в исполнительных документах»³. Зачастую данные проблемы в совокупности приводят к массовым нарушениям прав человека, что также нередко становилось предметом рассмотрения в Европейском суде.

Неисполнение судебного акта, вступившего в законную силу, нарушает саму суть права на судебную защиту, поэтому суд должен не только контролировать действия по исполнению судебных актов, но и оценивать целесообразность и законность их совершения¹. Всеобщая декларация прав человека 1948 года провозглашает право каждого не просто на эффективное правосудие, но и на восстановление в правах в случае их нарушения, возлагая обязанность восстановления прав на «компетентные национальные суды» (ст. 8). Очевидно, что под восстановлением подразумевается, помимо прямых действий самого суда, направленных на вынесение законного и обоснованного решения, контроль приведения его в исполнение, так как без последнего о реальном восстановлении прав говорить не приходится. Потому, как отмечают ученые, представляется вполне закономерным то обстоятельство, что первое в отношении Российского государства со времени подписания им Конвенции постановление Европейского суда, вынесенное в Страсбурге 07.05.2002 по делу «Бурдов (Burdov) против России», оказалось связанным именно с процессом исполнения (вернее, неисполнения) судебных актов².

В целом, как пишет Э.М. Мурадян, «институт пилотных постановлений — один из самых перспективных процессуальных институтов социальной направленности. <...> Дело, ориентированное на пилотную процедуру и соответствующее решение, может быть начато не только лицом в своем интересе. В таком деле вполне возможно и участие субъектов, полномочных представлять и отстаивать интересы группы, коллектива, юридического лица, иной организации. Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос о пилотном постановлении в связи с интересом общества и законности. Пилотное постановление в строгом смысле

слова — это судебный акт, которым положительно разрешено требование истца, предъявленное вследствие нарушения права системного характера (нарушения, затрагивающего права множества лиц) или системной аномальной ситуации (в социально-правовом, экономическом или экологическом аспекте). Пилотное постановление направлено на восстановление и защиту права, а также устранение причин и предупреждение негативных материально-правовых последствий такого нарушения. Если заранее известно, что одной и той же ситуацией порождено массовое нарушение прав и на суд в связи с этим может обрушиться бесчисленное множество однородных дел, очевидно, что их обычное процессуальное прохождение будет заведомо иррациональным. Отсюда особая ответственность суда за проведение первого процесса, точность пилотной процедуры, достоверность и корректность определения состава юридически значимых фактов, исследования и оценки доказательств и, наконец, за само пилотное постановление»³.

Европейский суд нередко констатирует нарушение в России прав и свобод человека и гражданина, носящее массовый характер. В постановлении по делу «Салихов против Российской Федерации» от 03.05.2012 Европейский суд установил нарушение ст. 3 Конвенции в ее материально-правовом и процессуальном аспектах в связи с жестоким обращением со стороны сотрудников милиции и неэффективным расследованием данных обстоятельств, ненадлежащими условиями содержания в отделении милиции, а также нарушение п. 1 и подп. «d» п. 3 ст. 6 Конвенции в связи с несправедливостью уголовного процесса по делу Салихова ввиду непринятия судом достаточных мер по вызову в суд свидетельницы, показания которой, полученные в ходе предварительного следствия, были положены в основу обвинительного приговора. В постановлении по делу «Соловьевы против Российской Федерации» от 24.04.2012 Европейский суд признал нарушение ст. 3 Конвенции в связи с ненадлежащими условиями содержания второго заявителя под стражей, п. 4 ст. 5 Конвенции в связи с отсутствием у первого заявителя юридической помощи во время первого заседания при решении вопроса о заключении под стражу и необеспечением национальным судом личного его присутствия в судебном заседании кассационной инстанции по вопросу избрания

¹ См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» (постатейный) / Т.К. Андреева, Е.А. Борисова, Е.В. Кудрявцева и др.; под ред. В.М. Шерстюка, М.К. Юкова. 2-е изд., испр., перераб. и доп. — М., 2004.

² См.: Исаенкова О.В., Балашов А.Н., Балашова И.Н. Исполнительное производство в Российской Федерации: курс лекций: учеб. пособие / под ред. О.В. Исаенковой. — М., 2008.

³ Мурадян Э.М. О пилотном постановлении // Современное право. 2012. № 1. С. 133—134.

ему меры пресечения в виде заключения под стражу, п. 1 ст. 6 Конвенции в отношении первого заявителя в связи с чрезмерной длительностью судебного разбирательства по уголовному делу.

