

Тема 1. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ КОНЦЕПЦИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Цели изучения

1. Сформировать представление о религиозных и философских основах концепции прав человека. 2. Ознакомиться с основными вехами развития права прав человека.

3. Получить представление о концепции обязанностей государства в сфере прав человека.

1.1. Правовые и нравственные основы прав человека, их всеобщий и универсальный характер

Права человека – это права, которые присущи каждому человеку в силу того, что он человек. Несмотря на то что концепция прав человека часто воспринимается как отражающая некие идеалы, к которым необходимо стремиться, либо вообще как утопичная по своей природе, суть ее состоит в том, что права человека устанавливают тот необходимый минимум, который требуется, чтобы обеспечить человеку «человеческое» – в противовес «нечеловеческому» – существование.

Значимость и простота концепции прав человека, наверное, лучше всего обозначена философом права М. Перри, который утверждает, что существуют некоторые вещи, которые никогда не должны быть сделаны по отношению к человеку, а также некоторые иные вещи, которые, наоборот, всегда должны осуществляться по отношению к человеку. И те и другие «вещи» – то, что объединено общим названием «права человека».

К ним, в частности, относятся следующие права, изначально закрепленные во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. (далее – ВДПЧ):

- право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность (ст. 3);
- свобода от пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (ст. 5);
- право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации (ст. 7);
- право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения основных прав человека, предоставленных ему конституцией или законом (ст. 8);
- свобода от произвольного ареста, задержания или изгнания (ст. 9);
- право на справедливое судебное разбирательство (ст. 10);
- право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства (ст. 13);
- право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем (ст. 14);
- право на свободу мысли, совести и религии (ст. 18);
- право на социальное обеспечение (ст. 22);
- право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы (ст. 23);
- право на образование, направленное на полное развитие человеческой личности и на увеличение уважения к правам человека и основным его свободам (ст. 26);
- право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены (ст. 28).

1.1.1. Основы концепции прав человека

Несмотря на то что сегодня права человека имеют прочную международно-правовую основу, принципы, на которых основана данная концепция, имеют не правовое происхождение – они присутствуют в любой религии и отражены в учениях практически всех философских школ [3].

1.1.1.1. Религия Одним из основных принципов индуизма (старейшей мировой религии, появившейся примерно 4500 лет назад) является принцип, согласно которому человеческая жизнь священна, и с ней (без всяких исключений) необходимо обращаться с уважением и любовью. Основной постулат индуизма – ахимса – непричинение вреда другому.

Иудаизм появился примерно 3300 лет назад. Первая книга Ветхого Завета (Бытие) говорит о ценности и священности всех детей Бога и об их ответственности по отношению друг к другу.

В учениях христианства (возникшего 2014 лет назад) также постоянно говорится о необходимости заботиться о бедных, больных и голодных.

Буддизм (возник около 2500 лет назад) также основан на общепризнанных законах человеческих взаимоотношений – должное уважение всех людей и терпимость к другим.

Сиддхартха Гаутама – основатель данной религии – отвергал кастовую систему в Индии и проповедовал мысль о том, что все люди равны и достойны уважения вне зависимости от социального положения.

Параллельно с появившимся в Индии буддизмом в Китае зарождается конфуцианство, которое также подчеркивало личную и государственную нравственность и социальную справедливость. Основа этих постулатов лежит в одном из пяти постоянств праведного человека, проповедуемых конфуцианством: жень (человеколюбие, гуманность) – человеческое начало в человеке. Важность этого принципа очень ярко выражается в известном выражении Конфуция: «Если в сердце благочестивость, праведность – будет прекрасным характер человека. Если прекрасен характер человека – будет гармония в его доме. Если будет гармония в доме отдельного человека – будет порядок в государстве. Если будет порядок в отдельном государстве – будет мир на всей Земле».

Еще одна мировая религия, которую следует упомянуть в этом контексте – ислам (основан примерно 1500 лет назад). Пророк Мухаммед проповедовал абсолютное равенство между народами и толерантность в отношении различных религий. Коран говорит о священности человеческой жизни, сострадании и обязанности быть милосердным по отношению к тем, кто менее удачлив в жизни. Мухаммед, известный больше как пророк, был еще и государственным деятелем, и его деятельность отражает неразрывную связь между политикой и религией. Он проповедовал свободу от несправедливости, вызванной социальными привилегиями, говоря о том, что все люди равны перед Аллахом.

1.1.1.2. Философия Философская мысль в контексте прав человека обращена к сложнейшим вопросам человеческих взаимоотношений. На протяжении веков философы различных культур и исторических периодов обращались к вопросам социальной справедливости и обязанности человека обращаться должным образом с другими людьми. Древнекитайский философ Мо-Цзы, основатель моизма, говорил о важности обязательств, самопожертвования и всякого уважения по отношению к другим, не только к своей семье или близким друзьям.

Менее чем через сто лет, Менкус (последователь Конфуция) говорил, что добродетель человеческая должна поощряться и защищаться государством.

Похожая философия, касающаяся социальной справедливости и нравственности была характерна также и для других частей Древнего мира. Так, известный вавилонский царь Хаммурапи создал свод законов, основывающихся на принципе справедливости.

В VI веке до н.э. персидский царь Кир II Великий принял Манифест Кира, в котором признавались определенные права, такие как свобода вероисповедания, некоторые социальные и экономические права.

Если говорить о Древней Греции, то основанная идея Платона – всеобщая справедливость, которая превышает чьи-то личные обстоятельства. Аристотель внес серьезный вклад в теорию естественных прав.

Древнеримский философ-стоик Цицерон также продвигал идею всеобщей справедливости, которая заставляет человека действовать справедливо по отношению к другим, а также утверждал, что естественное право действует для всего человеческого общества.

Из концепции естественного права выросла концепция *jus gentium* (law of nations), которая считается прародительницей концепции международного права. Философы Древнего мира, которые внесли большой вклад в развитие концепции прав человека, основной упор делали на всеобщих обязательствах, а не на том, что мы сегодня понимаем как «права».

Тем не менее ситуация изменилась в Средние века с появлением феодализма. В этот период, а также в период Ренессанса и Реформации философская мысль сконцентрировалась на «освобождении» человека от политической тирании и религиозной нетерпимости. Фома Аквинский (философ и теолог XIII века) перевел работы Аристотеля и проповедовал идею о том, что переживать чувство справедливости по отношению к другим означает проживать божественную жизнь. Это внесло вклад в развитие важнейшего принципа прав человека, состоящего в том, что каждый человек – это индивидуальность, независимо от его положения в конкретном государстве.

Христианские гуманисты расширили теорию «прав», заявив о необходимости экономических и политических реформ, а именно отвергнув божественное происхождение прав королей.

В эпоху Просвещения произошли значительные сдвиги – от понимания естественного права как обязанности к пониманию его как права. В своем культовом труде «Два трактата о правлении» (1689 г.) Дж. Локк подчеркивает, что человек имеет определенные неотъемлемые права, и что люди формируют правительства только для того, чтобы обеспечить и защитить естественные права человека – жизнь, свободу и собственность.

Некоторые современники Локка также высказывали похожие мысли относительно прав человека. Так, Ж.-Ж. Руссо, например, говорил о том, что человек рожден свободным. Другие, включая Ш. Монтескье, Вольтера и Д. Юма, придерживались мысли о том, что необходимо использовать человеческие знания и разум, чтобы освободить людей от догм церкви и абсолютной власти.

И. Кант разработал понятие «категорический императив нравственности», базирующееся на отношении к другим «как к цели, но не как к средству». Многие из этих философских постулатов и принципов стали отражаться и в рамках политической борьбы, наиболее ярко во время

Французской буржуазной революции и Американской гражданской войны. Можно утверждать, что Декларация независимости США (1776 г.) начинается с формулировок Локка: «Мы исходим из той самоочевидной истины, что все люди созданы равными и наделены их Творцом определенными неотчуждаемыми правами, к числу которых

относятся жизнь, свобода и стремление к счастью». Декларация носила «радикальный» на то время характер не только потому, что провозглашала независимость США от Британии, но также и потому, что провозглашала «права для всех». Примерно в это же время вышел труд Т. Пейна¹ «Права человека» («Rights of man») (1791 г.), в котором был впервые употреблен термин «права человека» («human rights»).

1.1.2. Основные этапы формирования и развития концепции прав и свобод человека

Появление правовой концепции прав человека часто принято ассоциировать с послевоенным (после Второй мировой войны) периодом. Вместе с тем, как следует из предыдущего материала, концепция прав человека прослеживалась как в религиозных, так и в философских учениях на протяжении веков. Несмотря на то что основной массив международного права прав человека появился в качестве прямого ответа на Холокост, до Второй мировой войны также были осуществлены некоторые попытки кодификации отдельных норм в сфере прав человека. Так, одна из самых ранних – попытка кодифицировать нормы, устанавливающие запрет рабства.

Первым соглашением в этой области было Международное соглашение о борьбе с торговлей белыми рабами 1904 г., которое было сконцентрировано в основном на том, что сегодня более известно как незаконное перемещение людей (human trafficking).

Вторым документом в этой сфере была Конвенция о рабстве 1926 г., направленная на борьбу с остатками рабства в Африке.

Также к довоенным попыткам кодификации норм о правах человека можно отнести некоторые источники международного гуманитарного права. Гуманитарное право, безусловно, отдельная отрасль международного права наряду с правом прав человека.

Тем не менее нормы этих отраслей пересекаются в некоторых ситуациях (подробнее см. гл. 4).

В контексте развития права прав человека тут следует упомянуть Гаагские конвенции 1899 г. и 1907 г., которые можно считать первыми попытками кодификации законов и обычаев войны.

После Второй мировой войны они были дополнены четырьмя Женевскими конвенциями о защите жертв войны 1949 г. и Дополнительными протоколами 1977 г.

¹ Англо-американский философ, писатель. Часто его называют «крестный отец США» за вклад в борьбу за независимость США. Лига Наций, созданная после Первой мировой войны, как известно, стала провальной попыткой создания организации для поддержания мира, так как не смогла предотвратить Вторую мировую войну. Однако во времена Лиги Наций зародились некоторые важнейшие принципы прав человека, включая запрет рабства. Одна из важнейших инициатив Лиги Наций – защита прав меньшинств в ряде европейских стран. Как отмечает А. Клэпхэм, данные договоры (включая Конвенцию о рабстве 1926 г.) являются первыми попытками защитить отдельные группы людей на международном уровне [4].

Кроме этого, Лига Наций уделяла достаточное внимание правам рабочих. Основным ее достижением в этой сфере, несомненно, является учреждение Международной организации труда (МОТ), которая существует по сей день и является одним из специализированных учреждений ООН. После Второй мировой войны произошли два события, значимые для становления права прав человека.

Первое – знаменитая речь Ф. Рузвельта о четырех свободах (1941 г.): свобода слова, свобода вероисповедания, свобода от нужды, свобода от страха. Особо следует подчеркнуть, что Рузвельт впервые увязал нарушение экономических прав со свободой человека, поставив таким образом экономические и политические права на одну ступень.

В том же году Ф. Рузвельт и У. Черчилль приняли общую декларацию, которая известна как Атлантическая хартия, где было изложено их видение послевоенного устройства мира. В частности, в Хартии отмечалось, что: «После окончательного уничтожения нацистской тирании они [Черчилль и Рузвельт] надеются на установление мира, который даст возможность всем странам жить в безопасности на своей территории, а также обеспечить такое положение, при котором все люди во всех странах могли бы жить всю свою жизнь, не зная ни страха, ни нужды».

Первого января 1942 года представители 26 государств подписали Декларацию Объединенных Наций, подтверждающую положения Атлантической хартии. Еще 21 государство подписало данную Декларацию после окончания Второй мировой войны. Эта группа из 51 государства и стала в итоге странами-основателями ООН.

Несмотря на то что основная цель создания ООН – это поддержание мира и безопасности, уже в Преамбуле Устава ООН было уделено определенное внимание и правам человека: «Мы, народы объединенных наций, преисполненные решимости избавить грядущие поколения от бедствий войны, дважды в нашей жизни принесшей человечеству невыразимое горе, и вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций и создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права, и содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе, и в этих целях проявлять терпимость и жить вместе, в мире друг с другом, как добрые соседи...».

Прежде чем перейти к следующим этапам становления права прав человека, следует подробнее остановиться на Уставе ООН в этом контексте. Во-первых, необходимо подчеркнуть, что основной целью ООН, если трактовать Преамбулу, является недопущение человеческого страдания не только от войны, но и вообще.

Во-вторых, в Уставе прямо указывается на то, что единственным способом достижения данной цели является объединение усилий всего мирового сообщества. Так, в Преамбуле говорится об использовании международного механизма для содействия экономическому и социальному прогрессу всех народов.

Второе событие, имеющее значение для становления права прав человека, – то, что параллельно с появлением ООН состоялась серия судебных разбирательств над группой нацистских лидеров, известных под общим названием – Нюрнбергский процесс. Данные разбирательства являлись в то время абсолютно беспрецедентным событием и их влияние на дальнейшее развитие и становление права прав человека трудно переоценить.

Впервые физические лица отвечали перед судом за нарушение законов и обычаев войны, а также за преступления против человечности. И здесь необходимо отметить два момента: первый – это был процесс, организованный международными усилиями, второй – к ответу за совершение преступлений, затрагивающих интересы не только одного государства, но и всего мирового сообщества, были призваны не государства (что случалось и до этого), а конкретные физические лица.

Таким образом, Нюрнбергский трибунал судил не Германию, а тех, кто определял и осуществлял нацистскую политику. Если процитировать сам Трибунал: «...преступления по международному праву совершаются индивидом, а не абстрактным образованием и только путем наказания индивида, совершившего такое преступление, может быть обеспечено соблюдение соответствующих положений международного права» [6].

Вообще в случаях международных преступлений к ответственности может быть привлечено как государство, так и конкретное физическое лицо (подробно об этом см. главу 13).

Следующей вехой развития права прав человека можно назвать принятие в декабре 1948 года (с разницей в один день) двух важнейших международно-правовых документов в области прав человека. 9 декабря 1948 г. под эгидой ООН была принята Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Необходимо отметить два существенных момента относительно данной Конвенции.

Во-первых, Конвенция 1948 г. впервые квалифицировала геноцид в качестве преступления, закрепив и его дефиницию. Таким образом, сбылась мечта Р. Лемкина – автора самого термина «геноцид», ученого, политического деятеля, который внес большой вклад в разработку Конвенции 1948 г.

Во-вторых, с появлением этой Конвенции, на правовом уровне было закреплено то, что борьба с геноцидом должна осуществляться с помощью совместных усилий государств, что было подтверждено позже и Международным судом ООН в решении по делу «Применение Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него» (Босния и Герцеговина против Черногории) (2007 г.).

10 декабря 1948 года Генеральная Ассамблея единогласно приняла Всеобщую декларацию прав человека, которая была справедливо названа некоторыми авторами Великой хартией вольностей. Она является как вдохновляющим документом, так и документом, заложившим основные ориентиры для всех международно-правовых документов, принятых в сфере прав человека.

В Декларации закреплены две большие группы прав: экономические, социальные и культурные права (далее – ЭСКП) и гражданские и политические права (далее – ГПП). То есть изначально эти две группы прав не разделялись, никто не считал, что ГПП – это «настоящие» права, а ЭСКП – не совсем права. Единственное отличие между ними заключалось в том, что ГПП – категория прав, которая была больше известна и включена в конституции различных государств.

Вместе с тем, по мнению Й. Морсинка, при разработке ВДПЧ не было и тени сомнения в том, что ЭСКП – такие же права наравне с ГПП, требующие при этом, возможно, даже большего внимания, в первую очередь потому что их соблюдение требует беспрецедентного уровня международной защиты.

Как видно из самого названия, ВДПЧ – всего лишь Декларация, которая не является юридически обязательным документом, хотя сегодня можно утверждать, что ее положения стали частью международного обычного права, т.е. являются общеправовыми нормами, которые обладают одинаковой юридической силой наравне с договорными.

Попытки облечь положения ВДПЧ в юридически обязательный документ привели к появлению двух отдельных документов – Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. (далее – МПГПП) и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966г. (далее – МПЭСКП).

Этот факт, в свою очередь, привел к появлению двух основных заблуждений: первое касается того, что существуют два отдельных перечня прав. Второе заблуждение – это миф о том, что западные страны не участвовали в разработке положений, касающихся ЭСКП, а это было лишь инициативой социалистических стран. Данная точка зрения была опровергнута Д. Веланом.

Для обозначения совокупности трех упомянутых документов – ВДПЧ, МПГПП и МПЭСКП часто используется название «Международный билль о правах человека». Вместе с тем существует более 100 многосторонних соглашений в области прав человека.

Ниже в хронологическом порядке перечислены наиболее значимые из них, а также наиболее важные универсальные и региональные институты в сфере защиты прав человека:

- 1945 г. – Устав ООН;
- 1945–1946 гг. – Нюрнбергский процесс;
- 1948 г. – Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него;
- 1948 г. – Всеобщая декларация прав человека;
- 1949 г. – Женевские конвенции о защите жертв вооруженного конфликта;
- 1950 г. – Европейская конвенция о защите прав и основных свобод (вступила в силу в 1953 г.);
- 1950 г. – Европейский суд по правам человека;
- 1951 г. – Конвенция о статусе беженцев (вступила в силу в 1954 г.);
- 1965 г. – Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (вступила в силу в 1969 г.);
- 1966 г. – Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (вступили в силу в 1976 г.);
- 1969 г. – Американская конвенция по правам человека (вступила в силу в 1978 г.);
- 1976 г. – Африканская хартия прав человека и народов (вступила в силу в 1986 г.);
- 1979 г. – Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (вступила в силу в 1981 г.);
- 1984 г. – Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (вступила в силу в 1987 г.);
- 1990 г. – Конвенция о правах ребенка (вступила в силу в 1990 г.);
- 1990 г. – Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (вступила в силу в 2003 г.);
- 2004 г. – Африканский суд по правам человека и народов;
- 2006 г. – Конвенция о правах инвалидов (вступила в силу в 2008 г.).

Проблемы для обсуждения

1. Насколько «современной» является концепция прав человека?

2. На протяжении десятилетий ООН разрабатывала и устанавливала стандарты в области прав человека, что выразилось в большом количестве принятых договоров в области прав человека. Можно ли считать этот процесс законченным или на сегодня существуют еще какие-либо права или принципы, которые необходимо защищать на международно-правовом уровне?

1.2. Виды, критерии и основания классификации прав и свобод человека

Права человека часто разделяются на две группы – ГПП и ЭСКП, которые, как уже говорилось выше, нашли выражение в двух разных документах. Следует отметить, что язык двух пактов отличается: МПГПП в контексте сферы своего территориального действия говорит и о «территории», и о «юрисдикции» (ст. 2), в то время как МПЭСКП не упоминает эти категории вообще.

Основное различие между данными документами касается момента достижения их целей. Язык МПГПП говорит о безотлагательных обязательствах. Так, например, положение, касающееся запрета пыток (ст. 7) трактуется как призывающее все государства прекратить такие противоправные действия немедленно. МПЭСКП не требует такого безотлагательного соблюдения закрепленных обязательств. Так, например, ст. 2 Пакта гласит: «Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в

экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности принятие законодательных мер». Такое «обеспечение постепенного осуществления» как раз и говорит о том, что Пакт не требует безотлагательного немедленного обеспечения этих прав.

С другой стороны, Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам² часто ссылается на принцип «минимальных базовых обязательств», подразумевая, что государство не может постоянно откладывать соблюдение своих обязательств по МПЭСКП.

Данные две группы прав также разделены и в рамках иной классификации – при выделении трех поколений прав человека.

Первое поколение прав человека – ГПП. Они появились первыми и изначально были отражены во многих национально-правовых документах (Декларации независимости США 1776 г., французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г.). Можно сказать, что они «перекочевали» в международное право из национального.

Второе поколение прав человека – ЭСКП. Их возникновение приходится на 1920–1930-е годы XX в. и связано с борьбой малоимущих слоев общества за свои права в этой сфере. Значительный вклад в разработку данной категории прав внесли социалистические страны.

2 Орган, учрежденный на основе МПЭСКП, для осуществления надзора за соблюдением его положений.

Появление третьего поколения прав человека (коллективных, или солидарных прав) во второй половине XX в. связывают с процессом вхождения развивающихся стран в круг полноправных членов международного сообщества – начиная от деколонизации и до проблемы справедливого распределения ресурсов. К данной группе прав относятся права, принадлежащие всем людям как населению Земли (право на развитие, право на мир и т.д.), а также права, принадлежащие отдельным группам населения (право народов на самоопределение, права меньшинств, права коренных народов).

Проблемы для обсуждения

1. В чем отличие и что общего между гражданскими и политическими правами, с одной стороны, и социальными, экономическими и культурными, с другой?

