

И. И. Тюнина

кандидат юридических наук, преподаватель
Воронежский государственный университет

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ТРУДЯЩИХСЯ-ИММИГРАНТОВ В РОССИИ

В литературе понятие «механизм» рассматривается в различных аспектах. В юридической науке оно стало методологическим: механизм правового регулирования, механизм государства, механизм формирования правового государства, механизм правотворчества, механизм реализации прав и свобод, механизм защиты прав и свобод, охранительный механизм¹. Механизм — это внутреннее устройство, система элементов, из которых складывается какое-либо явление². Он представляет собой совокупность взаимосвязанных друг с другом элементов, составляющих определенную динамичную систему.

В юридической литературе используются понятия «механизм охраны»³, «механизм защиты»⁴, «механизм реализации»⁵, «механизм гарантирования реализации»⁶, «механизм обеспечения»⁷.

¹ См., например: *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1996; *Ковачев Д. А.* Механизм правотворчества социалистического государства. М., 1977; *Нурпеисов И. К.* Механизм формирования правомерного поведения личности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1980; *Мордовец А. С.* Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996; *Байтин М. И.* Механизм государства // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 1997. С. 95—104; *Бутнев В. В.* Механизм защиты субъективных прав граждан. Ярославль, 1990; *Воеводин Л. Д.* Юридический статус личности в России. М., 1997.

² См.: *Словарь русского языка*: В 4 т. М., 1999. Т. 2. С. 262.

³ См.: *Охранительный механизм в правовой системе социализма*. Красноярск, 1989; *Масликов И. С.* Судебная власть в государственном механизме Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 10.

⁴ См.: *Права человека: Учебник* / Под ред. Е. А. Лукашевой. М., 1999. С. 4; *Защита прав человека в современном мире* / Под ред. И. А. Ледях. М., 1993. С. 2; *Карташкин В. А.* Механизм защиты прав человека // Ежегодник рос. права (1999). М., 2000. С. 340.

⁵ См.: *Дмитриев Ю. А., Златопольский А. А.* Гражданин и власть. М., 1994. С. 70; *Ростовщиков И. В.* Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. Волгоград, 1997. С. 59—77.

⁶ См.: *Синюкова Т. В.* Юридические гарантии реализации прав и обязанностей советских граждан (вопросы теории): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1986. С. 12—18.

⁷ См.: *Толкачев К. Б., Хабибулин А. Г.* Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан. Уфа, 1991; *Мордовец А. С.* Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1997.

© Тюнина И. И., 2008

Всякое субъективное право имеет свою социальную ценность лишь постольку, поскольку его возможно осуществить. Отсюда возникают проблемы реализации субъективных прав, их защиты.

Под правореализацией в широком смысле понимается претворение, воплощение юридических норм в фактическую деятельность организаций, органов, должностных лиц и граждан, в поведение участников общественных отношений.

В механизме реализации прав и свобод граждан различают обеспечение прав и свобод и собственно их реализацию.

Обеспечение прав и свобод — это система их гарантирования, т.е. система общих условий и специальных юридических средств, которые обеспечивают их правомерную реализацию, а в необходимых случаях — охрану.

Формулируя определение механизма обеспечения прав и свобод граждан, С. В. Рыбак полагает, что это «сложная целостная социальная система определенным образом организованных правовых средств и действий с целью создания наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод граждан, органически связанная с внешней средой и подразделяющаяся на различные части (элементы), каждая из которых выполняет свои особые задачи по осуществлению общих функций охраны и защиты прав и свобод граждан»⁸.

А. С. Мордовец определяет социально-юридический механизм обеспечения прав человека «как систему международных и национально-государственных средств, правил и процедур, гарантирующих уважение и условия достойного существования личности, соблюдение, охрану и защиту всех ее прав»⁹. В структуру данного механизма он включает: общественные нормы; правомерную деятельность субъектов прав человека и гражданина; гласность; общественное мнение; гарантии (общие, специальные, юридические, организационные); процедуры; ответственность; контроль¹⁰.

Л. А. Морозова считает, что структура механизма, предложенная А. С. Мордовцем, должна включать и «средства стимулирования реализации прав и свобод человека, в том числе создание условий, при которых закрепленные права и свободы могут реально принадлежать конкретному человеку, использоваться им без каких-либо внешних препятствий»¹¹.

Реализация прав и свобод представляет собой правомерную положительную деятельность субъекта права (человека, гражданина), на-

⁸ Рыбак С. В. Органы внутренних дел в механизме обеспечения прав и свобод граждан: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1998. С. 14—16.

⁹ Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 8.

¹⁰ См.: Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 85.