Говоря о правозащитных институтах и проблемах, возникающих при защите прав человека и гражданина от массовых и грубых нарушений, затронем и роль Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее — Уполномоченный) в решении вопроса защиты прав человека и гражданина, например, при реализации его полномочий по решению проблем массовых нарушений прав лиц, содержащихся в исправительных учреждениях. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предусматривает два вида оснований для посещения Уполномоченным исправительных учреждений: при проведении проверки по жалобе; при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и законных интересов осужденных либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты.

Действенной формой реагирования на нарушения прав человека при отбывании наказания являются ежегодные и специальные доклады Уполномоченного, которые официально публикуются, а также направляются высшим должностным лицам, в федеральные органы государственной власти, в заинтересованные министерства и ведомства. В случае грубого или массового нарушения прав лиц, отбывающих наказания, Уполномоченный вправе выступить с докладом на заседании Государственной Думы. Он может выступать инициатором создания комиссий по расследованию фактов нарушения прав и проведения парламентских слушаний, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в их работе¹.

При анализе гарантий по защите прав человека и гражданина в Верховном Суде РФ обсуждался вопрос о том, подлежат ли рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства заявления об оспаривании решения руководителя структурного подразделения рабочего аппарата Уполномоченного, принятого по результатам рассмотрения жалобы, адресованной Уполномоченному? Уполномоченный не наделен правом на вынесение решений, носящих государственно-властный характер,

непосредственно затрагивающих права и свободы граждан либо создающих препятствия для их реализации. Соответственно, такими полномочиями не могут обладать и должностные лица рабочего аппарата Уполномоченного. Как разъяснил Пленум ВС РФ в п. 3 Постановления от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих», к должностным лицам, решения которых могут быть оспорены по правилам гл. 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации 2002 года (далее — ГПК РФ), следует, в частности, относить лиц, постоянно, временно, в том числе по специальному полномочию, выступающих от имени федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов, принявших оспариваемое решение, имеющие обязательный характер и затрагивающее права и свободы граждан, не находящихся в служебной зависимости от этих лиц. На основании изложенного и принимая во внимание, что должностные лица рабочего аппарата Уполномоченного не наделены административно-властными полномочиями, которые могли бы нарушить права граждан или создать препятствия в их реализации, решения, принятые этими лицами по результатам рассмотрения жалоб, адресованных Уполномоченному, не могут быть оспорены в судебном порядке. Учитывая это, судья отказывает в принятии заявления об оспаривании решения должностного лица рабочего аппарата Уполномоченного на основании п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ². Таким образом, в соответствии с действующими нормами судебный механизм по защите нарушенного права не может быть приведен в исполнение.

Стоит отметить, что с 1 января 2013 года вступил в силу Федеральный закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 272-ФЗ), установивший новый правозащитный механизм с участием парламента. Так, согласно ч. 5 ст. 2 Закона № 272-ФЗ руководитель федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской

¹ См.: Борсученко С., Аносов М., Качкова А. Заводить механизм правообеспечения // ЭЖ-Юрист. 2012. № 24. С. 14.

² См.: Обзор судебной практики ВС РФ за третий квартал 2012 года.

Федерации, не реже одного раза в год информирует палаты Федерального Собрания РФ о ходе выполнения Закона № 272-ФЗ.

Нельзя не сказать, с одной стороны, о значимости данного нормативного правового акта для защиты прав и свобод личности, с другой стороны, о его пробелах и противоречиях. Само название Закона № 272-ФЗ говорит о разграничении прав и свобод человека и прав и свобод гражданина Российской Федерации. В то же время некоторые положения Закона № 272-ФЗ вызывают вопросы относительно возможности их применения, что напрямую определяет исполнимость закрепленных в нем положений и качество их реализации. Согласно ст. 1 Закона № 272-ФЗ к мерам воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации, относятся, в частности, запрет на въезд в Россию граждан США, наделенных государственными полномочиями и *способствовавших своими действиями (бездействием)* освобождению от ответственности лиц, совершивших преступления в отношении граждан Российской Федерации или причастных к их совершению; *в чьи должностные обязанности входило принятие решений, отсутствие или наличие которых привело к освобождению от ответственности* лиц, совершивших преступления в отношении граждан Российской Федерации или причастных к их совершению; причастных к похищению и *незаконному лишению свободы* граждан Российской Федерации; вынесших *необоснованные и несправедливые приговоры* в отношении граждан Российской Федерации; осуществляющих *необоснованное юридическое преследование* граждан Российской Федерации; принявших *необоснованные решения*, нарушившие права и законные интересы граждан и организаций Российской Федерации. Каким образом и кем должны устанавливаться незаконность, несправедливость, необоснованность действий, бездействия, решений, приговоров? Если судом, то какого уровня, какого государства? Являются ли данные категории оценочными? Каковы критерии их установления? В случае наделения такими полномочиями федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации, ведущего список граждан США, которым запрещается въезд в Российскую Федерацию, и организаций, деятельность которых приоста-