1.3. Политико-правовое соотношение правового статуса человека и правового статуса гражданина

Как уже отмечалось, права человека присущи всем людям в силу того факта, что они – люди безотносительно того, гражданином какого государства является человек, и безотносительно того, ратифицировало ли данное государство основополагающие договоры в области прав человека (так как все основные права человека являются универсальными общеправовыми нормами). Так, например, США – одно из двух государств (второе – Сомали), не ратифицировавших Конвенцию о правах ребенка 1999 г. Однако это не означает, что США не имеет международно-правовых обязательств по защите прав детей. Вместе с тем это означает, что дети – граждане США – не могут осуществлять защиту своих прав на международно-правовом уровне, а лишь только с помощью внутригосударственных средств.

В данном контексте следует отметить, что наблюдается тенденция отождествления прав человека с правами, которые человек имеет как гражданин какого-либо государства. В определенной степени такое отождествление понятно, так это действительно очень

схожие наборы прав, защита которых осуществляется с единой общей целью – защитить человека. Вместе с тем, когда государство обеспечивает соблюдение прав человека, оно делает это не потому, что человек – гражданин этого государства, а потому, что он – человек.

Свидетельством является то, что государство обязано защищать права не только своих граждан, но и иных лиц, находящихся на его территории или под его юрисдикцией. С этим связан еще один вопрос, который следует рассмотреть в данном контексте: кого именно обязано защищать государство? Общее правило таково, что когда государство становится стороной какого-либо международного договора, оно принимает на себя обязательства по защите только своих граждан или иных лиц, находящихся на его территории. Но это не совсем так относительно некоторых обязательств по защите прав человека. Например, являясь стороной Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г., Республика Беларусь должна обеспечивать недопущение пыток только по отношению к лицам, находящимся на ее территории или под ее юрисдикцией? Нет, Беларусь, как участница этой Конвенции, должна воздерживаться от подобных деяний не только в пределах своей юрисдикции, но и в пределах иных юрисдикций, на территориях других государств.

Проблемы для обсуждения

1. Почему государства становятся участниками договоров в сфере прав человека?
2. Что общего и в чем различие между правами человека и правами гражданина отдельного государства?

1.4. Права, свободы, обязанности и их соотношение

1.4.1. Негативные и позитивные обязательства

Универсальность прав человека общепризнана. Вместе с тем из виду часто упускается тот факт, что обязательства государства по защите прав человека также универсальны. Прежде чем остановиться на этом подробнее, следует четко провести различие между позитивными и негативными обязательствами.

Негативное обязательство означает, что его носитель обязуется не делать чего-то и, в контексте прав человека, основным негативным обязательством является обязательство не причинять вреда человеку. Негативные обязательства универсальны в том смысле, что они применяются к каждому, независимо от того, где находится конкретное лицо. Несмотря на свою универсальность, соблюдение негативных обязательств не слишком обременительно для государства. Как отмечал Г. Шу: «Я могу оставить в покое как минимум пять миллионов человек или вообще – столько, сколько хотите» [8, с. 690].

В отличие от негативных обязательств, позитивные обязательства предполагают, что их носитель должен что-то делать для того, чтобы обеспечить их соблюдение. Существует такое мнение, что нормы по защите ГПП налагают негативные обязательства, а нормы по защите ЭСКП – позитивные.

Однако это слишком упрощает понимание, так как, например, для обеспечения такого права, как право на справедливое и беспристрастное судебное разбирательство (которое относится к группе ГПП), от государства потребуются принятие определенных мер и действий. Лучше всего, на наш взгляд, объем и суть позитивных обязательств объясняет Г. Шу с помощью термина «полное обеспечение».

Несмотря на то что его труд касался обязательств физических лиц, эти слова можно отнести и к обязательствам государств: «универсальные права подразумевают не

универсальные обязанности, но полное обеспечение выполнения своих обязанностей. Полное обеспечение выполнения своих обязанностей может быть осуществлено путем разделения определенных обязанностей между носителями. Любые негативные обязательства распространяются на всех, в то время как позитивные могут быть распределены между их носителями. Более того, при разумном распределении таких обязанностей следует учитывать, что обязанности любого субъекта должны быть ограничены, просто потому что ресурсы для обеспечения таких обязанностей ограничены. Его обязанности должны быть ограничены по причине того, что каждый носитель обязанностей также имеет и собственные права, которые также не должны нарушаться. Все не могут иметь позитивные обязательства по отношению ко всем» [8, с. 690].

1.4.2. Трехуровневые обязательства государства в области прав человека

Говоря подробнее об обязательствах в области прав человека, следует упомянуть о том, что государства имеют три уровня международно-правовых обязательств в области прав человека.

Первый уровень – это обязательство уважать права человека, что означает, что государство не должно действовать таким образом, чтобы причинить вред людям.

Второй уровень – обязательство защищать права человека, что означает, что государство должно обеспечить, чтобы физические и юридические лица, находящиеся под его юрисдикцией, не нарушали прав других физических и юридических лиц.

И третий уровень – обязательство обеспечивать реализацию конкретных прав, что означает, что государство должно предпринимать какие-либо действия для того, чтобы обеспечить человеку реализацию определенного права в тех сферах, в которых сам человек не в состоянии этого сделать (например, обеспечение пищей – граждане государства сами не в состоянии обеспечивать наличие или поставки всех продуктов питания в это конкретное государство).

1.4.3. Экстерриториальный характер прав человека

Если говорить о территориальной сфере действия прав человека, обязательство уважения права человека универсально и не ограничено пределами конкретной территории. Что касается обязательства по защите прав человека, существует разнообразие мнений в контексте обеспечения соблюдения этого обязательства транснациональными корпорациями. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека 2011 г., разработанные и принятые в рамках работы Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, говорят о том, что «В настоящее время, согласно международному праву прав человека, от государств, как правило, не требуется регулировать экстерриториальную деятельность предприятий, домицилированных на их территории и/или находящихся под их юрисдикцией.

В то же время такое регулирование, как правило, не запрещается в случае существования признанной юрисдикционной основы» (комментарий к принципу 2).

Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся экстерриториальных обязательств государств в области экономических, социальных и культурных прав 1997 г., содержат положения несколько иного плана, которые говорят о том, что, если государство пребывания компании не смогло соблюсти свои обязательства в области прав человека, данное обязательство по обеспечению прав человека в этой конкретной ситуации должно быть обеспечено иными государствами, с которыми у данной компании существует определенная связь.

Так, принцип 24 «Обязательство по регулированию» гласит о том, что все государства должны принимать необходимые меры для обеспечения того, чтобы частные акторы, деятельность которых они регулируют на основаниях, изложенных в принципе 25, такие как физические и юридические лица, транснациональные корпорации и иные образования не нарушали экономических, социальных и культурных прав. Меры по обеспечению включают административные, законодательные, судебные и иные меры. Все другие государства обязаны воздерживаться от действий, направленных на способствование неисполнению данных обязательств указанными субъектами.

Принцип 25 «Основания для защиты» гласит: «Государства должны принимать правовые и иные (включая дипломатические) меры по защите экономических, социальных, культурных прав в любой из следующих ситуаций:

- Вред или угроза причинения вреда происходит на территории государства;
- Частный актор имеет гражданство соответствующего государства или зарегистрирован (в случае юридического лица) на его территории;
- В случае юридических лиц, когда сама компания либо ее головной офис осуществляет свою деятельность, зарегистрирован или осуществляет основную либо дополнительные виды деятельности на территории государства;
- В случае, когда существует разумная связь между соответствующим государством и поведением, которое оно должно регулировать, включая ситуации, когда определенная деятельность частных акторов осуществляется за пределами территории данного государства».

Что касается последнего уровня обязательств – обязательств обеспечивать реализацию конкретных прав, наиболее показательным в контексте комментариев по поводу данного обязательства является мнение, выраженное Р. Хантом – бывшим Специальным докладчиком по праву на здоровье в ответ на заявление шведского правительства относительно наличия юридического обязательства обеспечивать предоставление иностранной помощи. Несмотря на уровень помощи, предоставляемой Швецией (вероятно, самый высокий в мире), власти Швеции настаивали на том, что не существует юридического обязательства по предоставлению такой помощи. Хант однозначно отверг такую позицию, заявив, что «если бы не существовало юридического обязательства по предоставлению международной помощи и по сотрудничеству, любая такая помощь базировалась бы исключительно на благотворительности. Если такая ситуация и могла бы иметь место 100 лет назад, то она явно неприемлема в XXI веке» [9].

Подытожив сказанное, можно отметить, что, если существует определенный консенсус относительно универсальности самих прав человека, то объем обязательств по обеспечению этих прав является довольно спорным. «Территориальная» модель (привязка обязательств государства к своей территории) является наиболее распространенной, хотя в настоящее время она подвергается сильной критике [10].

Проблемы для обсуждения

1. Должны ли негосударственные акторы (например транснациональные корпорации) быть связанными международными обязательствами в области прав человека?
2. Насколько территория ограничивает обязательства того или иного государства в области прав человека? Распространяются ли обязательства государства в области прав человека за пределы его территории?

1.5. Современные теории и концепции прав и свобод человека

Так как права человека являются общепризнанными и носят универсальный характер, существуют серьезные сомнения в том, являются ли они исключительно

«продуктом» Запада. Довольно серьезную критику концепции прав человека в контексте столкновения западной и не западных культур высказал М. Мутуа.

Он предложил интересную тройственную метафору SVS (аббревиатура, состоящая из начальных букв трех слов английского языка – savage, victims, saviors), которая описывает доминантное положение западной концепции прав человека. Первое слово savage – дикари – в данной модели означает не западные государства, не западные культуры, которые не желают принимать западное понимание прав человека. Второе слово victims – жертвы – люди, страдающие от поведения и политики указанных «диких» государств. Saviors – спасители – это западные институты по защите прав человека, включая ООН, страны Западной Европы, США и неправительственные организации, такие как Amnesty international и Human rights watch.

По мнению Мутуа, концепция прав человека базируется на твердом убеждении, что Спасители должны спасти Жертв от жестокости и произвола Дикарей [11].

М. Игнатъев предлагает иную версию роли прав человека. Он не отрицает приоритетную роль западной концепции (и западных юристов) в подготовке ВДПЧ. Вместе с тем данный автор видит этот документ, написанный под влиянием Холокоста и ужасов Второй мировой войны в ином свете: как подтверждение провала Запада. Игнатъев подтверждает, что концепция прав человека отражает некоторые западные ценности. Особенно это касается защиты лица от гнета, деспотизма в обществе, в котором он живет. Вместе с тем он говорит о том, что права человека – это не попытка изменить не западные общества. Напротив, права человека – это средство получения выбора для конкретного человека [12].

М. Мутуа рассматривает концепцию прав человека как одно из проявлений империализма Запада, М. Игнатъев видит права человека как средство обеспечения общей дискуссии между людьми различных культур. На наш взгляд, лучшим завершением данной главы будут его слова: «Если существует общепризнанное право говорить и быть услышанным, обязательно будет шум. Обязательно будут разногласия. Почему? Потому что европейские голоса, которые однажды взяли на себя функцию заставлять молчать, не имеют больше привилегии это делать, и те, кто сидит с ними за одним столом, не дают им больше такого права» [12, с.94].

Проблемы для обсуждения

1. Насколько концепция прав человека универсальна? Отражает ли она исключительно западноевропейские ценности?

ТЕМА 2

МЕЖДУНАРОДНАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ И ОСНОВНЫХ СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Цели изучения

1. Определить сущность международных стандартов прав человека.
2. Сформировать представление о взаимодействии международной и национальной защиты прав человека.
3. Выявить механизмы и процедуры защиты прав и свобод человека на универсальном уровне.

2.1. Понятие, задачи и основное назначение международных стандартов в области прав человека

Система международной защиты прав человека стала формироваться после Второй мировой войны в рамках Организации Объединенных Наций (далее – ООН, Организация).

Правовую основу для ее создания заложил Устав ООН, который провозгласил (ст. 1) в качестве целей Организации «развитие дружественных отношений между нациями на основе принципа равноправия и самоопределения народов...», «осуществление международного сотрудничества в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии».

Следует отметить, что в Уставе ООН не использовался термин «защита прав человека», а лишь «поощрение и развитие уважения к ним». Дело в том, что в тот период большинство государств-членов ООН (особенно социалистические и развивающиеся страны) относили права человека к исключительно внутренней компетенции государств и не были готовы наделять ООН какими-либо контрольными полномочиями в этой области. Тем не менее именно права человека стали первым объектом нормотворческой деятельности ООН.

С этой целью уже в 1946 году Экономический и социальный совет ООН (далее – ЭКОСОС), создав в качестве своего вспомогательного органа Комиссию по правам человека, поручил ей (резолюция 5 (I) от 16.02.1946 г.) представить свои соображения относительно разработки и содержания Международного билля о правах человека.

Первоначально усилия государств были направлены на выработку определенных общих стандартов прав человека и основных свобод с тем, чтобы государства могли ими руководствоваться в своем внутреннем правопорядке, поскольку содействие «всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод» является одним из условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между государствами (ст. 55 Устава ООН).

Первым таким актом стала Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН (далее – ГА) 10 декабря 1948 года (с тех пор в странах-членах ООН эта дата отмечается как День прав человека). Всеобщая декларация явилась первой попыткой мирового сообщества согласовать в рамках единого документа всеобъемлющий перечень прав человеческой личности. Она была сформулирована «в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства». Признавая естественный характер прав человека, в первой же статье Всеобщая декларация провозглашает, что «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и в своих правах». Каждый человек должен обладать ими «без какого бы то ни было различия» по признакам расы, пола, языка, религии, политических убеждений, социального положения, национальности, проживания на территории независимого государства либо на подопечной или самоуправляющейся территории (ст. 2).

Таким образом, она впервые закрепила основополагающие принципы прав человека: универсальности (в субъектной и территориальной сфере) и недискриминации.

Провозглашенные в Декларации основные права и свободы человека классифицированы на гражданские и политические (ст.ст. 3–21), социально-экономические и культурные права (ст.ст. 22–27). Декларация не предусматривает обязанностей человека, лишь упоминает о том, что «каждый человек имеет обязанности перед обществом» (ст. 29, п. 1). Допуская возможность ограничения прав и свобод в исключительных случаях, Декларация запрещает «какому-либо государству, группе лиц или отдельным лицам заниматься деятельностью или совершать действия, направленные к уничтожению прав и свобод» (ст. 30).

Несмотря на то что Декларация была принята в форме резолюции ГА, которые, согласно Уставу ООН (ст.ст. 10, 11) носят рекомендательный характер, ее всеобщее признание на современном этапе позволяет квалифицировать ее положения как обычные нормы общего международного права.

Значимость Всеобщей декларации заключается не только в том, что она явилась первым международным стандартом в области прав человека, но и в том, что она создала правовую базу для последующего кодификационного процесса в этой области, который способствовал созданию механизма защиты прав человека.

На время принятия Всеобщей декларации уже существовало общее мнение о том, что права человека должны быть закреплены в рамках договора, который имел бы обязательную силу для государств, согласившихся быть связанными его положениями. Это дало толчок проведению обширных переговоров по подготовке Международного пакта о правах человека.

После продолжительных дискуссий было принято решение (A/RES/543 (VI) от 5.02.1952 г.) подготовить два Пакта, включив в них определенные аналогичные положения (преамбула, ст.ст. 1, 3 и 5) с тем, чтобы подчеркнуть единство преследуемой цели.

В результате непрерывных усилий всех компетентных органов Организации 16 декабря 1966 года были приняты Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Факультативный протокол к Пакту о гражданских и политических правах, дающий возможность Комитету по правам человека, созданному в соответствии с положениями этого договора, получать и рассматривать сообщения лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушений какого-либо из прав, изложенных в нем. (В 1989 году был принят Второй факультативный протокол к Пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни).

Международный пакт о гражданских и политических правах утверждает такие права и свободы, как свобода передвижения; равноправие перед законом; право на беспристрастное судебное разбирательство и презумпцию невиновности; свобода слова, совести и вероисповедания; свобода убеждений и право на их выражение; право на участие в мирных собраниях, свобода ассоциации, право на участие в общественной деятельности и выборах.

Пакт предусматривает защиту меньшинств. Он запрещает необоснованное посягательство на жизнь; пытки, жестокое или унижающее достоинство человека обращение или наказание; рабство и принудительный труд; несанкционированный арест или содержание под стражей; пропаганду войны и разжигание расовой или религиозной ненависти.

Права человека, на поощрение и поддержку которых направлен Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, можно подразделить на три вида:

- 1) право на справедливые и благоприятные условия труда;
- 2) право на социальную защиту, на достойные условия жизни и наивысший уровень физического и умственного развития;
- 3) право на образование и приобщение к достижениям культуры и научного прогресса.

Пакт обеспечивает соблюдение этих прав без какой-либо дискриминации. Международные пакты по правам человека сформировали основу для целого ряда международных договоров, имеющих обязательную силу и охватывающих широкий спектр правозащитной проблематики. Дальнейшая разработка международных стандартов шла по пути детализации, конкретизации положений указанных международных документов.

Ряд принятых соглашений направлен на борьбу с грубыми и массовыми нарушениями прав человека. Это

- Международная конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г.;

- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.;

- Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него 1973 г.;

- Конвенция МОТ об упразднении принудительного труда 1957 г.;

- Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами 1949 г. и др.

Особое внимание было уделено защите прав отдельных социальных групп:

- Конвенция МОТ относительно применения принципов права на организацию и заключение коллективных договоров 1949 г.;

- Конвенция о политических правах женщин 1952 г.;

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.;

- Конвенция о гражданстве замужней женщины 1957 г.;

- Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев 1967 г.;

- Конвенция о статусе апатридов 1954 г.;

- Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г.;

- Конвенция о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.;

- Конвенция о правах ребенка 1989 г. и Протоколы к ней 2000 г. и др.

Группа международно-правовых актов имеет своей целью защиту личности от злоупотреблений должностных лиц и органов государственной власти. К ним относятся:

- Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.;

- Конвенция ЮНЕСКО о ликвидации дискриминации в области образования 1960 г.;

- Конвенция МОТ о представителях трудящихся 1971 г.;

- Конвенция МОТ о трудовых отношениях на государственной службе 1978 г., а также

- Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г.;

- Принципы медицинской этики, относящиеся к роли работников здравоохранения, в особенности врачей, в защите заключенных или задержанных лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1982 г.;

- Минимальные стандартные правила обращения с заключенными 1955 г.;

- Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) 1985 г.;

- Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью 1985 г. и др.

Основные фундаментальные права и свободы человека получили отражение и развитие в региональных международных соглашениях (Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Американская конвенция о правах человека 1969 г., Африканская хартия прав человека и народа 1981 г. и др.).

Таким образом, в результате нормотворческой деятельности в рамках ООН было разработано и принято значительное число актов универсального характера, имеющих

юридическое значение рекомендаций либо договоров, обязательных для исполнения государствами-участниками. Наличие разветвленной нормативно-правовой базы, системообразующих принципов, автономного предмета правового регулирования, а также последовавшее за разработкой нормативной правовой базы формирование механизма международной защиты прав человека, дало основание утверждать о появлении и развитии новой отрасли международного права – (международного) права прав человека ((International) Human Rights Law).

Системообразующим ядром международного права прав человека является один из основных принципов международного права – принцип уважения прав и свобод человека, который был сформулирован в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее – СБСЕ) 1975 г. следующим образом: «Уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений». В этом документе устанавливается баланс взаимодействия международной и внутригосударственной защиты прав человека на равноправной основе.

Государства должны «поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод», постоянно уважать их в своих взаимоотношениях, «прилагать усилия совместно и самостоятельно действовать в соответствии с условиями и принципами Устава ООН и Всеобщей декларации прав человека».

Но уже Венский итоговый документ СБСЕ, принятый в 1989 году и закрепивший обязанность государств «гарантировать эффективное осуществление прав и основных свобод человека», положил начало процессу утверждения приоритетной роли международных стандартов по правам человека.

К концу 1980-х годов было разработано свыше 80 международных соглашений, охватывающих важнейшие сферы применения прав человека. Это позволило ряду ученых сделать вывод о том, что система основных международных стандартов в области прав человека уже сложилась [1, с. 23; 2, с. 391–392], хотя этот процесс не прекратился и в настоящее время.

Кодификационный процесс продолжает идти как в направлении выработки международных соглашений, касающихся прав и свобод отдельных социальных групп (Конвенция о правах инвалидов 2006 г.), так и разработки норм относительно фундаментальных прав.

Так, в 2000 году были приняты два факультативных протокола к Конвенции о правах ребенка 1989 г.: первый протокол запрещает использование в военных действиях лиц, не достигших 18-летнего возраста, второй направлен на борьбу с торговлей детьми, детской проституцией и детской порнографией, а в 2006 году – Конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений.