¹¹ Морозова Л. А. Проблемы современной российской государственности: Учеб. пособие. М., 1998. С. 168—169.

правленную на практическое использование предусмотренных правовыми нормами возможностей, в результате чего он (субъект) получает разнообразные материальные, духовные и иные блага для удовлетворения личных и общественных интересов и потребностей.

Сущность прав и свобод состоит не в их формальном закреплении в законе (хотя это и весьма важно — они становятся фактором, регулирующим поведение всех субъектов правоприменительной и правотворческой деятельности, направленной на защиту интересов личности), а в обеспечении реальными условиями и средствами их реализации¹².

Механизм реализации прав и свобод трудящихся-мигрантов, выделяемый автором в качестве отдельного элемента конституционно-правового статуса трудящихся-мигрантов, представляет собой совокупность специальных юридических средств, обеспечивающих правомерную и полную реализацию прав и свобод и их охрану и включающий в себя: 1) обеспечение прав и свобод или систему гарантирования; 2) собственно реализацию прав и свобод, выражающуюся в правомерной деятельности субъекта права, направленной на практическое использование предусмотренных правовыми нормами возможностей, в результате чего субъект получает разнообразные блага для удовлетворения личных и общественных интересов и потребностей.

Механизм защиты прав и свобод трудящихся-иммигрантов предлагается рассматривать как совокупность законодательно закрепленных направлений, методов, способов, средств, применяемых субъектами правозащитной деятельности в целях обеспечения прав, свобод и интересов иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории России на законном основании, оказания им помощи по реализации и восстановлению своего правового статуса. И именно механизм защиты прав и свобод воздействует как на обеспечение прав и свобод, поскольку защита выступает важнейшей их гарантией, так и на реализацию прав и свобод (например, реализация трудящимися-мигрантами права на судебную защиту).

Конечная цель деятельности государства состоит в обеспечении прав и свобод человека и гражданина. Ее достижение неразрывно связано с обязанностью государства создавать систему защиты прав, свобод и устанавливать юридические процедуры такой защиты¹³.

Субъектами, осуществляющими защиту трудовых прав работников (в том числе и иностранных), являются органы, уполномоченные разре-

¹² См.: Полянский В. В. Институт Уполномоченного по правам человека и административное право // Институты административного права России. М., 1999. С. 207; Матвеев С. Н. Конституционно (уставно)-правовые основы статуса Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004.

¹³ См.: Комкова Г. Н. Равная защита прав гражданина — конституционная обязанность Российской Федерации // Защита прав человека в Поволжском регионе: Опыт и перспективы. СПб., 2001. С. 7.

шать трудовые споры, а также осуществлять конкретные контрольно-надзорные функции.

В систему таких органов включается в первую очередь сам работник. Самозащита прав представляет собой один из способов защиты трудовых прав работников. Формой самозащиты является отказ от выполнения работы, не предусмотренной условиями трудового договора и (или) которая непосредственно угрожает жизни и здоровью работника.

Наряду с этим к указанной системе относятся государственные органы:

— осуществляющие защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе и трудовых прав работников (Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции, прокуратура);

— специально уполномоченные государственные органы надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде и правил безопасного ведения работ в отдельных отраслях (органы федеральной инспекции труда; федеральные надзоры).

К органам, уполномоченным решать трудовые споры, относятся комиссии по трудовым спорам и профессиональные союзы (как представители работников). Осуществляя защиту трудовых прав и интересов трудящегося-иммигранта, они действуют в рамках, очерченных нормативными правовыми актами. Если иностранный работник, используя свое право на защиту, обращается в компетентные органы, то меры защиты носят государственно-принудительный характер. Такие меры могут выражаться в:

1) обязанности работодателя, допустившего нарушение трудовых прав иностранного работника, устранить последствия этого нарушения и восстановить нарушенное право;

2) принуждении работодателя к надлежащему исполнению им своих обязанностей;

3) обязанности работодателя, действия которого создают угрозу для нормального осуществления работником своего субъективного трудового права, прекратить соответствующее поведение;

4) применении к работодателю — нарушителю субъективного права — мер юридической ответственности в виде дополнительных обременений личного или имущественного характера.

Принципы судебной защиты иностранных граждан и лиц без гражданства сформулированы в ст. 46 Конституции РФ. Иностранные граждане приравнены в правах на правосудие к гражданам России.

В главе 7 Конституции РФ устанавливаются демократические основы правосудия, к которым относятся принципы осуществления правосудия только судом; независимости, несменяемости и неприкосновенности судей; гласности судебного разбирательства на основе состязательности и равноправия сторон.