новлена, каковы последствия информирования им палат Федерального Собрания РФ и меры воздействия законодательного (представительного) органа на осуществление таких полномочий?

Помимо используемой юридической техники, вызывает интерес и механизм действия Закона № 272-ФЗ по кругу лиц. Статьи 1—5 Закона № 272-ФЗ касаются установления ограничений в отношении граждан США, при этом согласно ст. 6 Закона № 272-ФЗ его действие распространено на граждан государств, которые приняли решение о запрете въезда граждан Российской Федерации на территории этих государств и об аресте активов граждан Российской Федерации по мотиву причастности граждан Российской Федерации к нарушениям прав человека *в Российской Федерации*. Таким образом, введение ограничений является ответной мерой на решение зарубежного государства, принятого в отношении граждан Российской Федерации по мотиву причастности к нарушению прав человека в России, а не на территории данного государства, в отличие от установленного ст. 4 Закона № 272-ФЗ запрета на усыновление (удочерение) гражданами США российских детей. Тем самым законодатель устанавливает различные критерии применения ограничений прав как меры воздействия в отношении иностранных граждан и российских граждан со стороны зарубежного государства, что не говорит в полной мере о равном, ответном характере таких мер.

Говоря о правозащитных институтах, нельзя не сказать о парламентских расследованиях, выступающих важным аспектом контрольной деятельности парламента, действенным институтом, с помощью которого законодательная власть может реализовать контрольные полномочия. Полномочия парламента на создание следственных комиссий относят к классическим средствам информативного (консультативного) контроля над правительством¹. Специфика парламентского расследования как формы парламентского контроля заключается в том, что данный институт позволяет законодательному органу не только применить контрольные полномочия по конкретному факту или обстоятельству, но и осуществить комплексный подход к решению проблемы законодательного регулирования общественных отношений путем последующего совершенствования нормативных правовых актов. Итоги парламентского расследования могут быть связаны не только с выявлением и устранением имеющихся нарушений в дея-

¹ См.: Коврякова Е.В. Парламентский контроль в зарубежных странах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002; Паргачева И.П. Особенности взаимодействия второй палаты парламента с исполнительными органами власти: мировая практика // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11. С. 3—10.

тельности подконтрольных субъектов, но и с устранением причин возникновения правонарушений. Таким образом, действенность проведения парламентского расследования является важным фактором действенности осуществления законодательной власти в целом. Поэтому совершенствование института парламентского расследования в России является необходимым для повышения эффективности реализации всех функций законодательного (представительного) органа, становления исследуемого института как действенного механизма защиты гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина, что способствует укреплению основных конституционных начал организации Российского государства.

Более того, парламентское расследование является формой парламентского контроля, имеющей определенную специфику, отличающую его от других форм реализации контрольной функции законодательного органа. Проведение парламентского расследования направлено не только на реализацию контрольных полномочий парламента по отдельному факту или обстоятельству, но и на решение проблем правового регулирования конкретных общественных отношений. Правовые последствия проведения парламентского расследования могут быть связаны с выявлением и устранением имеющихся нарушений, а также с устранением причин и последствий правонарушений.

Такая особенность института парламентского расследования связана с его комплексным характером. Институт парламентского расследования содержит в себе нормы не одной, а нескольких отраслей права, сочетает в себе процессуальные и материальные нормы, которые взаимно обуславливают установление фактов, подлежащих парламентскому расследованию, процедуру реализации полномочий парламентской комиссии, правовые последствия расследования. Особенностью института является также сочетание императивного и диспозитивного методов правового регулирования, в правовом регулировании института преобладают межотраслевые принципы.