В то же время понятие «международные стандарты прав человека» является дискуссионным и осложняется его отсутствием в международно-правовых документах. Л. В. Павлова (Беларусь) под международными стандартами в области прав человека понимает совокупность основополагающих прав и свобод, закрепленных в международно-правовых документах, признанных международным сообществом в целом и в силу этого обязательных для реализации в правовой системе каждого государства [3, с. 216].

По мнению В. Г. Вагизова (Россия), «такие стандарты понимаются как общепризнанные нормы поведения государств, осуществляемые последними в законодательстве и на практике в отношении своих граждан и других лиц, находящихся под их юрисдикцией. Такие нормы содержатся в международных договорах универсального и регионального характера, а также в актах международных межправительственных

организаций, которые приобрели силу международного обычая (например Всеобщая декларация прав человека)» [4, с. 35].

Суть термина «международные стандарты» была сформулирована в пунктах 1–3 Минимальных стандартных правил обращения с заключенными 1955 г. Из них следует, что предназначение международных стандартов – «на основе общепризнанных достижений современной мысли и с учетом основных элементов наиболее удовлетворительных в настоящее время систем изложить то, что обычно считается правильным с принципиальной и практической точек зрения» в области прав человека.

В связи с тем, что юридические, социальные, экономические и географические условия в мире различны, «не все правила можно применять повсеместно и одновременно. Они должны, однако, вызывать к жизни постоянное стремление к преодолению практических трудностей, стоящих на пути к их осуществлению, поскольку в общем и целом они отражают те минимальные условия, которые Организация Объединенных Наций считает приемлемыми».

Таким образом, стандарты конституируются в качестве нормативного минимума, определяющего уровень государственной регламентации с допустимыми отступлениями в том или ином государстве в форме его превышения либо конкретизации [5, с. 465].

Международно-правовые стандарты в сфере защиты прав и свобод человека выполняют следующие задачи:

- 1) устанавливают перечень основных прав и свобод, являющихся обязательными для всех государств-участников;
- 2) определяют содержание каждого права и каждой свободы, которые в дальнейшем на основе этого конкретизируются в других международных или внутригосударственных нормативных актах;
- 3) закрепляют круг обязательств государств по признанию, обеспечению и защите соответствующих прав и свобод человека;
- 4) называют условия и, в конечном счете, формируют механизм пользования правами и свободами [6, с. 12].

При этом нужно учитывать, что объем того или иного права, его нормативное содержание устанавливается не столько самой нормой международного права, а являются результатом ее толкования компетентными органами (конвенционными органами, судебными учреждениями по правам человека).

Международные универсальные и региональные международно-правовые документы содержат две группы стандартов прав человека:

- 1) права и свободы человека;
- 2) ограничения прав и свобод.

Самую большую группу международно-правовых стандартов составляют права и свободы человека. Они традиционно делятся на гражданские, политические, социально-экономические и культурные права; индивидуальные и коллективные права. По возможности ограничения права человека подразделяются на абсолютные, ограничение или временное приостановление которых не допускается ни при каких обстоятельствах, даже в период чрезвычайного положения в государстве (право на жизнь, право не подвергаться дискриминации, свобода от пыток и иных унижающих человеческое достоинство видов обращения или наказания, свобода от рабства, свобода мысли, совести и религии, право на признание правосубъектности, право на судебную защиту и процессуальные гарантии во время судебного разбирательства), и относительные, которые могут подлежать правомерному ограничению при наличии определенных условий и

обстоятельств, изложенных в ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, ст. 4 обоих Пактов о правах человека.

Так, с целью недопущения произвольных ограничений Всеобщая декларация прав человека устанавливает следующие требования к их правомерности:

- 1) ограничения должны основываться на законе;
- 2) осуществляться с целью «уважения прав и свобод других, удовлетворения требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе».

Стандарты могут быть универсальными и региональными. Региональные стандарты, имея особенности, вытекающие из традиций, уровня развития какой-либо группы стран, могут идти дальше универсальных, быть более широкими либо конкретными (например, стандарты, принятые в рамках общеевропейского процесса).

Проблемы для обсуждения

1. Определение и содержание международных стандартов прав человека.
2. Критерии классификации прав и свобод человека.
3. Допустимые ограничения прав человека.

2.2. Понятие и функции международной защиты прав человека

Процесс утверждения приоритетной роли международной защиты прав человека был продолжен документом Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г., в котором государства-члены СБСЕ признали, что, осуществляя свое право «свободно выбирать и развивать в соответствии с международными стандартами в области прав человека свои политические, социальные, экономические и культурные системы», они должны «обеспечивать, чтобы их законы, административные правила и политика соотношались с их обязательствами по международному праву».

Основополагающей целью правления государства провозглашается защита и поощрение прав и свобод человека». Завершающим этапом в утверждении приоритетности международной защиты прав человека явился документ Московской конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 г., который подчеркнул, что «вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии, верховенства закона, носят международный характер», представляют «непосредственный и законный интерес для всех государств и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства».

Таким образом, институт международной защиты прав человека получил свое нормативное закрепление. Дальнейшее развитие международной защиты прав человека шло по следующим направлениям: разработка и развитие международно-правовых принципов и норм в области прав человека и создание международных контрольных органов за их соблюдением государствами. Важным в этой связи является понимание того, что внутригосударственная защита прав человека не ушла на второй план.

Применительно к сфере международного сотрудничества в области прав человека требование субсидиарности может рассматриваться как определенная гарантия того, что чем ближе к людям будет осуществляться защита, тем она будет доступнее для самих людей, а потому эффективнее.

Международное сотрудничество направлено, в конечном счете, не только на установление каких-либо стандартов на международном уровне, но и на обеспечение их соблюдения на уровне внутригосударственном [7, с. 9].

Государства, соглашаясь на международно-правовое регулирование основных прав и свобод человека, берут на себя соответствующие обязательства. Объекты таких

обязательств — права человека — воплощаются в действительность непосредственно государствами. Однако их реализация подлежит контролю со стороны международного сообщества, в чем и состоит одна из принципиальных специфических черт международно-правового регулирования прав человека.

Международный контроль за соблюдением прав и свобод человека, сущность которого состоит в проверке соблюдения государствами международно-правовых обязательств и принятии мер по их выполнению, характеризуется наличием специальных международных контрольных механизмов и процедур за соблюдением прав и свобод человека.

Контрольные механизмы представляют собой определенные организационные структуры (комитеты, рабочие группы, специальные докладчики и т. д.), а процедуры — порядок и методы изучения соответствующей информации и реагирования на результаты такого изучения.

Контрольные механизмы и процедуры имеют различную юридическую природу:

- конвенционные (международные контрольные механизмы и процедуры, учреждаемые на основе международных соглашений по правам человека);
- внедоговорные создаются и функционируют в рамках ряда международных организаций (ООН, МОТ, ЮНЕСКО и др.).

По территориальной сфере действия международные контрольные механизмы и процедуры подразделяются на универсальные и региональные. Исходя из формы осуществления контроля, все международные органы можно разделить на судебные (Европейский суд по правам человека, Межамериканский суд по правам человека, Африканский суд по правам человека и народов) и квазисудебные (конвенционные комитеты).

По юридической силе принимаемых решений (заклучений, резолюций) все международные контрольные органы подразделяются на:

- органы, чьи решения обязательны для государства, которому они адресованы (решения судебных контрольных органов);
 - органы, заключения (резолюции) которых носят рекомендательный характер (комитеты, комиссии, уставные и вспомогательные органы международных организаций).
- Глава 2 35 Международный контроль за соблюдением прав и свобод человека осуществляется в следующих формах:

- рассмотрение периодических докладов государств о выполнении ими своих обязательств в этой области;
- рассмотрение претензий государств друг к другу по поводу нарушения таких обязательств;
- рассмотрение жалоб отдельных лиц, групп лиц неправительственных организаций на нарушения их прав со стороны государства;
- изучение (исследование, расследование) ситуаций, связанных с предполагаемыми или установленными нарушениями прав человека (специальные рабочие группы, докладчики, представители и т. д.);
- проведение диалога с правительством государства относительно осуществления им прав человека или оказание содействия в разработке программ по их реализации.

Таким образом, функции международной защиты прав человека состоят в:

- 1) разработке деклараций-рекомендаций;
- 2) проведении кодификационной деятельности (разработке международных стандартов в области прав человека);
- 3) осуществлении контроля за их соблюдением государствами.

Функции международной и национальной защиты прав человека разграничены следующим образом: на международном уровне разрабатываются международные стандарты в области прав человека и действуют контрольные органы за их соблюдением, на национальном уровне государства приводят свое законодательство в соответствие с международными стандартами и гарантируют их выполнение.

Проблемы для обсуждения

1. Взаимодействие международной и национальной систем защиты прав человека.
2. Сущность международного контроля за соблюдением прав человека, его виды и формы.
3. Международные механизмы и процедуры защиты прав человека: понятие, особенности, классификация.

2.3. Механизм международной защиты прав и свобод человека в рамках ООН

Универсальный механизм международной защиты прав и свобод человека создан и действует в рамках ООН, ее специализированных учреждений (МОТ, ЮНЕСКО), занимающихся кодификационной деятельностью в области прав человека.

В компетенцию ООН, согласно ее Уставу, входит всестороннее рассмотрение проблем в области прав человека. Контрольные полномочия Уставом возложены на Генеральную Ассамблею (ст. 13), ЭКОСОС (ст.ст. 62, 64) в рамках их компетенции как главных органов ООН, а также на Генерального секретаря. Последний обладает более широким кругом полномочий, чем предоставлены ему Уставом (гл. XV).

В частности, по просьбе Совета по правам человека (далее – СПЧ, 36 Глава 2 Совет) Генеральный секретарь может вмешаться или направить миссии в районы кризисных ситуаций, связанных с грубым и массовым нарушением прав человека, с целью выявления причин, установления фактов нарушения, выработки рекомендаций правительству и информирования Совета Безопасности.

Кроме того, он назначает своих специальных представителей и посланников с особыми заданиями в страны и регионы, которые характеризуются нестабильностью политических режимов, внутренними вооруженными конфликтами, сопровождающимися насилием, нарушениями прав человека и др.

Анализ резолюций Совета Безопасности и ГА показывает, что эти главные органы ООН обсуждают вопросы, относящиеся к правам человека, в основном в случаях, если гуманитарная ситуация в соответствующей стране вышла из-под контроля и требует международного урегулирования, нарушения прав человека представляют собой международные преступления, террористические акты ведут к жертвам среди гражданского населения, и некоторых других [8, с. 100].

Правозащитный механизм ООН включает также *специальные органы*, работа которых сосредоточена исключительно на вопросах, относящихся к правам человека. К ним относятся:

- Совет по правам человека,
- Комиссия по положению женщин – одна из восьми функциональных комиссий ЭКОСОС,
- Управление Верховного комиссара по правам человека (далее – УВКПЧ),
- Управление Верховного комиссара по делам беженцев.

Процессы глобализации не смогли не затронуть деятельность правозащитного механизма ООН, выявив актуальную необходимость его реформирования. После длительных дебатов и обсуждения различных предложений 15 марта 2006 года ГА ООН

приняла резолюцию 60/251 «Совет по правам человека», согласно которой «взамен Комиссии по правам человека» был учрежден СПЧ «в качестве вспомогательного органа ГА». Совет располагается в Женеве и регулярно собирается на заседания, проводя не менее трех сессий в год. В состав СПЧ входит 47 государств-членов, каждое из которых избирается большинством членов ГА ООН путем прямого тайного голосования на три года на основе принципа справедливого географического представительства (п.7 резолюции 60/251).

В компетенцию Совета входит содействие всеобщему уважению и защите всех прав и свобод человека (п.2); рассмотрение ситуаций, связанных с их грубыми и систематическими нарушениями, и вынесение по ним рекомендаций (п.3) и др.

Важной новацией в деятельности нового правозащитного механизма ООН стала система универсального периодического обзора (далее – УПО). Ее главная задача состоит в оценке хода выполнения всеми государствами-членами ООН их обязательств в области прав человека и выявлении позитивных изменений и проблем, стоящих перед государством. В рамках такой системы каждое государство-член ООН периодически становится объектом обзора.

УПО призван дополнять, а не дублировать работу конвенционных органов. Процедура реализации системы УПО была одобрена на V сессии Совета (A/HRC/RES 5/1 от 18.06.2007 г.) и определена ее периодичность в четыре года. Она включает следующие этапы:

- подготовку государством и другими заинтересованными сторонами соответствующих документов и информации;

- диалог с государством в рамках рабочей группы УПО и принятие рабочей группой доклада, посвященного обзору страны;

Республика Беларусь прошла процедуру УПО в рамках первого цикла в 2010 году.

- принятие Советом Итогового документа УПО;
- последующие меры и исполнение их государством и другими заинтересованными сторонами, включая гражданское общество, по осуществлению выводов и рекомендаций, содержащихся в итоговых документах.

В рамках СПЧ была сохранена система специальных процедур, которая признана одной из самых сильных сторон правозащитной структуры ООН. В соответствии с ней Совет компетентен рассматривать вопросы, связанные с нарушениями прав человека в любой точке земного шара, и назначать специальных докладчиков (специальных представителей) либо рабочую группу, состоящую обычно из пяти человек (по одному от каждого региона), – независимых экспертов, обладающих признанной компетенцией в области прав человека.

Их полномочия (мандаты) являются различными (для сбора информации и изучения конкретных ситуаций в отдельных странах – страновые мандаты либо по тем или иным проблемам, связанным с нарушениями какого-либо из прав человека, – тематические мандаты). Все они действуют в личном качестве и не являются представителями своих государств. Основная форма работы мандатариев заключается в проведении исследования по поставленному перед ними вопросу и вынесении заключения по нему. С этой целью они собирают соответствующую информацию из различных источников, могут организовывать выезды в страны (с их согласия), где существуют нарушения прав человека, делать запросы и уточнения у правительств по информации, касающейся законодательства или правовой практики.

Все специальные докладчики и рабочие группы представляют ежегодные отчеты о своей работе учредившим их органам. В этой же резолюции 5/1 Советом была утверждена

процедура подачи жалоб с целью рассмотрения систематических и достоверно подтвержденных грубых нарушений всех прав и основных свобод человека, совершаемых в любом районе мира и при любых обстоятельствах.

Согласно данной процедуре СПЧ рассматривает сообщения, если они поступили от лица или группы лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушений прав человека, или от лиц и неправительственных организаций, обладающих непосредственными и достоверными сведениями об этих нарушениях. Для этого учреждаются две отдельные рабочие группы (по сообщениям и по ситуациям) с мандатом на рассмотрение сообщений и доведение до сведения Совета систематических и достоверно подтвержденных грубых нарушений прав человека и основных свобод. Процедура носит конфиденциальный характер. Основным ее следствием является неблагоприятное мнение о государстве, где происходят такие нарушения прав человека, которое может сложиться у мирового сообщества, и прекращение или приостановление контактов с ним. Поэтому государства предпочитают не находиться под расследованием этой процедуры [9, с. 204].

В 1993 году ГА учредила пост Верховного комиссара ООН по правам человека, который является должностным лицом ООН, несущим под руководством и эгидой Генерального секретаря основную ответственность за деятельность ООН в области прав человека (A/RES/48/141).

Главной задачей Верховного комиссара является содействие максимально полному осуществлению всех прав человека путем претворения в жизнь соответствующих решений, принятых руководящими органами ООН. Выполняя функции по координации всех программ ООН в области прав человека, Верховный комиссар по правам человека обеспечивает тесное сотрудничество между различными органами Организации и конвенционным контрольным механизмом, он призван содействовать устранению параллелизма и дублирования в их работе.

Одним из направлений деятельности Верховного комиссара является быстрое реагирование на чрезвычайные ситуации, возникающие в связи с массовыми и грубыми нарушениями прав человека. Он практикует посещение регионов, характеризующихся нарушениями прав человека, с целью способствовать прекращению насилия и обратить внимание правительства на происходящие нарушения прав человека либо уполномочивает представителя УВКПЧ на проведение их расследования.

Проблемы для обсуждения

1. Классификация и полномочия органов ООН в области поощрения и защиты прав человека.
2. Итоговые документы по результатам УПО, их характер и значение.
3. Функции и полномочия мандатариев специальных процедур СПЧ.

2.4. Конвенционные контрольные органы

В сфере международной защиты прав человека большое значение имеет деятельность конвенционных органов (treaty bodies), учрежденных на основании девяти международных договоров, принятых после создания ООН. Роль названных органов постоянно возрастает, создаются новые органы, расширяются полномочия ранее действовавших, изменяются функции, которыми они наделялись в период их учреждения. Члены конвенционных органов действуют в личном качестве, т. е. не представляют правительства своих стран (в отличие от официальных представителей государств в СПЧ, ЭКОСОС и ГА).

Конвенционные органы контролируют соблюдение только тех прав, которые признаны в договоре, их учреждающем, и имеют только те полномочия, которые определены в договоре. Ни один такой орган не может принимать к рассмотрению какие-либо сообщения, если они касаются государства, которое, хоть и является участником соответствующего договора, не признает компетенции этого органа рассматривать такие сообщения. Организационно-техническую сторону их работы обеспечивает УВКПЧ.

Функции контроля за соблюдением соответствующих договоров осуществляют:

- Комитет по ликвидации расовой дискриминации (далее – КЛРД), учрежденный в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации; •

Комитет по правам человека (далее – КПЧ), созданный в соответствии с Пактом о гражданских и политических правах;

- Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (далее – КЛДЖ), учрежденный на основании Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин;

- Комитет против пыток (далее – КПП), созданный в соответствии с Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Кроме того, Факультативный протокол 2002 г. к Конвенции против пыток предусматривает создание вспомогательного органа Комитета против пыток – Подкомитета по предотвращению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;

- Комитет по правам ребенка (далее – КПр), предусмотренный Конвенцией о правах ребенка;

- Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (далее – КПТМ), созданный в соответствии с Конвенцией о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей;

- Комитет по насильственным исчезновениям (далее – КНИ), предусмотренный Конвенцией для защиты всех лиц от насильственных исчезновений;

- Комитет по правам инвалидов (далее – КПИ), созданный в соответствии с Конвенцией о правах инвалидов.

Пакт об экономических, социальных и культурных правах не предусмотрел специального органа, оговорив возможность действий через ЭКОСОС, последний своим решением в 1985 году учредил Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (далее – КЭСКП). Комитеты наделены следующими контрольными полномочиями в отношении государств-участников соответствующих конвенций:

- рассмотрение периодических докладов;
- подготовка замечаний общего порядка в форме толкования тех или иных прав и свобод, отраженных в конвенционных положениях;

- проведение исследований при получении надежной информации, содержащей явные признаки серьезных или систематических нарушений конвенций в государстве-участнике (шесть комитетов – КПП, КЛДЖ, КПИ, КНИ, КЭСКП, КПр)

- рассмотрение межгосударственных жалоб на нарушение конвенционных прав и индивидуальных жалоб в отношении государств-участников соответствующих конвенций.

При этом обязательным требованием для реализации комитетом указанной компетенции является официальное признание государством-участником таких полномочий комитета либо путем специального заявления (КЛРД, КПП, КНИ и КПТМ), либо путем ратификации Факультативного протокола, предусматривающего процедуру

жалоб (КПЧ, КЛДЖ, КПИ, КЭСКП и КПР), а также использование подателем жалобы всех доступных внутренних средств правовой защиты.

Кроме того, подаваемая в комитет индивидуальная жалоба не должна быть анонимной и не должна быть предметом рассмотрения в соответствии с другой международной процедурой. Республика Беларусь ратифицировала Факультативные протоколы к Пакту о гражданских и политических правах и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, что дает право физическим лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, обращаться с жалобами в два контрольных органа: КПЧ (с 30.09.1992 г.) и КЛДЖ (с 3.02.2004 г.).

В настоящее время восемь из девяти комитетов вправе получать и рассматривать индивидуальные жалобы (для КПТМ данная процедура еще не вступила в силу в связи с отсутствием достаточного количества заявлений государств-участников Конвенции о признании его компетенции).

Пять договоров по правам человека содержат положения, позволяющие государствам-участникам подавать жалобу в соответствующий конвенционный орган (КПП, КПТМ, КНИ, КЭСКП и КПР) о предполагаемых нарушениях договора другим государством-участником. Однако для КПТМ данная процедура также еще не вступила в силу.

Процедуры межгосударственных сообщений в комитеты до настоящего времени не применялись. 2 Для Республики Беларусь обязательными являются процедуры расследований, предусмотренные Конвенцией против пыток (с 13.03.1987 г.) и Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (с 3.02.2004 г.).

После процесса почти трехлетних переговоров Верховный комиссар по правам человека в июне 2012 года подготовила свой доклад об укреплении системы конвенционных органов (А/66/860), где она рассказала о проблемах, с которыми они сталкиваются, и выдвинула предложения по их реформированию.