Функциями правосудия являются признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции). Правосудие — это форма государственной деятельности, которая заключается в

рассмотрении и разрешении судом отнесенных к его компетенции дел и осуществляется в установленном законом процессуальном порядке.

Иностранные граждане и лица без гражданства имеют равное с российскими гражданами право защищать свои нарушенные права и свободы любыми способами, не запрещенными законом.

Уголовное и уголовно-процессуальное законодательство не выделяет в качестве обособленного субъекта трудящегося-иммигранта. Оно различает лишь иностранных граждан и лиц без гражданства без учета целей их нахождения в России и правового статуса.

Для иностранных граждан Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации не делает какого-либо исключения в процедуре привлечения к уголовной ответственности и судебного разбирательства (кроме лиц, пользующихся иммунитетом). В нем указывается, что «производство по уголовным делам о преступлениях, совершенных иностранными гражданами или лицами без гражданства на территории Российской Федерации, ведется в соответствии с правилами настоящего Кодекса».

Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ) определяет, что «лица, совершившие преступления, равны перед законом и подлежат уголовной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств». Демократический принцип равенства граждан перед законом имеет большое значение для уголовного законодательства, потому что уголовная ответственность связана с серьезными ограничениями важных интересов личности, включая жизнь. Он отражен также в ст. 19 Конституции РФ и ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах.

УК РФ предусматривает уголовную ответственность в отношении лиц, совершивших преступление вне пределов Российской Федерации (ст. 12): «Граждане Российской Федерации и постоянно проживающие в Российской Федерации лица без гражданства, совершившие преступление вне пределов Российской Федерации, подлежат уголовной ответственности по настоящему Кодексу, если совершенное ими деяние признано преступлением в государстве, на территории которого оно было совершено, и если эти лица не были осуждены в иностранном государстве. Иностранные граждане и лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации, совершившие преступление вне пределов Российской Федерации, подлежат уголовной ответственности по настоящему Кодексу в случаях, если преступление направлено против интересов Российской Федерации, и в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации, если они не были осуждены в иностранном государстве и привлекаются к уголовной ответственности на территории России».

Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) закрепляет, что правила, установленные гражданским законодательством, приме-

няются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Судебную защиту нарушенных гражданских прав осуществляют в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством, суд, арбитражный суд или третейский суд. Защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом (ст. 11 ГК РФ). Решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суде.

Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации (ГПК РФ) в ст. 6 устанавливает равенство всех перед законом и судом: «правосудие по гражданским делам осуществляется на началах равенства перед законом и судом всех граждан независимо от пола, расы, национальности, языка...».

ГПК РФ в 5-м разделе закрепляет производство по делам с участием иностранных лиц. Особенность заключается в том, что суд при разрешении дела с участием иностранного гражданина должен выяснить, какой закон необходимо применять — закон государства гражданства либо законодательство Российской Федерации.

Иностранные граждане и лица без гражданства имеют право обращаться в суды Российской Федерации для защиты своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов. Они пользуются процессуальными правами и выполняют процессуальные обязанности наравне с российскими гражданами.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) содержит принцип равенства «лица» перед законом. При рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест или административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным.

Комплекс административных мер по защите прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства начинает действовать с момента пересечения ими Государственной границы Российской Федерации.

В случае несогласия с решением о привлечении иностранного гражданина или лица без гражданства к административной ответственности он имеет право обратиться в суд за защитой нарушенного права и оспорить действия должностных лиц.

Законодательство Российской Федерации в некоторых случаях не предоставляет им полной возможности использовать право на судебную защиту. Это связано с установленными в нормативно-правовых актах *сроками*, в течение которых иностранный гражданин или лицо без гражданства обязаны покинуть территорию нашего государства.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в ст. 31 закрепляет два промежутка времени, в течение которых иностранные граждане обязаны выехать из России:

1) в случае сокращения срока проживания или временного пребывания — в течение 3 дней (в данном случае иностранному гражданину невозможно реализовать право на судебную защиту);

2) в случае аннулирования разрешения на временное проживание или вида на жительство — в течение 15 дней.

Введение в законодательство Российской Федерации положения о запрете депортации иностранного гражданина в случае обжалования им в суде своих нарушенных прав, свобод и законных интересов до разрешения дела судом обеспечит реализацию судебных гарантий защиты прав и свобод иностранных работников.

Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (с изм. и доп. от 18 июля 1998 г. № 110-ФЗ, 24 июня 1999 г. № 118-ФЗ, 27 декабря 2002 г. № 7-ФЗ) в ст. 25.10 предусматривает *институт нежелательного пребывания иностранного гражданина на территории России*: в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, либо лица, которому не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также в случае, если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся в России, создаст реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц, может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации.