При определении возможности проведения парламентского расследования согласно ст. 7 Федерального закона от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон № 196-ФЗ), в частности, подлежит установлению наличие фактов грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина. Нарушения прав человека и гражданина, в том числе личных, политических, социальных, могут возникнуть в связи с проблемами право-

вого регулирования и практики реализации административных, муниципальных, финансовых, иных правоотношений. По итогам проведения парламентского расследования могут быть применены меры, затрагивающие в той или иной степени правовое регулирование общественных отношений различных отраслей права.

Должностные лица и граждане, привлеченные к участию в парламентском расследовании, с одной стороны, несут обязанности перед парламентской комиссией по проведению парламентского расследования. Законодательством предусмотрены меры уголовной и административной ответственности, налагаемые в случае неисполнения требований по предоставлению сведений. С другой стороны, привлекаемые к участию в парламентском расследовании субъекты являются носителями субъективных прав и юридических обязанностей. Исполнительные органы государственной власти, государственные органы, не являющиеся органами государственной власти, органы местного самоуправления не только выступают подконтрольными субъектами, но и выполняют властные функции, в связи с чем парламентской комиссией должны соблюдаться определенные ограничения и процессуальный порядок получения сведений. При проведении парламентского расследования недопустимо разглашение государственной и иной охраняемой законом тайны, при обнародовании итогов парламентского расследования не должно быть нарушены право на неприкосновенность частной жизни, иные личные права.

На наш взгляд, проведение парламентского расследования благодаря возможности комплексного подхода к изучению проблем может стать эффективным механизмом решения вопросов реализации и защиты прав личности. Стоит подчеркнуть, что деятельность исполнительных, судебных органов, иных субъектов, не наделенных властными полномочиями, направлена на разрешение конкретной, единичной ситуации, но лишь законодательный (представительный) орган государственной власти обладает полномочиями по комплексному разрешению возникших проблем и может внести требующиеся изменения в законодательство.

Согласно ст. 4 Закона № 196-ФЗ предмет парламентского расследования включает факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина; обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера, с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Закон не содержит дефиниции грубого или массового

нарушения прав человека, в связи с чем возникает ряд проблем. В сентябре 2009 года было возбуждено парламентское расследование аварии на Саяно-Шушенской ГЭС, кроме того, проводились расследования по уголовным делам¹. Парламентское расследование не подменяет дознание, предварительное следствие и судопроизводство (ч. 3 ст. 2 Закона № 196-ФЗ). Между тем нарушения прав человека, как правило, влекут возбуждение уголовного дела или обжалование действий (бездействия) должностных лиц, органов власти. Поэтому предмет парламентского расследования в части грубых и массовых нарушений прав должен быть уточнен, иначе реализация функций парламента становится затруднена. К такому выводу позволяет прийти анализ норм международного права, определяющего массовые нарушения прав человека как преступление.

Понятие массовых нарушений прав человека широко используется в международном праве. Под ними понимаются убийства, пытки, установление или поддержание рабства, подневольного состояния или принудительного труда, преследование по социальному, политическому, расовому, религиозному или культурному признаку, осуществляемые систематически или в массовом масштабе; депортация, принудительное перемещение населения². Всемирная конференция по правам человека выражает тревогу и осуждение в связи с тем, что грубые и систематические нарушения прав личности продолжают иметь место в различных частях земного шара. Такие нарушения включают в себя пытки, жестокие, бесчеловечные, уничтожающие достоинство виды обращения и наказания, произвольные казни, исчезновения и апартеида, иностранную оккупацию, ксенофобию, другие формы отказа в пользовании экономическими, социальными и культурными правами, религиозную нетерпимость, терроризм, дискриминацию в отношении женщин, отсутствие законности и др.³ Массовые тяжкие нарушения прав человека могут происходить «в результате стремления каждого из народов, участвующих в противоборстве, реализовать свое право на самоопределение»⁴.

На законодательном уровне отсутствует

определение массовых и грубых нарушений прав граждан, тем не менее данное понятие широко используется. Так, в случае принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации несут ответственность в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан.

Ученые предлагают также «предусмотреть в Федеральном конституционном законе “О Правительстве Российской Федерации” основания для отставки всего Кабинета министров или отдельных членов за массовое нарушение прав человека»⁵.