С 2012 году начался межправительственный процесс, направленный на укрепление и повышение эффективности функционирования системы конвенционных органов.

Проблемы для обсуждения

1. Особенности конвенционных органов по правам человека, их функции и полномочия, характер принимаемых актов.

2. Проблемы повышения эффективности деятельности конвенционных органов по правам человека.

Тема 3. ОСНОВЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА.

ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА

Цели изучения

1. Получить представление о сущности международного гуманитарного права, его источниках и принципах, видах вооруженных конфликтов и их особенностях.

2. Уяснить специфику механизма защиты и обеспечения прав жертв вооруженных конфликтов.

3. Выявить основания и формы совместного применения международного гуманитарного права и права прав человека, а также возможности использования норм международного гуманитарного права в практике региональных судов по правам человека.

1. Формирование международного гуманитарного права: источники и принципы

Зарождение норм гуманитарного права относится к глубокой древности. Значимый вклад в развитие правил ведения войны в эпоху Средневековья внесло христианство и рыцарство. В период буржуазных революций начала развиваться доктрина права войны, в разработке которой большую роль сыграл философ-просветитель Гуго Гроций. Являясь создателем международного права, Гроций считал, что только оно способно защитить человека от действий вражеской стороны и призывал к тщательной регламентации обращения к войне [1].

С XVIII века военные действия начинают вестись профессиональными армиями, что приводит к новому этапу в развитии гуманитарного права – формированию обычных норм путем закрепления в национальном законодательстве государств (военные уставы, конституционное и уголовное законодательства) идентичных правил, касающихся ведения военных действий, обращения с ранеными, военнопленными и населением неприятеля. Начало периода кодификации международного гуманитарного права (далее – МГП) относится к середине XIX века.

Первым международно-правовым документом стала принятая по инициативе России в 1868 г. Декларация об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль (Петербургская декларация 1868 г.). Кодификационный процесс шел по следующим направлениям:

1) разработка кодификационных норм, закрепляющих правила ведения войны (13 конвенций, принятых на Гаагских конференциях 1899 и 1907 годов, касающихся законов и обычаев сухопутной и морской войны, прав и обязанностей нейтральных держав);

2) принятие соглашений, направленных на защиту жертв вооруженных конфликтов:

- Четыре Женевских конвенций 1949 г. о защите раненых, больных, лиц, потерпевших кораблекрушение, военнопленных и гражданского населения (далее – ЖК);

- Дополнительный протокол к ЖК, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов международного характера 1977 г. (Протокол 1) (далее – ДП1)

- Дополнительный протокол к ЖК, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера 1977 г. (Протокол 2) (далее – ДП2);

3) разработка конвенций в области ограничения и запрещения применения отдельных видов оружия:

- Протокол о запрещении применения во время войны удушающих, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств ведения войны 1925 г.;

- Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1976 г.;

- Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие с пятью Протоколами к ней;

- Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении 1997 г.;

- Конвенция о запрещении производства, хранения и накопления запасов химического оружия и его уничтожении 1993 г.;

- Конвенция по кассетным боеприпасам 2008 г.;

4) разработка соглашений, направленных на обеспечение соблюдения норм международного гуманитарного права:

- Международная конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников 1989 г.;

- Конвенция о предупреждении преступлений геноцида и наказания за него от 9 декабря 1948 г;
- Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г.

Однако, несмотря на большое количество действующих международных договоров, обычай продолжает оставаться источником международного гуманитарного права. Общечеловеческая направленность международного гуманитарного права обусловила закрепление в нем общих обычных норм, ориентированных на международное сообщество в целом.

Так, уже в преамбулы первых конвенций (2 Гагская 1899 г. и 4 Гагская 1907 г.) была включена «оговорка Мартенса», воспроизведенная в дальнейшем в ДП 1 1977 г., которая гласила, что в случаях, не предусмотренных международными соглашениями, гражданские лица и комбатанты останутся под защитой и действием общих принципов международного права, проистекающих из установившихся обычаев, из принципов гуманности и из требований общественного сознания (ст.1, п.2).

Универсальность применения ряда положений международных конвенций в области гуманитарного права была подчеркнута в решении Международного военного трибунала в Нюрнберге, который постановил, что гуманитарные нормы указанных конвенций признаны всеми цивилизованными нациями, рассматривались ими как декларация законов и обычаев войны и считаются частью общего международного права. Гуманитарные нормы универсального действия императивного характера получили закрепление в последующих кодификационных актах.

В частности, в ст. 3, аналогичной по содержанию в четыре ЖК 1949 г., провозглашается: «...запрещается и всегда, и всюду будут запрещаться...» посягательство на жизнь, здоровье, неприкосновенность и человеческое достоинство больных, раненых и военнопленных.

Значительную роль в процессе нормообразования МГП сыграли резолюции Генеральной Ассамблеи ООН:

- Основные принципы защиты гражданского населения в период вооруженных конфликтов 1970 г.;
- Основные принципы правового режима комбатантов, борющихся против колониального и иностранного господства и расистских режимов 1973 г.;
- Принцип международного сотрудничества государств в отношении обнаружения, ареста, выдачи и наказания лиц, виновных в военных преступлениях против человечества 1973 г.;
- Декларация о защите женщин и детей в чрезвычайных обстоятельствах и в период вооруженных конфликтов 1974 г. и др.

Важное значение в процессе нормообразования МГП играет деятельность международных неправительственных организаций и, в первую очередь, Международного Комитета Красного Креста (далее – МККК). Международный Комитет Красного Креста был инициатором созыва международных конференций, итогом которых стали разработка и принятие конвенций по МГП и дополнительных протоколов к ним.

Он активно участвовал в работе конференций, представляя проекты конвенций, причем трактовки отдельных статей, автором которых являлся МККК, получили закрепление в конвенциях.

Как и все отрасли международного права, МГП базируется на ряде основополагающих принципов, наиболее полно в концентрированном виде

формулирующих основное содержание законов и обычаев войны и являющихся своеобразным фундаментом для его дальнейшего совершенствования.

Основным и старейшим принципом международного гуманитарного права является принцип, традиционно называемый принципом гуманности (человеколюбия). Основополагающая роль этого принципа в международном гуманитарном праве общепризнана в доктрине международного права. Международное гуманитарное право не в состоянии ни отразить, ни даже предусмотреть всех обстоятельств, которые могут появиться в ходе военных действий, и поэтому восполнение пробелов в системе норм международного гуманитарного права происходит путем применения принципа гуманности, о чем свидетельствует упоминавшаяся «оговорка Мартенса».

Принцип гуманности охватывает разнообразные формы поведения участников вооруженных конфликтов и, что следует подчеркнуть особо, не исчерпывается запретом применения силы для достижения целей войны.

Большое значение для формирования принципа гуманности имели положения Гаагской конвенции. Преамбула этой Конвенции провозглашает в качестве цели правового регулирования процесса войны – «служить делу человеколюбия и сообразовываться с постоянно развивающимися требованиями цивилизации». Кроме того, в Конвенции закреплена «оговорка Мартенса».

В Женевских конвенциях 1949 г. содержится ряд положений, конкретизирующих принцип гуманности. Например, ст.13 Конвенции о защите гражданского населения во время войны указывает, что положения Конвенции «должны способствовать смягчению страданий, порождаемых войной». Статья 13 Конвенции об обращении с военнопленными гласит, что «они всегда должны пользоваться защитой, в особенности от всяких актов насилия и запугивания, от оскорблений и любопытства толпы», применение к ним репрессалий «воспрещается» и др.

Можно сказать, что принцип гуманности выражает сущность современного международного гуманитарного права, поскольку за незначительными исключениями все правила войны носят в конце концов гуманный характер.

Общим принципом МГП является принцип недопустимости дискриминации, согласно которому с индивидуумом, пользующимся покровительством гуманитарных конвенций, при любых обстоятельствах и без всякого различия на основе характера или происхождения вооруженного конфликта и причин, которые воюющие стороны приводят в свое оправдание или на которые ссылаются, следует обращаться без всякой дискриминации независимо от расы, цвета кожи, религии, пола, имущественного положения (ст.3 ЖК, ст.75 ДП1).

К общим принципам относится принцип ответственности за нарушение норм и принципов международного гуманитарного права. Он включает в себя ответственность физических лиц за грубое нарушение правил ведения вооруженной борьбы.

Принципом международного гуманитарного права является принцип ограничения воюющих сторон в выборе средств и методов ведения войны. В самой общей форме этот принцип был сформулирован в ст. 12 Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны (1907 г.): «Воюющие не пользуются неограниченным правом в выборе средств нанесения вреда неприятелю». Но и до этого международное право содержало запреты применения отдельных средств или методов, имевших наиболее варварский, бесчеловечный характер.

В настоящее время запрещенным следует считать оружие, которое причиняет излишние страдания, делает неизбежной смерть людей, выведенных из строя, имеет предательский, коварный характер или дискриминационный эффект при применении.

В теории выделяется также принцип честности и добросовестности в выборе средств и методов ведения военных действий, часто называемый «принципом рыцарства». В соответствии с ним воюющие должны проявлять «взаимное уважение и благородство в выборе методов ведения войны», и особенно – не прибегать к методам вероломным, коварным и предательским.

К важнейшим принципам международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов, следует отнести:

- а) принцип защиты гражданского населения;
- б) принцип защиты жертв войны;
- в) принцип защиты гражданских объектов.

Эти принципы вытекают из принципа гуманности, ставят под защиту международного права определенные категории лиц и объекты. Они тесно взаимосвязаны между собой, дополняют друг друга.

Международное гуманитарное право, особенно после принятия ЖК 1949 г., охраняет не только мирных жителей, но и всех лиц, которые либо с самого начала не принимали участия в военных действиях, либо по тем или иным причинам с определенного момента прекратили такое участие (военные, раненые, больные, потерпевшие кораблекрушение).

Новой дополнительной гарантией защиты гражданского населения является принцип защиты гражданских объектов, а также принцип защиты окружающей среды. В Дополнительном протоколе 1 содержится несколько норм, подтверждающих этот принцип и расширяющих его объем. Статья 52 Протокола содержит общее положение, согласно которому гражданские объекты не должны являться объектом нападения или репрессалий (п.1). Статья 55 запрещает использование средств или методов ведения войны, которые могут причинить ущерб окружающей среде.

Среди принципов МГП весьма своеобразное место занимает так называемый «принцип военной необходимости», часто используемый на практике и как своего рода правовое оправдание незаконных, противоречащих основным принципам МГП военных действий. Представляется, что «принцип военной необходимости» следует рассматривать как принцип, отражающий условия хода военных действий, так как «единственная законная цель, которую должны иметь государства во время войны, состоит в ослаблении военных сил неприятеля, а для достижения этой цели достаточно выводить из строя наибольшее по возможности число людей» (Петербургская декларация 1868 г.). Однако международное гуманитарное право отвергает подход к военной необходимости с позиций абсолютной военной выгоды, строго ограничивая свободу воюющих сторон в выборе средств и методов ведения войны. Об исключительном характере использования «принципа военной необходимости» говорят формулировки положений, предусматривающих допустимость ссылки на нее: в 4 Гаагской конвенции говорится о «настоятельной необходимости» (п.ж, ст. 23) или о «крайней необходимости» (ст. 4); в ЖК4 говорится об «абсолютной» необходимости (ст.53); в ЖК3 используются формулировки «в виде исключения» и «в течение ограниченного времени» (ст.126) и т.д.

Действующие международные договоры исходят из того, что требованиям гуманности, человеколюбия и общественного сознания должно отдаваться предпочтение перед требованием военной необходимости.

Исходя из содержания конвенций и принципов, можно дать следующее определение МГП: это – совокупность норм, регламентирующих поведение участников вооруженного конфликта с целью максимального ограничения и гуманизации военных действий и защиты жертв вооруженного конфликта.

2. Понятие и виды вооруженных конфликтов

Как следует из определения МГП, оно применяется в ситуации вооруженного конфликта. Впервые указанный термин был использован в ДП1. Однако ни в одном соглашении по МГП нет определения вооруженного конфликта. Для выявления критериев вооруженного конфликта традиционно ссылаются на комментарии МККК к ст. 2, общей для всех четырех Женевских конвенций 1949 г. и решение 1995 г. Международного уголовного трибунала по преступлениям, совершенным на территории бывшей Югославии (далее – МУТБЮ) по делу Тадича.

Согласно комментариям МККК, вооруженный конфликт – это любое разногласие, возникающее между двумя государствами и приводящее к вступлению в действие военнотружущих, независимо от длительности конфликта и масштабов кровопролития [2, с.72].

В решении МУТБЮ вооруженный конфликт определяется как применение вооруженной силы между государствами. Нормы МГП регулируют два вида вооруженных конфликтов: международный вооруженный конфликт и вооруженный конфликт немеждународного характера. Формирование и развитие МГП было связано с необходимостью регулирования поведения воюющих сторон в ситуации международного (межгосударственного) вооруженного конфликта.

Основным субъектом международного вооруженного конфликта является государство, а также народы, которые «ведут борьбу против колониального господства и иностранной оккупации и против расистских режимов в осуществлении своего права на самоопределение (ДП1, ст.1, п.4).

В современных условиях субъектом международного вооруженного конфликта может стать и международная организация (ООН), имеющая право согласно уставу, применять коллективные вооруженные силы в качестве санкции против государства-агрессора либо оказывать помощь государству-члену, подвергнувшемуся нападению со стороны другого государства (НАТО, ЛАГ, ОАЕ). Новацией ДП2 является введение в международно-правовой обиход нового вида вооруженного конфликта – вооруженного конфликта немеждународного характера, или внутреннего вооруженного конфликта.

Протокол дает следующее определение такого конфликта: военные действия, «проходящие на территории какой-либо Высокой Договаривающейся стороны между ее вооруженными силами и антиправительственными вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами, которые, находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью ее территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия» (ст.1, п.1).

Кроме того, статья 3 (общая для четырех ЖК) позволяет применять основополагающие нормы международного гуманитарного права к внутренним вооруженным конфликтам даже в более ограниченной трактовке. Практика современных внутренних вооруженных конфликтов изобилует примерами, когда вооруженные столкновения происходят между отдельными военными группировками.

В такой ситуации единственным правовым регулятором продолжает оставаться ст. 3 ЖК. Вместе с тем отсутствие широкого определения внутреннего вооруженного конфликта порождает ряд проблем, особенно, если учесть, что и ДП2, и Статут Международного уголовного суда исключают из понятия внутреннего вооруженного конфликта и, следовательно, из-под действия Женевских конвенций «... внутренние беспорядки, отдельные и спорадические акты насилия и иные акты аналогичного характера». Хотя в Комментариях к ДП2 юристы МККК дают примеры внутренних

беспорядков и актов насилия (в частности, к ним относятся акты протеста политического, религиозного, социального, экономического характера, вызывающие необходимость применения со стороны властей для восстановления порядка крупных сил полиции или даже вооруженных сил), не определен тот порог, когда внутренние беспорядки перерастают в вооруженный конфликт [2, с. 68].

Если обратиться к решениям МУТБЮ по делу Тадича, Апелляционная камера установила такие критерии внутреннего вооруженного конфликта, как применение вооруженной силы и длительность конфликта. Схожие требования закреплены в Статуте Международного уголовного суда.

3. Защита и обеспечение прав жертв вооруженных конфликтов

Одной из главных задач современного МГП является регламентация прав и защита жертв вооруженных конфликтов, жизни которых подвергаются наибольшей опасности при ведении военных действий, независимо от вида вооруженного конфликта. Женевские Конвенции 1949 г. впервые ввели в международно-правовой обиход термин «жертвы вооруженного конфликта». Исходя из названия, можно судить о том, кто относится к жертвам вооруженных конфликтов: раненые и больные в действующих армиях – (ЖК1); раненые, больные и лица, потерпевшие кораблекрушение – (ЖК2); военнопленные – (ЖК3); гражданское население – (ЖК4).

Регламентация и обеспечение прав человека в условиях вооруженного конфликта зависит от вида вооруженного конфликта и осуществляется в различных формах. Наиболее подробно регламентируются права человека в условиях международного вооруженного конфликта, их регулирование подтверждается такими основополагающими соглашениями по МГП, как ЖК и ДП1. Указанные соглашения закрепляют две формы защиты прав человека: общую и специальную.

Трактовка общей защиты прав человека, относящейся ко всем жертвам вооруженных конфликтов, впервые получила закрепление в ст. 75 ДП1 и содержательно включает три компонента.

Во-первых, постулирует общие принципы защиты жертв вооруженных конфликтов, основывающиеся на положениях МПГПП 1966 г. В частности, устанавливается, что с лицами, находящимися во власти стороны, участвующей в конфликте, при всех обстоятельствах «обращаются гуманно», они без всякой дискриминации пользуются защитой и «каждая сторона должна с уважением относиться к личности, чести, убеждениям и к религиозным обрядам всех таких лиц» (п.1).

Во-вторых, воспроизводится в целом текст статьи 3 ЖК, закрепляющих в императивной форме правообеспечительные обязанности воюющих государств, «независимо от того, совершают ли их представители гражданских или военных органов». Запрещается осуществлять в любое время и в любом месте следующие действия: насилие над жизнью, психическим и физическим состоянием лиц, в частности убийства, пытки всех видов, унижительное и оскорбительное обращение, телесные наказания, увечья, надругательства над человеческим достоинством, включающим унижительное и оскорбительное обращение, принуждение к проституции или непристойное посягательство в любой форме; взятие заложников, коллективные наказания и угрозы совершить любое из перечисленных действий (п.2).

В-третьих, на лиц, подвергшихся аресту, задержанию или интернированию за действия, связанные с вооруженным конфликтом, либо признанные виновными в

совершении уголовного преступления, распространяются все процессуальные гарантии, аналогичные содержащимся в ст.ст.14 и 15 МПГПП.

Особенности защиты прав человека в условиях внутреннего вооруженного конфликта обуславливаются прежде всего спецификой понятийного аппарата, касающегося определения жертв вооруженного конфликта. Во внутреннем вооруженном конфликте нет комбатантов в традиционном понимании этого термина как участников вооруженного конфликта, так как военные действия ведутся между гражданами государства. Поэтому отсутствует такая категория жертв вооруженных конфликтов, как военнопленные. Вместо них в ДП2 используется термин «лица, свобода которых ограничена» (ст. 5).

К ним относятся лица, лишённые свободы по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, независимо от того, задержаны они или интернированы». Остальные же категории жертв вооруженных конфликтов идентичны тем, права которых защищаются в международном вооруженном конфликте. Проанализируем механизм специальной защиты жертв вооруженных конфликтов на примере военнопленных и гражданского населения, правовой статус которых получил наиболее детальную трактовку.

- Статус военнопленных Военнопленным считается любой комбатант, входящий в состав вооруженных сил сторон, находящейся в конфликте, и попавший во власть противной стороны. Статус военнопленных регулируется ЖКЗ и ДП1. Согласно указанным соглашениям, государство должно уважать военнопленных, находящихся под его юрисдикцией, и оказывать им надлежащую защиту, обеспечить им нормальное содержание и обращение. В ЖК 3 предусматриваются уважение, защита, гуманное обращение с военнопленными с момента их захвата до их освобождения и возврата на родину (ст.ст.13-17).

Конвенция детально регламентирует меры защиты военнопленного. Категорически запрещается воюющим сторонам убивать военнослужащих неприятеля, которые, помимо своей воли, вследствие ранения, болезни, физической и умственной немощи и т. д. попали или добровольно сдались в плен. Их следует рассматривать в качестве военнопленных с момента захвата. Физическому или психическому состоянию здоровья и неприкосновенности военнопленных, находящихся во власти противной стороны, не должен наноситься ущерб путем какого-либо неоправданного действия или упущения. Согласно ДП1 запрещается также подвергать их какой бы то ни было медицинской процедуре, которая не требуется по состоянию здоровья и не соответствует общепринятым медицинским нормам, применяемым при аналогичных, с медицинской точки зрения, обстоятельствах.

Запрещается применять к попавшим в плен пытку, взятие их в качестве заложников, тем более убивать. Недопустимо преднамеренно оставлять их без медицинской помощи, подвергая их здоровью опасности и способствуя этим всевозможным заражениям и распространению эпидемий.

Запрещается подвергать военнопленных даже с их согласия: а) физическим увечьям; б) медицинским или научным экспериментам; в) удалению тканей или органов для пересадки, за исключением тех случаев, когда такие действия являются оправданными (ранение, болезнь, потерпевшие кораблекрушение) (ст.11 п.1,2 ДП1).

В обязанности государства, осуществляющего захват пленных, входит быстрая отправка их в специальные лагеря, как можно дальше от мест военных операций. При отправке военнопленных должны быть соблюдены элементарные условия, т.е. не хуже тех, при которых осуществляется транспортировка собственных войск. Военнопленные должны

получать нормальное, достаточное питание и питьевую воду, а также медицинский уход (ст.19ЖКЗ).