Порядок принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать такие решения, устанавливаются Правительством Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 г. № 199 «Об утверждении положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации»).

Однако иностранные граждане должны иметь *возможность судебного обжалования такого решения*.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, обязаны выехать из России в порядке, предусмотренном федеральным законом. Иностранный гражданин или лицо без гражданства, не покинувшие территорию нашего государства в установленный федеральным законом срок, подлежат депортации. Но

в Федеральном законе от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ *отсутствует положение, регулирующее срок, в течение которого иностранный гражданин, признанный нежелательно пребывающим, должен покинуть РФ.*

В соответствии со ст. 257 ГПК РФ заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица рассматривается судом в течение 10 дней. Суд, признав заявление обоснованным, принимает решение об обязанности соответствующего органа или должностного лица устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина (в том числе и иностранного) или препятствие к их осуществлению (ст. 258).

Поэтому для того, чтобы иностранный гражданин смог защитить свои нарушенные права, в ст. 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» *необходимо предусмотреть срок, в течение которого он должен покинуть территорию России, а также закрепить его право на обжалование в судебном порядке принятого в отношении него решения о нежелательности пребывания на территории России.*

Что касается российских граждан, то в ст. 61 Конституции России закрепляется, что Российская Федерация гарантирует своим гражданам лишь защиту и покровительство за ее пределами. Защита государством своих граждан, их прав и свобод — это обязательный элемент гражданства как правовой связи лица с государством. Однако вопрос о соотношении таких понятий, как «охрана» и «защита», является дискуссионным в науке конституционного права.

Н. А. Боброва рассматривает понятия «охрана» и «защита» как тождественные¹⁴. В. Н. Бутылин полагает, что «защита» — более узкое понятие по сравнению с «охраной» и понимает под защитой принудительный (в отношении обязанного лица) способ осуществления права, применяемый в установленном законом порядке компетентными органами в целях восстановления нарушенного права¹⁵. Однако данное определение не учитывает такого конституционного института, как самозащита, который не всегда сопряжен с правозащитной деятельностью компетентных органов¹⁶.

Н. И. Матузов утверждает, что права и свободы охраняются перманентно, а защищаются только тогда, когда нарушаются. Защита есть момент охраны, одна из ее форм. Данные понятия не совпадают¹⁷.

¹⁴ См.: Боброва Н. А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984. С. 95.

¹⁵ См.: Бутылин В. Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод // Журнал рос. права. 2001. № 12.

¹⁶ См.: Мархгейм М. В. Защита прав и свобод человека и гражданина в России: опыт системного конституционного осмысления. Ростов н/Д, 2003. С. 19.

¹⁷ См.: Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 131.

Автор соглашается с В. М. Ведяхиным и Т. Б. Шубиной в том, что охрана — это установление общего правового режима, а защита — те меры, которые предпринимаются в случаях, когда права и свободы человека нарушены¹⁸, и предлагает закрепить в Конституции РФ (по аналогии с Конституциями Итальянской Республики и Грузии) функцию государства защищать и *охранять* труд своих граждан за границей. Закрепление функции государства именно охранять труд своих граждан за границей необходимо для формирования системы законодательства, органов власти и организаций (проводящих эффективную профилактическую работу), стремящихся исключить или уменьшить нарушения прав.

Особое место в судебных гарантиях защиты прав субъектов внешней трудовой миграции населения в Российской Федерации занимают решения Европейского Суда по правам человека. В Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» закреплено, что государство берет на себя обязательство соблюдать права человека и обеспечивать каждому, находящемуся под его юрисдикцией, права и свободы (ст. 1)¹⁹.

Юрисдикция Европейского Суда распространяется на споры между лицом и государством. Основная задача и назначение Суда — контролировать, не нарушает ли государство-участник обязательства, принятые по данному документу. При этом не важно, какими именно властями допущено предполагаемое нарушение Конвенции. Решение, если жалоба обоснована, всегда выносится против государства²⁰.

Таким образом, в Российской Федерации создана и действует судебная система, по своим возможностям способная принять независимое решение на основе закона и защитить нарушенное право. Как указывал в своем Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации, правосудие по самой своей сути признается таковым при условии, что оно отвечает требованиям справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах. Предоставление российским законодательством права на судебную защиту не разделяется между гражданами и не гражданами.

¹⁸ См.: Ведяхин В. М., Шубина Т. Б. Защита права как правовая категория // Изв. вузов. Правоведение. 1998. № 1.

¹⁹ См.: Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения. М., 2002. С. 11.

²⁰ См.: Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения. М., 2002. С. 12.