В литературе предлагается грубое и массовое нарушение прав и свобод человека и гражданина определить как прямое нарушение прав с применением физического или морального насилия, выражающее явное неуважение к человеку, либо полное их игнорирование и несоблюдение⁶. Под грубыми действи-

¹ См.: Станция производит отставки и обыски // Газета.Ru. 1999—2012. URL: <http://www.gazeta.ru/business/2009/10/27/3277274.shtml>

² См.: Курс уголовного права / под ред. Г.Н. Борзенкова, В.С. Комиссарова. — М., 2002. Т. 5; Мелешников А. Международный контроль в области прав человека // Права человека. История, теория и практика: учеб. пособие / отв. ред. Б.Л. Назаров. — М., 1995. С. 257—260.

³ См.: Венская Декларация и Программа действий (принята в г. Вене 25.06.1993 на 2-й Всемирной конференции по правам человека) // Дипломатический вестник. 1994. № 3—4. С. 45—63.

⁴ Общая теория прав человека / под ред. Е.А. Лукашевой. — М., 1996. С. 26.

⁵ См.: Добрынин Н.М. Конституционализм и правовое государство: теория и практика взаимосвязи // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Спиридонов А.А. Институт парламентских расследований в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. С. 27—28.

ями, нарушающими права и свободы, понимают действия, которые носят явный циничный характер. Массовый характер таких нарушений имеет место в том случае, если нарушены права и свободы определенного круга лиц или действия, нарушающие права и свободы, носят систематический или масштабный характер. Под систематичностью понимают связанные между собой повторяющиеся факты нарушения гарантированных прав и свобод человека и гражданина, а под масштабностью — многократность несвязанных между собой фактов таких нарушений¹. Тем не менее предмет парламентского расследования должен отражать специфику данной формы парламентского контроля, что должно способствовать эффективности ее реализации.

По нашему мнению, понятие грубых или массовых нарушений прав человека должно включать такие нарушения основных прав и свобод, которые выявляются неоднократно и возникают вследствие несовершенства правового регулирования конкретных общественных отношений либо из-за того, что несовершенство правового регулирования препятствует своевременному и эффективному выявлению, предупреждению, пресечению или устранению данных правонарушений. Именно в таких случаях целесообразно проведение парламентского расследования, в этом проявляется его смысл и назначение. Несовершенство правового регулирования соответствующих общественных отношений должно являться ключевым моментом при определении фактов массовых нарушений прав и свобод человека как основания для проведения парламентского расследования².

При этом масштаб массовых нарушений прав человека, по нашему мнению, является оценочной категорией. Важно то, к каким последствиям приводит конкретное правонарушение: нарушению прав группы населения или даже части отдельного региона нашего государства. Данные нарушения своего рода резонансные, что может говорить и об их грубом характере.

Массовые нарушения прав возникают в пра-

воприменительной практике в связи с несовершенством правового регулирования, последствием чего является возникновение экологических, экономических, социальных проблем. Что касается фактов коррупции, отметим, что принятие Закона № 196-ФЗ связывалось прежде всего с необходимостью решения проблем роста коррупции. Тем не менее данная цель не была реализована, указанные проблемы не могут быть решены посредством применения законодательно установленного механизма проведения парламентских расследований. На наш взгляд, проблема состоит в порядках возбуждения и проведения парламентского расследования Федерального Собрания РФ, установленных Законом № 196-ФЗ, так как его положения ограничивают право на возбуждение парламентских расследований, полномочия членов парламентской комиссии недостаточны, в регламентах Государственной Думы и Совета Федерации ФС РФ до сих пор нет четкого перечня полномочий и порядка реализации полномочий членов парламентской комиссии, законодательно не определены условия наступления ответственности за воспрепятствование работе парламентской комиссии.

В то же время проведение парламентских расследований может дать возможность для комплексного подхода к решению проблем правового регулирования общественных отношений. Если сравнивать проведение парламентских расследований с деятельностью суда, исполнительных органов государственной власти, негосударственных субъектов, то можно сказать, что деятельность последних строится на решении локальных задач, и только парламент наделен полномочиями по комплексному решению проблем. Поэтому институт парламентских расследований в силу широкого охвата обстоятельств, составляющих его предмет, способен стать действенным механизмом решения важных социальных задач. В целях становления парламентского расследования как важного правозащитного института считаем целесообразным качественное реформирование действующего, прежде всего, федераль-

¹ См.: Шляпников А.В., Рождествина А.А. Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный). Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс». 2008.

² См. подробнее: Федотова Ю.Г. Определение предмета парламентского расследования Федерального собрания Российской Федерации: проблемы и направления совершенствования // Современное право. 2010. № 9. С. 62—66.