Категорически запрещается использование физических или психических пыток или любого другого вида принуждения с целью получения от военнопленного какой-либо информации. Запрещается также использование угроз, оскорблений, унижений, а равно плохого обращения с военнопленными, отказавшимися давать какие-либо ответы (ст.17ЖКЗ).

Конвенция и Протокол установили комплекс прав и гарантий для военнопленных:

- 1) право на гуманное обращение;
- 2) право на уважение чести и достоинства;
- 3) право на медицинское обслуживание;
- 4) равноправие в обращении;
- 5) свобода совести, право на соблюдение религиозных обрядов;
- 6) право на умственную и физическую деятельность;
- 7) право на содержание;
- 8) право военнопленных на переписку и связь с внешним миром.

Военнопленные подчиняются законам, правилам и приказам, принятым в действующих армиях государств, захвативших их. Любое нарушение со стороны военнопленных влечет за собой наказание, но не более суровое, чем то, которое применяется к военным служащим. После окончания военных действий следует без промедления возвратить всех военнопленных домой, – говорится в ст.118 Конвенции.

Таким образом, подлежат немедленному освобождению и возвращению на родину все военнопленные, независимо от их числа или звания, вне зависимости от того, есть ли у другой стороны адекватное количество пленных.

- Защита гражданского населения в период вооруженных конфликтов Вопрос о правовом статусе и защите прав гражданского населения регулируется ЖК4 и ДП1.

Определение понятие «гражданское лицо» дано методом исключения. Из него следует, что все лица, входящие в состав вооруженных сил стороны, находящейся в конфликте (кроме медицинского и духовного персонала), которые отличаются от гражданских лиц своей организованностью, вооруженностью, четкими целями в военном конфликте, умением вести боевые действия с применением оружия, обладают иным правовым статусом в отличие от гражданских лиц.

Международно-правовая защита распространяется как на все гражданское население, так и на каждого в отдельности. Статья 51 ДП1 гласит: «Гражданское население и отдельные гражданские лица пользуются защитой от опасностей, возникающих в связи с военными операциями». Гражданское население как таковое, а также отдельные гражданские лица не должны являться объектом нападений, запрещаются акты насилия или угрозы насилием, имеющие основной целью терроризировать гражданское население. На всех граждан распространяются правила об их защите от опасности военных операций. Недопустимы какие-либо атакующие маневры, направленные против населения: насильственные действия с целью вселить страх в сердца людей, неожиданные атаки с целью поразить военные точки, мирное население или занять города. Каждая из воюющих сторон обязана предпринять все необходимые меры во время атаки, чтобы предотвратить случайные жертвы среди гражданского населения, ранения, ущерб гражданским объектам (ст.57 ДП1).

Нормы МГП защищают граждан, арестованных одной из воюющих сторон. Их необходимо уважать и относиться к ним по-человечески при любых условиях, невзирая на пол, расу, цвет кожи, веру, политические или иные взгляды, национальную или

общественную принадлежность. Граждане должны пользоваться в любых условиях правом уважения личности и чести, семейными и религиозными правами, а также вправе требовать к себе человеческого отношения в различных обстоятельствах.

В отношении гражданского населения действуют все запреты, закрепленные в упомянутой ранее ст. 75 ДПП и в ст. 3 ЖК. Запрещается подвергать человека каким-либо медицинским обследованиям, если человек здоров, в частности проводить ампутирование человеческих органов, вести медицинские или научные опыты даже при согласии данного человека. Не должен наноситься ущерб физическому или психическому состоянию здоровья и неприкосновенности лиц, находящихся во власти противной стороны, или интернированных, задержанных или каким-либо иным образом лишенных свободы.

Запрещается подвергать таких лиц даже с их согласия физическим увечьям; медицинским или научным экспериментам; удалению тканей или органов для пересадки, за исключением тех случаев, когда такие действия являются оправданными. Не допускается применение грабительских и мстительных действий против людей и их имущества, наказание невиновного человека (ст.ст. 32–34 ЖК4 и ст.ст. 11, 75 ДПП).

Следствие и судебный процесс в отношении арестованного должны осуществляться при соблюдении всех процессуальных гарантий. Лица, подвергающиеся аресту, задержанию или интернированию по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, пользуются защитой до их окончательного освобождения, репатриации даже по окончании вооруженного конфликта.

Оккупирующая сторона обязана обеспечить население, проживающее на оккупированных землях, предметами первостепенной необходимости, едой, лекарствами, одеждой, убежищем, разрешать получать персональные посылки, если это не противоречит интересам безопасности. Интернированным должно быть разрешено получать посланные почтой, другим путем посылки, содержащие еду, лекарства, одежду, книги или религиозные предметы и т.п. (ст.ст. 89,90,93,108 ЖК4).

- Преференциальная защита особо уязвимых групп населения Международно-правовые акты уделяют особое внимание защите женщин и детей, находящихся в зоне военных конфликтов. ЖК4 признала необходимость всеобщей и особенной охраны женщин и детей.

В дальнейшем принцип особой защиты женщин и детей был раскрыт в Декларации ООН о защите женщин и детей в чрезвычайных обстоятельствах и во время вооруженных конфликтов 1974 г. В ДПП более детально регламентируются формы защиты и гарантии прав женщины и ребенка. В ст. 75, п.5 сказано: «Женщины, свобода которых ограничивается по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, содержатся в помещениях, отдельных от помещений для мужчин. Они находятся под непосредственным надзором женщин.

Однако в случаях, когда задержанию или интернированию подвергаются семьи, их, по возможности, размещают в одном и том же месте и содержат как отдельные семьи». В соответствии со ст. 76 ДПП, женщины пользуются особым уважением, им обеспечивается защита, в частности от изнасилования, принуждения к проституции и любых других форм непристойных посягательств. Дела беременных женщин и матерей малолетних детей, подвергнувшихся аресту, задержанию или интернированию по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, рассматриваются в первоочередном порядке. К беременным женщинам и матерям, имеющим малолетних детей, не применяется наказание в виде смертного приговора за правонарушения, связанные с вооруженным конфликтом.

Предусмотрены особые меры защиты детей, очутившихся в зоне военных конфликтов. Согласно ст. 77 Протокола «дети пользуются особым уважением, и им

обеспечивается защита от любого рода непристойных посягательств. Стороны, находящиеся в конфликте, обеспечивают им защиту и помощь», которые им требуются ввиду их возраста или по любой другой причине.

При обеспечении медицинской помощью особое внимание уделяется раненым, больным, престарелым, беременным женщинам, младенцам, инвалидам и потерпевшим кораблекрушение (ст.ст.16–18 Конвенции). Дети, не достигшие пятнадцатилетнего возраста, не должны принимать непосредственного участия в военных действиях и вербоваться в вооруженные силы.

Если, в исключительных случаях, дети, не достигшие пятнадцатилетнего возраста, принимают непосредственное участие в военных действиях и попадают во власть противной стороны, они продолжают пользоваться особой защитой, независимо от того, являются ли они военнопленными или нет. В случае ареста, задержания или интернирования по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, дети содержатся в помещениях, отдельных от помещений для взрослых, кроме тех случаев, когда они размещаются вместе со своей семьей.

Смертный приговор за правонарушение, связанное с вооруженным конфликтом, не приводится в исполнение в отношении лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста.

Таким образом, гражданскому населению, особенно наиболее уязвимым группам, обеспечивается всесторонняя защита по МГП. Проблемы для обсуждения

1. Возможность действия привилегий и прав военнопленных, гарантированных ЖКЗ в случае добровольного отказа от них со стороны военнопленных.

2. Право на защиту гражданского лица, периодически участвующего в вооруженном конфликте.

3. Преференциальная защита женщин и детей в период вооруженного конфликта как нарушение прав всех гражданских лиц на равную защиту.

- Соотносимость применения международного гуманитарного права и права прав человека в условиях вооруженного конфликта и чрезвычайного положения В настоящее время в науке международного права активно дискутируется вопрос о соотносимости МГП и права прав человека (далее ППЧ). При этом высказываются диаметрально противоположные позиции:

1) непризнание возможности одновременного применения МГП и ППЧ в условиях вооруженного конфликта и чрезвычайного положения [3];

2) полное отрицание существования МГП и ППЧ как самостоятельных отраслей права и квалификация МГП как суперотрасли, включающей в качестве подотраслей МГП в условиях вооруженного конфликта и ППЧ [4, с. 11–12];

3) признание взаимодополняемости МГП и ППЧ, не исключаяющей их самостоятельного применения [5, с. 95].

Такое разнообразие мнений обусловлено, с одной стороны, взаимосвязью права прав человека и права вооруженных конфликтов, а с другой – их различиями. ППЧ регламентирует основные, фундаментальные права, необходимые для жизнедеятельности человека, независимо от того, находится ли он в условиях мирного времени либо в период вооруженного конфликта. МГП применяется только в период войны, поэтому оно ограничено как по сфере применения, так и по содержанию. Вместе с тем общее происхождение, единая направленность обусловили наличие общих стержневых норм, «неизменного ядра» прав человека, таких как:

- право на жизнь;
- недопустимость дискриминации;

- недопустимость пыток или жестоких бесчеловечных или унижающих достоинство обращения и наказаний;
- недопустимость рабства или иного подневольного состояния;
- право на процессуальные гарантии во время судебного разбирательства.

Наличие такого неизменного ядра, являющегося объектом регулирования ППЧ и МГП, требует, по словам Президента МККК Якоба Келленбергера, использования принципа *lex specialis* (специальный закон) для определения сферы действия гарантий и средств защиты. Например, когда положения МГП, такие как общая ст. 3 ЖК «должны...на практике наполняться конкретным содержанием посредством применения других совокупностей норм» [6, с. 651].

В частности, применение гарантии справедливого судебного разбирательства, закрепленной в ст. 14 МПГПП, значительно более детализировано, чем аналогичное положение ст. 3. Вместе с тем совершенно справедливо утверждение, содержащееся в документе УВКПЧ «Международно-правовая защита прав человека в условиях вооруженного конфликта» о том, что использовать принцип *lex specialis* необходимо лишь в случае очевидной коллизии между двумя нормами, которые могли быть применены в конкретной ситуации. Определение того, какая норма будет обладать преимущественной силой, зависит от анализа фактов и от конкретной защиты, предусмотренной в соответствующих нормах [7, с.73].

Наиболее весомый вклад в решение этого теоретического спора внесены Консультативными заключениями Международного Суда ООН: Консультативное заключение 1996 г. о законности угрозы использования ядерного оружия и Консультативное заключение 2004 г. о правовых последствиях строительства стены на оккупированной Палестинской территории.

В Консультативном заключении 1996 г. Международный Суд признал взаимосвязь между МГП и ППЧ при регламентации права на жизнь, указав, что, в принципе, право быть произвольно лишенным жизни (ст. 6 МПГПП) применяется в контексте военных действий. Критерий того, что является произвольным лишением жизни, подлежит определению с помощью *lex specialis*, а именно, правом, применимым в период вооруженных конфликтов и предназначенным регулировать порядок ведения военных действий. Следовательно, вопрос о том, должен ли какой-либо конкретный случай утраты жизни в результате применения определенного вида оружия в ходе ведения военных действий расцениваться как произвольное лишение жизни в нарушение ст. 6 Пакта, может быть решен только путем отсылки к праву, применимому в период вооруженного конфликта, а не на основании положений самого Пакта.

Таким образом, в данном Консультативном заключении был определен статус МГП как *lex specialis* по отношению к ППЧ и была обоснована необходимость его применения в период вооруженного конфликта с целью дополнения и конкретизации соответствующих положений ППЧ. Более развернуто механизм взаимосвязи между ППЧ и МГП был раскрыт в Консультативном заключении Международного Суда 2004 г. на примере трех возможных ситуаций: «одни права могут быть вопросами исключительно международного гуманитарного права; другие могут быть вопросами исключительно стандартов в области прав человека; третьи могут быть вопросами, охватываемыми обеими этими отраслями международного права».

В настоящее время взаимосвязанность и взаимодополняемость норм ППЧ и МГП получили подтверждение в резолюциях главных органов ООН: Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности и Соображениях договорных органов, выполняющих мониторинговые функции за соблюдением конвенций по правам человека. Следует

отметить, что взаимосвязанность норм МГП и ППЧ получила закрепление и в конвенционных документах.

В частности, в Конвенции по правам ребенка устанавливается, что государства-участники обязуются уважать нормы международного гуманитарного права, применимые к ним в случае вооруженного конфликта и имеющие отношение к детям, и обеспечивать их соблюдение (ст.38, п.1). В статье 72 ДП1 указывается, что ее положения «являются дополнением к нормам, касающимся гуманитарной защиты гражданских лиц и гражданских объектов, находящихся во власти стороны, участвующей в конфликте, к другим применяемым нормам международного права, относящимся к защите основных прав человека в период международных вооруженных конфликтов».

Кроме того, как было показано выше, права человека, подлежащие защите в условиях вооруженного конфликта, согласно ЖК, ДП1 и ДП2, практически воспроизводят фундаментальные права человека, содержащиеся в Пактах о правах человека. Таким образом, можно сделать вывод о признании международным сообществом взаимосвязанности и взаимодополняемости МГП и ППЧ при совпадающих предметах регулирования.

- Применение норм международного гуманитарного права и права прав человека в практике региональных международных судов по правам человека Признание возможной совместной применимости ППЧ и МГП породило вопрос о том, могут ли региональные суды по правам человека, в частности Европейский суд по правам человека и Межамериканский суд по правам человека при рассмотрении жалоб ссылаться не только на нарушения соответствующих конвенций по правам человека, но и на нормы МГП.

На первый взгляд, для этого есть надлежащие правовые основания: ст.15 Европейской конвенции о защите основных прав и свобод и ст.27 Американской конвенции о правах человека, регулирующие ситуации с соблюдением государствами прав человека во время войны или иного чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации, а также наличие содержательно общих статей, закрепленных в ст.ст. 2–4, 6, 7 ЕКПЧ и ст. 4, 5, 8, 9 АКПЧ и в ст. 3 ЖК, ст. 75 ДП1 и ст. 4 ДП2 позволяют одновременное применение норм ППЧ и МГП.

С другой стороны, согласно Статуту Европейского и Американского суда, они имеют право устанавливать нарушения только соответствующих конвенций по правам человека. Поэтому только практика указанных судов может ответить на вопрос о применимости норм МГП при рассмотрении жалоб, связанных с нарушением прав человека в ситуации вооруженного конфликта.

Первым органом, в практике которого были выработаны подходы к этому вопросу, была Межамериканская комиссия по правам человека. Рассматривая в 1998 г. дело, получившее название «La Tablada», Комиссия сослалась на ст.3 ЖК, аргументируя это тем, что тщательно спланированная операция в Ла Табладе не может рассматриваться как внутренние волнения, а поэтому перешла порог применения ст. 3 ЖК. Обосновывая правомерность ссылки на нормы МГП, Комиссия опиралась на ст. 25 Американской конвенции, устанавливающей право на судебную защиту любых основных прав, признанных Конституцией и законодательством государств. Комиссия утверждала, что к таким правам относятся и права, гарантированные Женевскими конвенциями 1949 г., поскольку они инкорпорированы в национальное законодательство Аргентины [8, с.130–131].

Хотя решение Межамериканской комиссии в литературе получило много критических оценок, Комиссия продолжила практиковать ссылки на нарушения норм МГП. Однако Межамериканский суд не согласился с позицией Межамериканской комиссии и

пришел к выводу, что ст. 3 конвенций может применяться только как средство толкования норм о защите прав человека в условиях немеждународного вооруженного конфликта. Любое другое применение норм МГП не отвечает положениям конвенций [8, с. 135–136].

Практика Европейского суда демонстрирует сдержанное отношение к возможности прямой ссылки на нормы МГП при установлении факта нарушения прав человека в соответствии с Европейской конвенцией. Хотя примеры прямых ссылок на нормы МГП отсутствуют, косвенное использование таких норм имеется. Например, в решении по иску Исаевой против Российской Федерации Суд акцентировал внимание на способы проведения операции и по существу использовал положения ЖК4 без каких-либо конкретных ссылок на статьи Конвенции и ДП1. В частности, в решении Суда утверждалось, что применение ... неизбирательного оружия не может рассматриваться как совместимое с требованиями к осторожности, в соответствии с которыми представителям государства можно применять смертельное оружие.

Поэтому можно согласиться с выводом Гнатовского Н.Н., что «современный подход Европейского Суда по правам человека позволяет обеспечить юридический результат, который соответствует Европейской конвенции и международному гуманитарному праву... и без прямого упоминания последнего» [8, с. 139].

Обзор практики Межамериканского суда по правам человека и Европейского суда по правам человека позволяет сделать вывод, что при установлении факта нарушений положений соответствующей Конвенции по правам человека они используют нормы МГП при отсутствии конкретных ссылок на них в своих решениях.

ТЕМА 4. ЛИЧНОСТЬ, ОБЩЕСТВО, ГОСУДАРСТВО: ВЗАИМНЫЕ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ

Цели изучения 1. Получить представление о приоритетности прав человека при определении демократического социального правового государства.

2. Уяснить особенности реализации прав человека в условиях трансформации политического и экономического строя Беларуси.

3. Выяснить характер формирования социального государства и гражданского общества.

4. Сформировать представление о балансе индивидуальных и коллективных прав и свобод при демократизации государства и общества.

1. Приоритет прав человека как определяющий критерий демократического социального правового государства

Основной Закон нашей страны определяет Республику Беларусь как демократическое социальное правовое государство (ст.1). Каждое из нормативно приведенных определений имеет самостоятельное смысловое значение.

Демократическое государство – такая форма политического устройства общества, которая отражает волю всего народа и соответствует общепризнанным правам и свободам человека. Ключевое значение для устройства и функционирования демократического государства имеет приоритет прав человека.

Этот приоритет выражается в конкретных формах реализации демократии, а именно:

- в свободе выборов;
- в признании народа легитимным источником власти;
- в осуществлении обществом функций самоуправления.

Приоритетность прав человека реализуется прежде всего через данные формы демократии: свобода выборов закреплена в качестве права избирать и быть избранным в государственные органы (ст. 38 Конституции); единственным источником государственной власти в Республике Беларусь признан народ

(ст. 3 Конституции); осуществление функций самоуправления происходит посредством прямого участия граждан в государственных и общественных делах (ст. 117 Конституции).

В реализации демократических форм белорусского государства женщинам предоставлено равное право наряду с мужчинами, что прямо закреплено в ч. 4 ст. 32 Основного Закона: женщинам обеспечивается предоставление равных с мужчинами возможностей в получении образования и профессиональной подготовке, в труде и продвижении по службе (работе), в общественно-политической, культурной и других сферах деятельности, а также создание условий для охраны их труда и здоровья.

Социальное государство – особая система регулирования отношений в обществе, основанная на принципе социальной справедливости распределения материальных благ с целью устранения социальных различий и как следствие обеспечения социальной устойчивости в обществе.

В Конституции Республики Беларусь закреплена особая социальная направленность функционирования государства: человек, его права, свободы и гарантии их реализации объявляются высшей ценностью и целью государства и общества. Государство несет ответственность перед гражданином за создание условий для достойного развития личности (ст. 2).

Социальная политика Республики Беларусь основана на принципах социального равенства и реализуется по всем направлениям социальной сферы – от образования до пенсионного обеспечения граждан. Особое значение принадлежит удовлетворению социальных потребностей членов общества в сфере материнства и детства. Основной Закон определяет, что семья, материнство и детство находятся под защитой государства (ст. 32).

Правовое государство – политическая организация общества, основанная на верховенстве права. В своей деятельности правовое государство не только само базируется на принципах приоритета правового закона, но и управляет системой общественного устройства исключительно посредством права. Принцип верховенства права закреплён конституционно и определяет идейное содержание реализации всей системы прав человека. Во-первых, основным выражением данного принципа является определение конституционной обязанности белорусского государства гарантировать права и свободы граждан, закреплённые в Конституции, законах и международных обязательствах государства. Во-вторых, реальное обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь объявляется высшей ценностью государства (ст. 21 Конституции).

Данные положения Конституции конкретизируются нормами, определяющими реализацию принципов правового государства относительно прав человека. Так, ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом и лишь в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц (ст. 23).

Государство обеспечивает свободу, неприкосновенность и достоинство личности, а ограничение или лишение личной свободы возможно в случаях и порядке, специально установленных законом (ст. 25). На гарантированность и практическую реализацию прав человека нацелены и более конкретные нормы Основного Закона. Например, ст. 26 определяет, что никто не может быть признан виновным в преступлении, если его вина не будет доказана в суде и т. д.

Таким образом, Конституция Республики Беларусь гарантирует не только наличие, но и реальную реализацию прав человека в условиях национальной правовой системы. Правовой основой существования и реализации прав человека является их официальное признание, что выражается в закреплении прав человека в нормативных правовых актах [1, с. 23]. Статья 2 Основного Закона Глава 6 85 объявляет человека, его права и свободы «высшей ценностью и целью общества и государства». Тем самым Основной Закон закрепляет приоритет прав человека в качестве основного критерия определения демократического социального правового государства. Естественно, что сделано это

применительно к реальной практике построения такого государства в собственных национальных условиях.

Критерий приоритетности прав человека позволяет измерять степень готовности государства выступать в качестве демократического социального правового организма. Но конституционное закрепление прав человека еще не означает отсутствия определенных проблем в плоскости практической реализации прав человека в условиях конкретной социально-политической среды. Не является исключением и Республика Беларусь, которая проходит сложный путь трансформации своего политического и экономического строя.

2. Права человека в условиях трансформации политического и экономического строя Беларуси

27 июля 1990 года Верховный Совет Белорусской ССР принял Декларацию о государственном суверенитете, которая 25 августа 1991 года обрела статус конституционного закона и стала обладать высшей юридической силой на территории Республики Беларусь. Высшей целью нового государства объявлялось свободное развитие каждого гражданина на основе обеспечения прав личности в соответствии с Конституцией Республики Беларусь и ее международными обязательствами (ст. 3 Декларации). Права и законные интересы граждан государство брало под свою охрану (ст. 4 Декларации).

На территории страны устанавливалось верховенство Конституции и законов Республики Беларусь, что являлось юридической основой для создания правового государства. Конечно же, Декларация еще не закрепляла приоритетность прав человека и не определяла статус демократического социального государства. Но именно в этот период были заложены основы будущего конституционного строительства белорусского государства. Новый импульс в развитии прав человека Республика Беларусь приобрела именно в начале 90-х годов XX века. В Конституции БССР 1977 года содержался широкий перечень различных социально-экономических прав граждан СССР. Особое внимание уделялось праву на труд, которое непосредственно охранялось трудовым законодательством. Существовали реальные права на образование, на охрану здоровья, на социальное обеспечение.

В БССР большое значение имели права женщин, поскольку более 50 % белорусского населения составляли лица женского пола. 80 % женщин в Беларуси имели специальное образование, а в научной сфере женщины составляли около 40 %. Практически всю социальную сферу деятельности обеспечивали работницы-женщины. Достаточно сказать, что из четырех работников медицины, образования и культуры трое составляли женщины, а в среде специалистов народного хозяйства лица женского пола составляли 58 %.

Таким образом, Республика Беларусь к началу строительства самостоятельного суверенного государства уже имела позитивный опыт в области декларирования и реализации прав человека. Дальнейшие условия трансформации экономического и политического строя Беларуси определили особенности реализации прав человека в новых геополитических условиях. Как отмечают исследователи, права человека «отражают конкретный период развития народа» и особенности развития определенного региона.

Мощным стимулом развития прав человека в Республике Беларусь является международный фактор. Периодические доклады Беларуси на заседаниях Комитета ООН по правам человека являются показателем открытости белорусского государства к обсуждению проблем в данной области. Очередной доклад о правах человека в Беларуси будет заслушан на 113-й сессии Комитета ООН 15 марта 2015 года. Кроме того, ООН периодически заслушивает специальные доклады на сессиях Совета по правам человека.

Так, последний доклад был представлен на 26-й сессии Совета в июне 2014 года. Особое внимание при этом было обращено на социальные, экономические и культурные права граждан Беларуси. Предложено активизировать работу государства по реальному решению проблем инвалидов и дальнейшему обеспечению гендерного равенства. Появился и ряд новых тем относительно прав граждан на доступ к информации и защите

персональных данных, хотя к этому времени уже были приняты изменения в Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации». В спецдокладе было отмечено, что данные изменения не являются достаточными для обеспечения информационных прав граждан.

Особое место отводится вопросам использования белорусского языка в сфере образования и культуры. Было отмечено, что белорусские организации, которые работают в данных сферах, должны более активно сотрудничать со спецдокладчиком ООН, как и в вопросах межэтнических отношений, по которым Комиссия ООН получает весьма ограниченную информацию. Как видим, международное положение Республики Беларусь позитивно влияет на развитие прав человека в нашей стране, но требует более активной позиции всех сторон в вопросах конкретного сотрудничества в области реализации прав человека.

Еще одним фактором, влияющим на развитие прав человека в условиях трансформации политического и экономического строя, является историческое наследие белорусского общества. В условиях советского строя нарушались многие политические и гражданские права человека, а некоторые из них, такие, например, как право въезда и выезда из страны, свобода информации, свобода совести и другие, не реализовывались вовсе. Естественно, что в Советской Белоруссии имели место аналогичные процессы. Несмотря на это Республика Беларусь являлась участницей многих международных документов в области прав человека. Так, Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах белорусское государство ратифицировало в 1973 году.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин была ратифицирована Белоруссией в 1981 году. Вместе с тем сама Всеобщая декларация прав человека не издавалась в Советской Белоруссии до 1988 года. Отсутствовало правозащитное движение. Само понимание идеи прав человека отсутствовало в белорусском обществе и расценивалось как нечто враждебное советскому строю. Естественно, что данные исторические и идейные условия осложняют процессы формирования и реализации прав человека в условиях трансформации белорусского общества. Позитивное значение для развития идей в области прав человека имеют современные процессы системного развития белорусского государства.

За последние годы произошли существенные изменения в политической и экономической системе Республики Беларусь, что не могло не отразиться на состоянии прав человека в нашей республике. Во-первых, сформировалась устойчивая нормативная база, определяющая права и свободы белорусских граждан. Ведущая роль принадлежит Конституции Республики Беларусь, определяющей приоритет прав человека во всех сферах общественной жизни. На базе Основного Закона принят целый ряд нормативных правовых актов, определяющих содержание и реализацию конкретных прав белорусских граждан.

К числу важнейших законодательных актов в данной области относятся: Избирательный кодекс Республики Беларусь, законы «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь», «О свободе совести и религиозных организациях», «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь», «О средствах массовой информации», «Об обращениях граждан и юридических лиц», «Об информации, информатизации и защите информации» и др.

Во-вторых, определенный прогресс достигнут в области социальных и культурных прав. Целым рядом законодательных актов закреплено право на условия работы, отвечающие требованиям безопасности жизни. В системе предприятий созданы службы по охране труда, специалисты и руководители проходят периодическую аттестацию в этой сфере. Реализовано право граждан на создание профессиональных союзов, которые представлены сегодня несколькими профессиональными объединениями: Белорусский независимый профсоюз, Свободный профсоюз Белорусский, Свободный профсоюз металлистов, Белорусский профсоюз работников радиоэлектронной промышленности и

Федерация профсоюзов Беларуси. Обеспечено право граждан Республики Беларусь на образование, что нашло практическое отражение в Кодексе об образовании.

Много внимания уделяется реализации прав на доступ к культурным ценностям, участие в культурной жизни общества, права на защиту от безработицы, на жилище и целый ряд других социальных и культурных прав. Вместе с тем глубинные изменения экономического и политического строя Беларуси породили целый ряд проблем в области реализации прав человека. Данные проблемы в первую очередь связаны с недостаточным уровнем экономического обеспечения потребностей белорусских граждан.

В связи с этим не реализуется полностью право на достойный уровень жизни, который предполагает поддержание здоровья и благосостояния не только самого человека, но и его семьи. Согласно статистическим данным, средний уровень заработной платы в Республике Беларусь на май 2014 года составил чуть более 500 долларов. Причем самый низкий уровень заработной платы традиционно сохраняется в наиболее социально значимых сферах: в образовании – 300 долларов, в здравоохранении – 400 долларов. Низкий уровень доходов влияет на возможности граждан в полной мере реализовывать предоставленные им конституционные права на жилище, на образование, на отдых и досуг, на защиту от безработицы, на справедливое и удовлетворительное вознаграждение за свой труд и целый ряд других прав.

Экономическая трансформация белорусского общества влечет серьезные проблемы и в области реализации прав женщин, которые являются одной из самых незащищенных категорий граждан. Достаточно сказать, что доля женщин, занятых на тяжелых работах и в условиях вредного производства, составляет 40 %. Не обеспечено в полной мере право на материнство и детство, в результате чего Беларусь продолжает оставаться страной с низкой рождаемостью. Высоким является процент женщин, с хроническими заболеваниями.

Конечно, в основе неблагоприятной ситуации в области реализации прав человека лежат прежде всего экономические факторы. Но нельзя сбрасывать со счетов и фактор духовно-нравственного «здоровья» общества. От шкалы моральных ценностей, сложившихся в обществе, зависит реализация всей системы прав человека. Так, невозможно обеспечить право на жизнь при прогрессирующем росте числа самоубийств. По данным Министерства здравоохранения, в Беларуси каждый год добровольно уходят из жизни около трех тысяч человек. Больше всего самоубийств совершают лица трудоспособного возраста (78,5 %).

Такая же ситуация наблюдается и в сфере реализации права на охрану здоровья. Рост числа заболеваний венерическими болезнями, СПИДом, распространение наркомании, алкоголизма и токсикомании свидетельствуют прежде всего о личностных установках членов общества и их ориентации на антисоциальное поведение. И здесь важное значение приобретает социальная функция государства по воспитанию членов гражданского общества. В свою очередь, от готовности общества генерировать и развивать идею прав человека зависит успех всех мероприятий, проводимых в данной области публичными структурами.

Таким образом, изменения политического и социального строя Беларуси в последние десятилетия привели к позитивным переменам в области признания суверенной страной прав человека. Это выразилось в формировании самостоятельной нормативной базы в данной области, появлении новых организационных структур демократического характера, во внедрении идеи прав человека в условиях формирующегося гражданского общества.

Республика Беларусь взяла курс на создание социального государства, ориентированного прежде всего на потребности человека. Формирование такого государства и его институтов, как и создание гражданского общества – дело не одного дня и даже десятилетия. Европа прошла долгий и сложный путь формирования общечеловеческих ценностей, к важнейшим из которых относятся права человека. Республике Беларусь предстоит пройти не менее сложный путь преодоления различных

трудностей. Важнейшей составляющей успешного решения задачи построения государства, декларированного Конституцией и обеспечивающего весь спектр прав человека, является опора государственных институтов на здоровую в духовном и физическом отношении нацию.

3. Формирование социального государства и гражданского общества, их институты

Идея социальной государственности, возникшая на рубеже XIX – XX столетий, обрела современную форму конституционной реализации практически во всех демократических странах. Конституция Республики Беларусь закрепляет социальный статус нашего государства и определяет социальную направленность государственной политики во всех сферах общественной жизни. Сам термин «социальный» произошел от латинского слова «socialis», что означает совместный, товарищеский, общественный. Изначально данный термин обозначал явления, которые были присущи человеку и могли возникать только в объединениях людей.

Действительно, индивидуальная воля людей может быть реализована лишь сообща. Иначе и не могут поступать субъекты, наделенные волей и сознанием. Эта совместная деятельность определенным образом направляется на решение общих вопросов и удовлетворение общих потребностей. Но задачей государства является не подавление этого инстинкта социальной деятельности, а развитие его, что в конечном итоге нацелено на достижение благополучия всех членов общества. Достижение этой цели предполагает решение следующих задач: • формирование и применение развитого социального законодательства, а также государственных социально значимых программ; • создание социально ориентированной структуры экономики; • достижение высокого уровня развития экономики страны; • внедрение института социальной ответственности перед обществом; • формирование гражданского общества. В основе формирования социального законодательства лежит принцип всеобщности и всесторонности социального обеспечения граждан. «Всеобщность» в использовании социального обеспечения означает равную возможность для всех членов общества получать соответствующие виды социальной помощи при возникновении определенных жизненных обстоятельств – получении инвалидности, достижении пенсионного возраста и т.д.

«Всесторонность» социального обеспечения предполагает предоставление социальной помощи в самых различных сферах. В Республике Беларусь сложилась развитая система социального законодательства, о чем свидетельствует большое количество нормативных правовых актов, регулирующих социальную сферу. Основными из них являются Законы Республики Беларусь – «О социальном обслуживании», «О государственных социальных льготах, правах и гарантиях для отдельных категорий граждан», «О пенсионном обеспечении», «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь», «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, других радиационных аварий» и ряд других. Указами Президента Республики Беларусь ежегодно утверждаются планы законопроектной деятельности, в которых существенное место занимают проекты законов в сфере социальной защиты граждан.

В Республике Беларусь принимаются социально значимые государственные программы в сфере строительства жилья, республиканские и местные программы по государственной поддержке молодежных и детских объединений, в области предупреждения инвалидности, реабилитации инвалидов и др. Принят специальный Закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь», в соответствии с которым происходит формирование и принятие, в том числе и социально значимых, государственных программ. Создание социально ориентированной структуры экономики является одним из основных приоритетов развития белорусской государственности.

В основе создания такой структуры находится концепция белорусской модели социально ориентированной рыночной экономики. Особенности данной модели являются: • наличие эффективной государственной власти, которая обеспечивает социальную справедливость в обществе путем проведения своей социальной политики во всех сферах экономики; • реальное инвестирование в образование, здоровье населения, в профессиональное и культурное развитие личности; • формирование социального типа «эффективного собственника», реализующего не только производственные программы, но и социально ориентированные мероприятия, поощряемые государством; • интегрированность социальных сфер развития экономики с аналогичными областями экономики Российской Федерации и стран СНГ.

Социальная ориентация белорусской экономики предполагает не только реализацию социальных мероприятий, но и, самое главное, достижение высокого уровня развития экономики страны, что скажется на благосостоянии белорусских граждан. К сожалению, данный уровень еще не соответствует мировым критериям общественного благосостояния. Достаточно низким остается уровень доходов работника, качество образования, демографический показатель народонаселения и рождаемости, хотя за последнее десятилетие Республика Беларусь достигла определенных успехов в этих областях.

По данным Белстата заработная плата населения выросла в четыре раза. Качество образования позволило многим белорусским вузам повысить свой рейтинг в международной шкале образовательных услуг. В частности, Белорусский государственный университет вошел в группу 500 лучших университетов мира и занял 2-е место в рейтинге вузов СНГ. Значительно выросла рождаемость населения Беларуси. В 2013 году был отмечен самый высокий показатель рождаемости за последние годы – на свет появилось 116 тысяч детей.

Определенные успехи были достигнуты в повышении уровня благосостояния белорусских женщин, что позитивно отразилось на улучшении гендерной проблемы в Беларуси. Средняя заработная плата женщин повысилась до уровня 80 % средней заработной платы мужчин, что даже выше, чем в большинстве развитых стран. Уровень образования белорусских женщин значительно выше уровня образования мужчин. В частности, высшее образование в Беларуси имеют 24 % женщин и 19 % мужчин. Не существует большой разницы и в уровне доходов белорусских женщин по сравнению с мужским населением. Таким образом, уровень благосостояния белорусских граждан и всех социальных слоев общества напрямую зависит от темпов экономического развития страны. Социально ориентированная структура белорусской экономики может использовать экономические достижения государства, призванного проводить сильную социальную политику.

Большое значение для формирования социального государства имеет формирование и внедрение института социальной ответственности государства перед обществом. Во-первых, социальное государство несет ответственность за адекватное и объективное закрепление в законодательстве определенного объема социальных возможностей личности. В этом плане в Республике Беларусь создана обширная и качественная законодательная база, закрепляющая весь спектр прав и свобод гражданина. Эта нормативная модель соответствует достигнутому в настоящее время уровню общественного развития белорусского государства и основным международным документам в области соблюдения прав человека. Во-вторых, социальное государство ответственно перед обществом за систему гарантий, обеспечивающих реальное соблюдение и реализацию прав и свобод человека.

Основными гарантиями выступают экономические факторы общественного благосостояния. В этом отношении Республике Беларусь предстоит наращивать темпы экономического развития с тем, чтобы обеспечить реализацию законодательно закрепленных прав и свобод человека. В-третьих, социальное государство ответственно перед обществом и гражданами за функционирование государственных механизмов по

восстановлению нарушенных прав и применению ответственности к лицам, нарушающим права и законные интересы других граждан.

Особое значение принадлежит судебной защите как одному из наиболее эффективных способов защиты прав и свобод человека и гражданина. Конституция Республики Беларусь гарантирует гражданам право на обращение в суд за защитой своих нарушенных прав, а также на разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом. Этим целям служит судебная система Республики Беларусь, закрепленная Основным Законом и определенная в Кодексе Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей.

Таким образом, правам белорусских граждан соответствуют определенные обязанности государства, составляющие его социальную ответственность перед обществом. Но в социальном государстве такая ответственность не должна носить односторонний характер. Взаимная ответственность государства и личности является важнейшим принципом демократического социального правового государства и основой для формирования гражданского общества.

Гражданское общество представляет собой негосударственную сферу общественной жизни, в которой свободные индивиды взаимодействуют друг с другом с целью реализации своих интересов. Признаками гражданского общества являются: а) наличие свободных индивидов и развитой системы гражданских институтов; б) самоорганизация и отсутствие государственного вмешательства в деятельность свободных индивидов; в) высокий уровень общественной культуры.

Основу формирования гражданского общества составляет наличие свободной личности. Только подлинно свободные индивиды способны на создание гражданского общества. В Республике Беларусь обеспечивается свобода экономической и предпринимательской деятельности индивидов, что является важнейшим элементом гражданского общества. В основе данной свободы находится защита права собственности, в том числе и на результаты интеллектуальной деятельности. Под защитой государства находятся как интеллектуальные, так и физические способности человека, в результате чего индивид способен сохранить свое достоинство, честь, а в определенных ситуациях и деловую репутацию.

Личная свобода человека базируется на его индивидуальных особенностях, которые в условиях гражданского общества не подавляются, а ложатся в основу взаимоотношений между людьми, становятся критерием оценки личности со стороны общества и государства. Человек перестает быть подчиненной частью общественного организма и становится автономной личностью. Структуру гражданского общества составляют добровольно созданные свободными индивидами объединения – органы местного самоуправления, профессиональные и творческие союзы, церкви, землячества, хозяйственные корпорации и кооперативы, партии, общественные движения и т. д.

Все эти и многие другие общности присутствуют в национальных условиях формирования гражданского общества. Правда, еще недостаточна эффективность работы данных образований, причиной чего является историческое наследие советского подхода формального формирования названных структур. Вместе с тем современная практика развития элементов структуры гражданского общества свидетельствует и об инициативности в деятельности многих объединений.

Так, Белорусский союз женщин представляет сегодня объединение женщин, действующее в их интересах, созданное для участия в управлении государственными делами, отстаивания в органах власти прав и законных интересов белорусских женщин, прав их семей и детей (ст.1.1 Устава Белорусского союза женщин). В настоящее время в Союзе состоит более 170 тыс. женщин, по всей стране действует около трех тысяч первичных организаций. Женские советы созданы во всех областях, городах и районах, а также во многих трудовых коллективах, учебных заведениях и по месту жительства членов Союза.

Гражданское общество активно функционирует в трех основных сферах – экономической, социально-политической и духовной. В экономической сфере гражданское общество представлено предприятиями и организациями, которые созданы гражданами для осуществления ими хозяйственно-экономической деятельности. Эти субъекты хозяйствования создаются сугубо на добровольной основе, по инициативе граждан и без непосредственного участия государства. Сюда относятся частные предприятия, акционерные общества, коллективные хозяйства, отраслевые союзы и ассоциации, кооперативы и т. д.

В Республике Беларусь растет число негосударственных предприятий. Совершенствуется структура управления негосударственными формами собственности, что способствует развитию инициативы граждан в хозяйственно-экономической сфере общества. Структурными элементами гражданского общества в социально-политической сфере являются органы общественного самоуправления, негосударственные средства массовой информации, общественные, политические организации и движения, иные формы общественно-политической активности граждан (митинги, демонстрации, собрания).

Основная задача данных образований и форм состоит в формировании и выражении общественного мнения. Здесь же происходит разрешение социальных конфликтов без участия государства и его органов, осуществляются функции взаимопомощи между членами объединений.

Духовная сфера гражданского общества связана с творческим развитием личности. Различного рода творческие объединения писателей, художников, артистов, научные сообщества, просветительские организации, религиозные общества способствуют развитию свободной личности, помогают удовлетворять духовные потребности индивида. Реализация свободы совести и слова происходящая в духовной сфере гражданского общества, происходит без какого-либо давления со стороны государственных органов. Творческие личности добровольно объединяются в различного рода союзы и ассоциации.

В республике сложилась целая «Белорусская конфедерация творческих союзов», которой государство предоставляет налоговые льготы. Самоорганизация гражданского общества также не поддерживается принудительной силой государства. В основе функционирования общества лежит прежде всего волевая деятельность свободных индивидов, которые ставят перед собой общие цели и достигают их. Данная деятельность осуществляется осознанно, т. е. с полным пониманием своих обязанностей как перед всем обществом, так и перед другими людьми. Социальная саморегуляция достигается не посредством государственного воздействия на индивидов, а за счет целенаправленной деятельности членов гражданского общества. Государство не контролирует и не стремится контролировать личную жизнь человека, его мотивы, поступки, которыми он руководствуется и совершает, достигая поставленных целей. Этот принцип гарантирует человеку личную безопасность от недобросовестных посягательств государственных органов на его права и свободы. Конституция Республики Беларусь гарантирует своим гражданам свободу от незаконного вмешательства в их личную жизнь (ст. 28).

Важным условием функционирования гражданского общества является наличие высокого уровня общественной культуры. Современная культура общества основана на принципах равенства, свободы и справедливости, что соответствует содержанию гражданского общества. В основе общественной культуры лежит ее важнейшая разновидность – правовая культура, которая формирует социальные требования сбалансированного сочетания прав и обязанностей членов гражданского общества. Наличие собственной свободы возможно только с признанием свободы других членов общества. Республика Беларусь имеет богатые культурные традиции, сформированные под воздействием различных типов культур. Правовая культура белорусских граждан разнообразна, для нее характерно сочетание традиционных и современных ценностей, что способствует более успешному продвижению нашей страны к формированию полноценного гражданского общества.

4. Баланс индивидуальных и коллективных прав и свобод как основа демократизации государства и общества

Индивидуальные права и свободы человека не могут существовать вне общества, которое является связующим звеном между правами индивида и коллективными правами социума. Баланс данных интересов определяет успех создания демократического общества и государства. К индивидуальным правам и свободам относятся естественные и приобретенные права, принадлежащие каждому человеку в отдельности. Они реализуются в индивидуальном порядке. Коллективные права относятся к новому поколению прав человека. Они не являются естественными, так как появились в результате эволюции социума и отражают потребности не индивида, а определенной общественной группы. К коллективным правам относятся права народов (нации), а также различного рода групповые права, определенные по социальной или национальной принадлежности индивида.

Права народов связаны с принадлежностью индивидов к определенной территории, политической и национальной общности. Итоговый документ ЮНЕСКО 1989 г. определяет народ как группу индивидов, имеющую общие исторические традиции, языковую общность, территориальное единство, общую экономическую жизнь, общие этнические или религиозные признаки. Причем достаточно обладать одним из указанных признаков общности, чтобы считаться народом.

К правам народов относятся право на существование, право на самоопределение, право на равенство с другими народами, право на свою территорию, право на мир, право на развитие, право на здоровую окружающую среду и др. Эти права сформировались объективно и в определенной степени независимо от естественных прав человека. Но они являются важным условием реализации индивидуальных прав. Права народов не могут противоречить естественным правам человека, также как и права и свободы личности не могут игнорировать права народов. Групповые права касаются отдельных социальных групп граждан – женщин, детей, инвалидов, мигрантов, заключенных и т. д. Соответственно формируются и определенные группы коллективных прав – права женщин, права детей, права инвалидов, права мигрантов, права заключенных. Относительно прав национальных групп населения сложилось право национальных меньшинств. Также существуют права коренных народов. Групповые права не должны входить в противоречие с индивидуальными правами граждан, хотя наибольшее количество расхождений наблюдается именно в данной сфере.

Особую озабоченность в современном мире вызывает противоречие прав национальных меньшинств с правами титульной нации. Таковы, например, проблемы русскоязычного населения в странах Балтии, курдов – в Турции. В Республике Беларусь не существует проблем с реализацией прав национальных меньшинств. На территории нашей страны проживает около 140 национальностей. Самыми крупными национальными меньшинствами в Беларуси являются русские (11 %), поляки (4 %) и украинцы (2,5 %).

В нашей стране накоплен большой опыт по работе с национальными меньшинствами. В частности, функционирует большое количество школ и отдельных классов, в которых проходит обучение на польском и литовском языках. Также организованы школы выходного дня для представителей армянской, азербайджанской, грузинской, греческой, еврейской, корейской, латышской, литовской, молдавской, польской, немецкой, татарской и украинской национальностей. Русский язык является вторым государственным языком в Беларуси.

Большое значение в современных условиях приобретают права женщин. Это самостоятельная группа коллективных прав закрепляет возможности, согласно официальной терминологии ООН, «человека-женщины». Основной принцип, который лежит в основе реализации существующих и создании новых прав – создание достаточных условий для обеспечения равенства мужчины и женщины во всех областях общественной жизни. Речь идет о равном политическом и социально-экономическом статусе, об

одинаковой степени участия мужчины и женщины в политической и социальной жизни, а также о равном их доступе к принятию решений. Равенство прав мужчин и женщин не предполагает доминирования одних над другими.

Особенности психофизического развития полов дает некоторые основания правового закрепления биологического неравенства мужчин и женщин. Речь идет о предоставлении женщинам льгот в области трудовых отношений, в сферах социального обеспечения. Современная гендерная политика учитывает половое различие людей и обеспечивает их правовое, а не фактическое равенство. В Республике Беларусь сложилась определенная система обеспечения прав женщин.

На государственном уровне принят Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2011 – 2015 гг. Принята и реализуется Республиканская программа «Женщины Республики Беларусь». Сформировалась нормативная база, закрепляющая социальные и политические гарантии реализации прав женщин в республике. Практическая реализация этих положений привела к положительным сдвигам в области обеспечения равенства белорусских женщин. Сегодня Беларусь находится на первом месте в СНГ по индексу развития с учетом гендерного фактора.

Республика Беларусь вошла в число 27 стран мира, достигших целевого показателя по участию женщин в принятии решений. 54 женщины избраны в Национальное Собрание Республики Беларусь. Около 25 % женщин возглавляет предприятия белорусского бизнеса. Согласно опросу представительства ООН в Беларуси, только 10 % белорусских женщин считает, что они не имеют равных прав с мужчинами. Вместе с тем в стране ежегодно растет процент женщин, подвергшихся насилию. В связи с этим в рамках реализации проектов международной технической помощи открываются «горячие линии», принят Закон «Об основах деятельности по профилактике правонарушений», в котором определены меры по предупреждению насилия в семье, открываются территориальные кризисные центры, союзы сестричеств, организации социального обслуживания семей. Все проводимые мероприятия свидетельствуют о социальной ориентированности белорусского государства.

В основе общего соблюдения баланса индивидуальных и коллективных прав лежат принципы, выработанные мировой общественной практикой и закрепленные в международных и национальных документах. К числу данных правил относятся: приоритетность прав личности в системе индивидуальных и коллективных прав; взаимосвязанность и взаимообусловленность прав человека. Баланс индивидуальных и коллективных прав и свобод должен быть основан на приоритетности прав личности.

Права народов и другие групповые права не должны противоречить правам индивида. Личность должна рассматриваться как цель функционирования любой социальной структуры, а не как средство достижения других, пусть и социально значимых, целей. Нарушение данного положения ведет к нарушению баланса индивидуальных и коллективных прав и как следствие к ущемлению прав личности. Под влиянием исторических традиций в Республике Беларусь еще сильны традиции доминирования коллективных интересов над индивидуальными. Нигилизм в отношении права и свобод конкретного индивида проявляется в нежелании со стороны членов общества признавать права другого человека. Иногда это нежелание сопровождается простым незнанием законодательства. В этом плане большую работу призваны выполнить судебные органы страны.

Правовая защита, как и возможные ограничения прав и свобод граждан, должны осуществляться независимым, компетентным судом в полном соответствии с требованиями законодательства. Ошибки в работе судов негативно сказываются не только на авторитете судебной власти, но и на международном престиже нашей страны в сфере обеспечения прав человека. Взаимосвязанность и взаимообусловленность индивидуальных и коллективных прав предполагает отсутствие односторонней абсолютизации тех или других прав и свобод.

Также как коллективные права не могут игнорировать права личности, так и права индивида не должны отрицать общих, коллективных интересов. Соблюдение прав отдельного человека должно происходить с учетом как его личных, так и общественных интересов. Абсолютизация, противопоставление прав индивида ведет к порождению социального эгоизма, анархии в обществе, что в конечном итоге разрушает целостную систему прав и свобод человека. Человек перестает понимать свою ответственность перед обществом и другими его членами, зачастую начинает нарушать законодательство.

Права конкретного человека, как и коллективные права, имеют единое общечеловеческое содержание. Их баланс основан на достижении единой цели – защиты прав и свобод конкретного человека при учете интересов общества. Республика Беларусь создает оптимальные условия для гармоничного развития и реализации всей системы прав и свобод человека. В условиях формирования демократического государства соблюдение баланса индивидуальных и коллективных прав и свобод является необходимым условием гармоничного развития свободной личности, строящей свое поведение не только на удовлетворении собственных потребностей, но и с учетом потребностей других членов общества.

ТЕМА 5

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГРАЖДАНСКИХ, ПОЛИТИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД, ПРАВ И СВОБОД В ОБЛАСТИ КУЛЬТУРЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Цели изучения 1. Сформировать представление о национальной концепции прав и основных свобод человека и гражданина, о ее закреплении в законодательстве Республики Беларусь.

2. Проанализировать правовую природу и содержание гражданских прав и свобод в Республике Беларусь, основания и пределы их ограничения и приостановления.

3. Определить характер влияния демократического политического режима на закрепление, формы и способы реализации политических прав и свобод, их правомерное ограничение.

4. Сформировать представление о социальных и экономических правах и свободах, современных тенденциях реализации прав и свобод в области культуры.

5. Проанализировать правовую природу и содержание права граждан на благоприятную окружающую среду, их место в системе индивидуальных и коллективных прав и свобод.

1. Национальная концепция прав и основных свобод человека и гражданина, ее закрепление и развитие в законодательстве Республики Беларусь

Республика Беларусь осуществляет национальную политику в области прав и свобод человека и гражданина, определяет формы и способы ее реализации, закрепляя на конституционном либо ином законодательном уровне определенную теоретико-правовую концепцию прав и свобод, в основу которой ложатся культурологические, конфессиональные, национальные и этнические особенности, традиции и обычаи. Существенным влияющим фактором является политический режим, тип экономической и вид правовой системы.

Современная белорусская модель национальной концепции правового статуса личности основана на общепризнанных принципах международного права, ее научно-правовые основы в значительной мере опираются на сочетание исторически сложившихся и ставших универсальными идей классических концепций происхождения прав и основных свобод человека – естественного права и позитивистской концепции прав человека. Такой подход позволяет проводить относительно взвешенную, социально ориентированную государственную политику, основанную на международно-признанных стандартах в

области прав человека, отражающую наднациональные, общечеловеческие ценности с учетом исторического наследия белорусского народа, его культуры, самобытности, традиций, толерантного отношения к проявлениям различных религий, иных национальных культур, носителем которых является белорусский народ.

Эффективность функционирования национальной системы защиты прав и свобод человека обусловлена и зависит от целей и задач самого государства и проводимой им государственной политики в этой области. Конституция и действующее законодательство закрепляет демократический политический режим и основные формы демократии (прямую, непосредственную и косвенную, представительную), позволяющие народу, отдельным социальным общностям, в значительной мере общественным организациям, политическим партиям, а также гражданам принимать активное участие в принятии наиболее важных для государства и общества решений.

Стремление Республики Беларусь к построению демократического социального правового государства обуславливает развитие конституционных норм по урегулированию порядка реализации и обеспечения основных прав и свобод в нормативных правовых актах, обладающих высшей юридической силой в национальной правовой системе – законах. На уровне отраслевого законодательства эти права и свободы нашли более подробную правовую регламентацию в подзаконных актах.

Согласно национальной концепции прав и свобод человека, государство признает «обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь своей высшей целью. Государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства» (ст. 21 Конституции), т. е. оно берет на себя обязательства не только по закреплению в законодательстве основных прав и свобод, но также по созданию эффективных условий по их реализации, защите, восстановлению. Эти и другие положения Конституции, получившие развитие в отраслевом законодательстве, положены в основу формирования национальной системы защиты прав человека и гражданина. Не ограничиваясь декларативным признанием прав и основных свобод в нормах Конституции и иных актах национального законодательства в соответствии со ст. 59 Конституции Республики Беларусь, государство обязано принимать все нужные меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией.

С этой целью в государстве создана система государственных органов, компетенция которых предполагает создание эффективных условий по реализации, защите либо восстановлению нарушенных прав и свобод. Правовое обеспечение прав и основных свобод человека и гражданина включает действующее национальное законодательство, а также международные документы, ратифицированные Республикой Беларусь, закрепляющие систему прав и свобод, регламентирующие порядок и способ осуществления их, гарантирующие и обеспечивающие права и свободы человека.

2. Правовое обеспечение гражданских прав и свобод национальным законодательством Республики Беларусь

Гражданские права и свободы являются неотъемлемыми, основополагающими в правовом статусе человека, не являются приобретенными, принадлежат ему от рождения. Их истоки лежат в основах концепции естественного права. Гражданские права и свободы обеспечивают человеку личную автономию и свободу как члену гражданского общества. Данная категория прав и свобод, в отличие от иных, принадлежит любому человеку независимо от расы, пола, языка, религии, возраста, гражданства, политических убеждений в равной мере. По своей природе гражданские права и свободы существуют независимо от воли государства, поскольку могут быть в значительной мере реализованы независимо от наличия прямой, непосредственной связи с государством, например гражданства.

Согласно ст. 11 Конституции, «иностранные граждане и лица без гражданства на территории Беларуси пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами». Безусловно, объем их правового обеспечения может быть обусловлен политическим режимом и совершенством правовой системы.

В национальном законодательстве Республики Беларусь гражданские права и свободы нашли свое закрепление прежде всего в нормах Конституции (ст.ст. 24, 25, 28, 27, 30–33, 50 и некоторые другие), способы и порядок их реализации более подробно урегулированы иными нормативными актами. Наиболее важное среди гражданских прав и свобод – право на жизнь закреплено в ст. 24 Конституции Республики Беларусь. Отдельно законодательством регламентируется право ребенка на жизнь (ст. 4 Закона «О правах ребенка»). Наиболее важным в правовом статусе личности правом, положенным в основу политико-правовой связи лица и государства, является право на гражданство (ст. 10 Конституции Республики Беларусь).

Основным актом, конкретизирующим основания, условия, порядок приобретения и прекращения гражданства является Закон «О гражданстве Республики Беларусь». В ряде таких актов, как Кодекс Республики Беларусь о браке и семье, Закон «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства», Указ Президента Республики Беларусь «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Беларусь, и образовании при Президенте Республики Беларусь Комиссии по вопросам гражданства», Указ Президента Республики Беларусь «Об утверждении Положения о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении и иных вопросах пребывания в республике иностранных граждан и лиц без гражданства» и др., конкретизируются основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства, сроки и органы, принимающие решения по вопросам гражданства, правовой статус лиц без гражданства, а также иностранных граждан, постоянно проживающих, временно проживающих, временно пребывающих на территории Республики Беларусь, гражданство детей, союзное гражданство, двойное гражданство, иные вопросы, связанные с гражданством.

Право на свободу, неприкосновенность и достоинство личности закреплено в ст. 25 Конституции Республики Беларусь. Охрана права на свободу и личную неприкосновенность, а также право на честь и достоинство, конкретные процессуальные требования содержатся в Уголовно-процессуальном кодексе Республики Беларусь (далее – УПК) и Уголовном кодексе (далее – УК) Республики Беларусь. Право на имя прямо не закреплено нормами Конституции, но предусмотрено Законом «О правах ребенка», обеспечивается положениями Кодекса Республики Беларусь о браке и семье (далее – КоБС), его защита предусмотрена Гражданским кодексом (далее – ГК) Республики Беларусь. Право на честь и достоинство провозглашается ст. 28 Конституции Республики Беларусь, механизм его защиты предусмотрен Гражданским кодексом. Законы «О средствах массовой информации», «Об обращениях граждан и юридических лиц» также предусматривают защиту таких нематериальных благ, как честь, достоинство и деловая репутация. Религии и вероисповедания равны перед законом. Взаимоотношения государства и религиозных организаций регулируются законом с учетом их влияния на формирование духовных, культурных и государственных традиций белорусского народа. Каждый человек имеет право на свободу совести и вероисповедания (ст.ст. 16, 31 Конституции Республики Беларусь). Также отношения, связанные с реализацией свободы совести и вероисповедания, регулируются Законом «О свободе совести и религиозных организациях» (ст. 4).

В Республике Беларусь запрещается деятельность религиозных организаций, их органов и представителей, которая направлена против суверенитета Республики Беларусь, ее конституционного строя и гражданского согласия либо сопряжена с нарушением прав и свобод граждан, а также препятствует исполнению гражданами их государственных,

общественных, семейных обязанностей или наносит вред их здоровью и нравственности. Право на создание семьи и охрану семьи закреплено в ст. 32 Конституции Республики Беларусь. Положения этой статьи конкретизируются в КоБС, Законе «О правах ребенка», в иных нормативных правовых актах, например права женщин (иных лиц), находящихся в декретном отпуске, отпуске по уходу за ребенком, имеющих детей в возрасте до 3-х лет, и иные права и свободы урегулированы Трудовым кодексом Республики Беларусь (далее – Трудовой кодекс), права многодетных семей, супругов и их несовершеннолетних детей при расторжении брака, иные права и свободы закреплены в Жилищном кодексе Республики Беларусь (далее – Жилищный кодекс).

Право на неприкосновенность жилища обеспечивается ст. 29 Конституции Республики Беларусь, правовые формы, способы, механизм реализации данного права урегулирован Жилищным кодексом, иными нормативными правовыми актами. 116 Глава 8 Право на свободу и передвижение и выбор места жительства провозглашено в ст. 30 Конституции Республики Беларусь, более подробно урегулировано законами «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь», «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», «О военном положении», О чрезвычайном положении», Указом Президента Республики Беларусь «О совершенствовании системы учета граждан по месту жительства и месту пребывания», а также некоторыми иными, конкретизирующими положениями, связанными с реализацией данного права. Статья 26 Конституции Республики Беларусь провозглашает право на презумпцию невиновности. Право на независимый, компетентный, беспристрастный суд закреплено в ст. 60 Конституции Республики Беларусь.

Право на гуманное обращение в случае лишения свободы, предотвращение пыток, жестокого, бесчеловечного, унижающего человеческое достоинство обращения и наказания закреплено в ст. 25 Конституции Республики Беларусь, в свою очередь ответственность за нарушение данного права, гарантии его реализации и порядок обращения с лицами, находящимися под стражей или отбывающими наказание в местах лишения свободы, закреплены в ряде положений кодексов Республики Беларусь – УК, УПК, Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИКоАП). В условиях формирования высоко развитого информационного общества особую актуальность приобретает право на получение, хранение и распространение информации (ст. 34 Конституции Республики Беларусь), более подробно урегулированное в законах «О средствах массовой информации», «Об информации, информатизации и защите информации», «О научно-технической информации», Указах Президента Республики Беларусь «О совершенствовании государственной системы правовой информации Республики Беларусь», «О некоторых мерах по совершенствованию защиты информации». В современной правовой науке и правоприменительной практике активно формируется новая как по содержанию, так и по формам и способам реализации группа прав и свобод – соматические права и свободы, которые признают за человеком право самостоятельно распоряжаться своим телом: осуществлять его «модернизацию», «реставрацию» и даже «фундаментальную реконструкцию», изменять функциональные возможности организма и расширять их технико-агрегатными либо медикаментозными средствами. К этим правам можно отнести право на смерть, изменение пола, гомосексуальные контакты, трансплантацию органов, употребление наркотиков или психотропных средств, право на искусственное репродуктивное, стерилизацию, аборт и (в уже зримой перспективе) на клонирование, а затем – и на виртуальное моделирование, в смысле полного утверждения (дублирования) себя в неметрической форме объективного существования. 9

В Республике Беларусь действуют нормативные правовые акты, касающиеся соматических прав и свобод и направленные в развитие некоторых положений раздела II Конституции «Личность, общество, государство», – Закон «О здравоохранении», О

трансплантации органов и тканей человека», подзаконные акты, например Инструкция о порядке констатации смерти и признании утратившим силу постановления Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 2 июля 2002 г. № 47», постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь «Об утверждении Инструкции о порядке забора органов и (или) тканей у умершего донора с момента констатации смерти» и др. Некоторые соматические права и свободы урегулированы весьма лаконично. Глава 8 117 Так, права в сфере осуществления операций по пересадке органов и тканей, по перемене пола имеют первооснову в праве на охрану здоровья и медицинскую помощь, репродуктивные права применительно к Республике Беларусь связаны с положениями Конституции о том, что «материнство и детство, семья находятся под защитой государства» (ч. 1 ст. 32). В то же время в Республике Беларусь существует достаточно развитое законодательство в сфере трансплантологии. Следует отметить, что соматические притязания человека регулируются различными отраслями права и находятся в фокусе дискуссий и разработок в науках конституционного права, уголовного, административного, гражданского, семейного права (законодательства). Проблемы для обсуждения 1. Гражданские права и свободы в правовом статусе несовершеннолетних, лиц, признанных в установленном законом порядке недееспособными, отбывающих наказание в местах лишения свободы, иных социально уязвимых категорий. 2. Гендерное равенство как важный принцип реализации гражданских прав и свобод. 3. Соматические права и свободы в общей системе прав и свобод: национальные традиции и перспективы развития законодательства Республики Беларусь.

3. Правовые основания ограничения и приостановления правомерного осуществления прав и свобод человека и гражданина Одно из дискуссионных направлений в теории прав человека – правовые пределы ограничения прав человека. Особенностью гражданских прав и свобод является то, что в их число входят наиболее важные и значимые права и свободы, принадлежащие каждому человеку и не подлежащие ограничению, приостановлению и тем более лишению ни при каких обстоятельствах. В отношении данной группы прав государство как согласно нормам Международного гуманитарного права, так и национального законодательства не может отступать от обязательств как в мирное время, так и во время вооруженного конфликта (имеется в виду ограничение либо лишение какого-либо из данной группы прав и свобод). В соответствии с Конституцией Республики Беларусь, это права и свободы, предусмотренные ст. 24 (право на жизнь), ч. 3 ст. 25 (никто не должен подвергаться пыткам, бесчеловечному либо унижающему его достоинство обращению или наказанию, а также без его согласия подвергаться медицинским или иным опытам), ст. 26 (презумпция невиновности) Конституции Республики Беларусь. Действующее законодательство не допускает при осуществлении особых мер в период чрезвычайного положения ограничение также права на свободу совести и вероисповедания. Нормами международного права, национальным законодательством различных государств допускается некоторое ограничение или даже приостановление ряда иных (например политических, экономических, социальных) прав и свобод. Однако такое ограничение не может быть закреплено государством произвольно.

В большинстве государств предусматривается возможность ограничения только отдельных прав (Азербайджан, Андорра, Армения, Бельгия, Ирландия, Кипр, Польша, Россия, ФРГ, Чехия и др.), в некоторых – ограничены могут быть все права (Латвия, Франция). В таких государствах, как Венгрия, Испания, Молдова, Словения ограничение обусловлено особенностями правового статуса лица – иностранец либо лицо без гражданства, государственный служащий или иное лицо. Согласно Конституции Республики Беларусь, ограничение возможно лишь при наличии определенных условий. Основания и пределы ограничения и приостановления прав и свобод установлены ст.ст. 23 – 26, 31 и ст. 63 второго раздела. В соответствии со ст. 23 Конституции Республики Беларусь, ограничение прав и свобод личности допускается только «в случаях,

предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц». Согласно правилам, допускающим ограничения прав и свобод, закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет; никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось противоправным (правонарушением); перечисление в Конституции прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод; права и свободы могут быть ограничены только в той мере, в какой это необходимо для защиты конституционного строя, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства. Согласно ст. 63 Конституции Республики Беларусь, осуществление предусмотренных настоящей Конституцией прав и свобод личности может быть «приостановлено или ограничено только в условиях чрезвычайного или военного положения в порядке и пределах, определенных Конституцией и законом». Порядок и пределы реализации этих и иных прав и свобод, а также приостановления и ограничения допускаются законодательством в соответствии с законами Республики Беларусь «О чрезвычайном положении» и «О военном положении». Проблемы для обсуждения 1. Ограничение личной свободы и неприкосновенности: декларативные нормы или правомерная правоприменительная практика? 2. Ограничение права на личную неприкосновенность и свободу передвижения в условиях чрезвычайного и военного положения. 3. Право на жизнь: нравственные, религиозные и правовые основы. 4. Насилие в семье в фокусе прав и свобод, не подлежащих ограничению или лишению. 8.4. Правовое регулирование политических прав и свобод национальным законодательством Республики Беларусь Политические права предоставляются, охраняются и гарантируются государством в установленных законом объеме и пределах, которые предопределяются политическим режимом, формой правления и государственного устройства, типом правовой системы и рядом иных факторов. Глава 8 119 К политическим правам и свободам, закрепленным в Конституции Республики Беларусь, относят: право избирать и право выдвигать своего кандидата во время избирательной кампании (ст. 69), право быть избранным (ст. 38), право принимать участие в управлении своей страной непосредственно либо через свободно избранных представителей (ст. 37), право на создание органов территориального общественного самоуправления (ОТОСов) и участие в самоуправлении (ст. 117), право обращаться с запросом к депутату по какому-либо вопросу, связанному с деятельностью последнего, право на обращение в государственные органы (ст. 40), право на равный доступ к любым должностям в государственных органах (ст. 39), право создавать и принимать участие в политических партиях, общественных объединениях (ст. 36), свобода собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования (ст. 35), свобода печати и информации, право инициировать проведение и участвовать в референдуме (местный или республиканский), принимать участие в голосовании по наиболее важным вопросам общегосударственного или местного значения (ст. 74). В национальном законодательстве Республики Беларусь политические права и свободы также нашли свое закрепление и развитие в законах – «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О республиканских и местных собраниях», «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь», «О национальных меньшинствах», «О профессиональных союзах», «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Республике Беларусь», «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь», «Об обращениях граждан и юридических лиц», «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», в Избирательном кодексе и др. Политические права принадлежат в полном объеме только гражданам данной страны, иностранцы не могут претендовать на обладание ими, так как политические права провозглашают и определяют обеспеченные законом возможности граждан участвовать во всех формах принадлежащей народу власти, в управлении государственными делами и активно участвовать в общественно-политической

жизни. В этой связи в нормативной правовой лексике существует разграничение понятий – «права гражданина» и «права человека», «права каждого» (в том числе лица без гражданства, бипатрида, иностранного гражданина, беженца и других категорий лиц). Ограничения реализации некоторых политических прав и свобод предусмотрены в отношении отдельных категорий государственных служащих (служащих органов внутренних дел, военнослужащих, судей, прокурорских работников, государственных служащих таможенных органов, следователей Следственного комитета и некоторых иных государственных органов) ст. 36 Конституции, положениями законов «О государственной службе в Республике Беларусь», «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах», «О Прокуратуре Республики Беларусь», Кодексом Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, некоторыми иными нормативными правовыми актами.

Проблемы для обсуждения

1. Обусловленность объема политических прав и свобод правовым статусом и характером политико-правовой связи лица и государства.
2. Правовые основания ограничения объема, форм и способов реализации политических прав и свобод.

120 Глава 8 3. Политическая активность женщин в управлении делами государства и общества. 8.5. Правовое обеспечение экономических и социальных прав и свобод в законодательстве Республики Беларусь

Социальные и экономические права и свободы относят к позитивным, так как для их реализации необходимо непосредственное участие государства в осуществлении планирующей, координирующей, организационной, учредительной и иной деятельности по обеспечению указанных прав, в том числе создание институциональных (в частности создание специальных государственных органов), материальных, финансовых, правовых условий по реализации данной группы прав и свобод и обязательно гарантий их реальности применения. Государство должно не только не препятствовать их реализации (что допустимо в отношении политических и гражданских прав и свобод), но взять на себя обязанности и активно содействовать их правовому обеспечению, созданию эффективных условий реализации. Провозглашенные в национальном законодательстве той или иной страны экономические и социальные права и свободы (многообразие, объем, содержание и уровень организационно-правовой гарантированности) обусловлены многими факторами, в первую очередь экономическим потенциалом и внутренними материальными ресурсами государства, политическим режимом, уровнем развития социальной системы. В соответствии с положениями Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.) государство не может проводить политику ограничения или лишения экономических и социальных прав и свобод, ссылаясь на социально-экономические трудности, слабую развитость, недостаток ресурсов. Нормами данного документа на государства-участников пакта возлагаются юридические обязательства, согласно которым, независимо от уровня экономического развития, они обязаны обеспечить социальные и экономические права для всех, в соответствии со структурой и ресурсами государства хотя бы в минимальной мере. Экономические права и свободы человека представляют собой совокупность конституционных (основных) и производных от них прав и свобод, определяющих юридические возможности человека в экономической сфере, в том числе по достижению определенных материальных благ, в то время как социальные определяют юридические возможности человека в социальной сфере, в том числе приобретать социальные блага и их гарантии, и обеспечивают человеку достойный уровень жизни и социальную защищенность. В соответствии с Конституцией Республики Беларусь к экономическим правам и свободам относят: право на труд (ч. 3 ст. 41; ч. 5 ст. 32) (при этом условия и характер оплаты труда предполагаются гарантиями социального порядка), право на собственность (в том числе частную и интеллектуальную) (ст.ст. 13, 44), право на свободную предпринимательскую и иную экономическую деятельность, не запрещенную законом (ст. 13), право наследования, право на забастовки (можно отнести также к социальным правам в зависимости от характера требований, выдвигаемых бастующими) (ч. 3 ст. 41), право на свободное объединение в национальные или

международные организации для защиты своих экономических интересов (в профсоюзы – относится также к социальным правам, союз предпринимателей, союз производителей, союз потребителей и др.) (ст. 36), право на Глава 8 121 участие в управлении предприятием, право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение безо всякой дискриминации (ст. 42). Экономические права и свободы закреплены также в законах – «Об охране труда», «Об объектах, находящихся только в собственности государства, и видах деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства», «О поддержке малого и среднего предпринимательства», «О профессиональных союзах»; в Декретах Президента Республики Беларусь – «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций», «О дополнительных мерах по совершенствованию трудовых отношений, укреплению трудовой и исполнительской дисциплины»; в Указах Президента Республики Беларусь – «О дополнительных мерах по защите трудовых, социально-экономических прав и интересов работников»; в других нормативных правовых актах. Государственная политика Республики Беларусь в области обеспечения социальных прав и свобод, ее принципы и основные направления сформулированы в первом разделе Конституции «Основы конституционного строя» (ст.ст. 2, 4, 11, 14), а также раскрываются в нормах, провозглашающих цели, задачи и принципы государства в области регулирования прав человека и в системе материальных прав и свобод, провозглашенных во втором разделе Конституции «Личность, общество, государство» (ст.ст. 21–23, 32, 42–48, 59). К социальным правам и свободам относят: • право на равную оплату за равный труд без какой-либо дискриминации по принципу пола, расы, языка, религии и иных оснований (политических или идеологических убеждений, социального происхождения и т.п.); • право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности жизни; • право на справедливые и благоприятные условия труда; • право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения со стороны государства, право на защиту от безработицы, право на жилище, право на отдых и досуг, в том числе право на разумное ограничение рабочего дня и на оплачиваемый периодический отпуск; • право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который требуется для поддержания здоровья и благосостояния самого человека и членов его семьи; • право на охрану здоровья со стороны государства; • право на социальное обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от инвалида обстоятельствам; • право на материнство, отцовство и детство; • право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья. К нормативным правовым актам, регулирующим социальные и смежные с ними права и свободы, также относятся законы – «О социальном обслуживании», «О пенсионном обеспечении», «О государственных социальных льготах, правах и гарантиях для отдельных категорий граждан», «О здравоохранении», «О пенсионном обеспечении», «О правах ребенка», «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь», «О занятости населения Республики Беларусь», ряд положений КоБС, Трудового кодекса, Жилищного кодекса, положения таких законов, как «О Прокуратуре», предусматривающие ряд социальных гарантий для отдельных категорий работников (государственных служащих), государственные 122 Глава 8 программы по социальной поддержке отдельных категорий населения (детей-сирот, многодетных, молодых, неполных семей, инвалидов войны, труда, пострадавших во время аварии на ЧАЭС и т.п.), государственная Программа социально-экономического развития Республики Беларусь и другие нормативные правовые акты. Проблемы для обсуждения 1. Совершенствование национального законодательства и проблемы реализации экономических и социальных прав и свобод в условиях трансформации экономической системы Республики Беларусь. 2. Ответственность государства за создание условий реализации и механизма защиты социальных и экономических прав и свобод. 3.

Социальные и экономические права женщин в Республике Беларусь: проблемы реализации и пути совершенствования законодательства. 8.6. Правовые основы прав и свобод в области культуры В современном обществе имеют место примеры острых политических конфликтов, причиной которых является недостаточно взвешенная и продуманная государственная политика, дискриминация по принципу языка, национальной принадлежности, посприание культурных ценностей, традиций, в том числе в отношении коренных народов, несоблюдение принципов равенства и уважения со стороны других народов, неэффективность государственных механизмов решения национальных, религиозных, языковых, культурологических противоречий между различными общностями на основе принципов равенства перед законом, уважения их права и свобод, партнерства и взаимодействия. Права и свободы в области культуры (культурные права) гарантируют духовное, интеллектуальное развитие человека, позволяют ему стать полезным участником экономического, социального и культурного прогресса общества, своей страны.

К ним относятся: • право на образование; • право на доступ к культурным ценностям; • право свободно участвовать в культурной жизни общества; • право на художественное творчество; • право наслаждаться искусством и произведениями искусства; • право участвовать в научном прогрессе, включая техническое творчество, и пользоваться его результатами; • право на защиту авторского права, в том числе моральных и материальных интересов человека, являющихся результатом научных, литературных или художественных трудов, в которых он – автор; • право на сохранение национальной принадлежности, защиту в соответствии с законом со стороны государства своего национального достоинства, сохранение и развитие, распространение культурных традиций, обычаев, пользование родным (национальным) языком, выбирать язык общения, право на свободу выбора языка воспитания и обучения.

Государственная политика Республики Беларусь в области обеспечения культурных прав и свобод, ее принципы и основные направления сформулированы Глава 8 123 в первом разделе Конституции «Основы конституционного строя» (ст.ст. 4, 5, 11, 12, 14–17, 19), а также раскрываются в нормах, провозглашающих цели, задачи и принципы государства в области регулирования прав человека и в системе материальных прав и свобод, провозглашенных во втором разделе «Личность, общество, государство» (ст.ст. 21–23, 33, 34, 49–51, 54, 59). На соблюдение и обеспечение культурных прав и свобод направлен ряд организационно-правовых и иных гарантий, но одна из наиболее важных вытекает из положения ст. 52 Конституции: «Каждый, кто находится на территории Республики Беларусь, обязан соблюдать ее Конституцию, законы и уважать национальные традиции». Действующие в Беларуси нормативные правовые акты направлены на урегулирование культурных и смежных с ними прав и свобод как отдельного человека (с учетом характера и особенностей политико-правовой связи лица с государством – гражданина, иностранного гражданина, лица без гражданства), так и социальных общностей – национальных (этнических), языковых, религиозных меньшинств. К ним относятся законы – «Аб мовах у Рэспубліцы Беларусь», «О национальных меньшинствах в Республике Беларусь», «Аб культуры ў Рэспубліцы Беларусь», «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь», «Об общественных объединениях в Республике Беларусь», «Аб творчых саюзах і творчых работніках», постановление Министерства образования Республики Беларусь «О некоторых вопросах обучения и воспитания лиц с особенностями психофизического развития», Кодекс Республики Беларусь об образовании, Постановление Совета Министров Республики Беларусь «Аб некаторых пытаннях аховы гісторыка-культурнай спадчыны», Декрет Президента Республики Беларусь «О Парке высоких технологий», некоторые положения Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП), УПК, УК (например, о праве давать показания на родном языке и пользоваться услугами переводчика при рассмотрении дела в суде, если лицо не владеет государственным языком) и другие нормативные правовые акты.

Проблемы для обсуждения

1. Право на свободу совести и вероисповедания в условиях многоконфессионального общества в Республике Беларусь.

2. Культурное наследие народа Беларуси: слияние традиций и обычаев Запада и Востока, их влияние на формирование национального законодательства.

7. Право граждан на благоприятную окружающую среду в системе индивидуальных и коллективных прав и свобод В современном мире в системе прав и свобод граждан особое значение приобретает право граждан на благоприятную окружающую среду. Конституция Республики Беларусь гарантирует право граждан на благоприятную окружающую среду (ст. 46) и иные права граждан, значимые для определения эколого-правового статуса человека. Право на благоприятную окружающую среду принадлежит гражданину от рождения и подлежит защите как личное неимущественное право, не связанное с имущественным, в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь. Это право раскрывается как сложный эколого-правовой комплекс, который включает следующие аспекты: право на благоприятную окружающую среду, право на доступ к экологической информации, право общественности в принятии экологически значимых решений, доступ общественности к правосудию. Право на благоприятную окружающую среду является самостоятельным правом. Оно не может рассматриваться лишь как часть права на охрану здоровья.

Граждане, проживающие на территории республики, имеют право:

- создавать общественные объединения и фонды по охране окружающей среды и контролю за ее состоянием;
- требовать и получать полную и достоверную информацию о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране;
- вносить предложения о запрещении размещения, прекращении проектирования, строительства, реконструкции, эксплуатации объектов, оказывающих отрицательное влияние на окружающую среду и здоровье человека;
- предъявлять в суд иски о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц, причиненного нарушениями природоохранного законодательства либо ставшего следствием связанных с такими нарушениями экологических катастроф.

В соответствии со ст. 34 Конституции Республики Беларусь гражданам гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, состоянии окружающей среды. Она же устанавливает и основные требования, предъявляемые к данной информации: полнота, достоверность, своевременность. Законодательство в настоящее время содержит различные формулировки понятия информации, характеризующей состояние окружающей среды и ее отдельных компонентов. Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы. Свободный доступ граждан к экологической информации обеспечивается, в частности, тем, что, в соответствии с Законом Республики Беларусь «О государственных секретах», на сведения о состоянии окружающей среды не должен распространяться режим секретности. Информация о состоянии окружающей среды может быть получена в ходе осуществления государственной экологической экспертизы. Законом «О государственной экологической экспертизе» установлена ответственность заказчика государственной экологической экспертизы за уклонение от обсуждения с общественностью планируемой хозяйственной или иной деятельности и сокрытие возможных негативных последствий. Законодательство предоставляет возможность гражданам добиваться получения экологической информации через средства массовой информации в соответствии с Законом Республики Беларусь «О печати и других средствах массовой информации».

В соответствии с п. 3 ст. 2 Орхусской конвенции под «экологической информацией» понимается любая информация в письменной, аудиовизуальной, электронной или какой-либо иной материальной форме, которая касается: • состояния природных объектов, таких как атмосферный воздух и атмосфера в целом, вода, почва, ландшафты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы и взаимодействие между ними; Глава 8 125 • явлений, таких как энергия, шум и излучения; • деятельности или мер, включая административные, в области окружающей среды, политике, законодательстве, планах и программах, которые оказывают или могут оказать влияние на состояние окружающей среды; • анализа затрат и результатов и любого иного экономического анализа, использованного в процессе принятия решений в вопросах, касающихся окружающей среды; • состояния здоровья и безопасности людей, условий их жизни, состояния объектов культуры зданий и сооружений в той мере, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние окружающей среды. Экологическая информация должна быть предоставлена любому обратившемуся в государственный орган лицу, которое не обязано доказывать свою заинтересованность в ее получении. Важно определиться со случаями ограничения предоставления государственными органами определенной информации.

В предоставлении экологической информации может быть отказано, если: 1) государственный орган, в который направлена просьба, не располагает запрашиваемой экологической информацией; 2) просьба является необоснованной или сформулирована в слишком общем виде; 3) просьба касается материалов, находящихся на заключительном этапе их подготовки, или внутренней переписки государственных органов, когда такое исключение предусматривается национальным законодательством или сложившейся практикой. Орхусская конвенция закрепляет право общественности на участие в процессе принятия экологически значимых решений. Конвенция провозглашает: • право общественных формирований на участие в осуществлении деятельности, если интересы граждан могут быть затронуты данной деятельностью; • право на участие общественности в разработке планов, программ и политики, связанных с окружающей средой; • право на участие общественности в процессе разработки законов, правил, иных нормативных правовых актов, которые в той или иной степени касаются вопросов охраны окружающей среды. Исходя из положений конвенции, «экологически значимым» признается достаточно широкий круг решений: • решения по конкретным видам хозяйственной деятельности, которые могут оказать негативное влияние на состояние окружающей среды и здоровья людей; • решения вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой (например планов развития территории административного района или конкретного города); • нормативные правовые акты, практическое применение которых может оказать воздействие на состояние окружающей среды. Прогрессивным положением Орхусской конвенции является определение базовых принципов процедуры общественного участия в процессе принятия экологически значимых решений.

К числу этих обязанностей относятся:

- определение кругов общественности, которые могут быть потенциально заинтересованы в обсуждении экологически значимых вопросов;
- уведомление общественности о начале обсуждения экологически значимого вопроса;
- обеспечение общественности бесплатным доступом ко всей информации, относящейся к процессу принятия экологически значимого решения;
- отражение результатов участия общественности в процессе принятия экологически значимого решения;
- информирование общественности об экологически значимом решении, принятом государственным органом.

Кроме того, в законодательстве Республики Беларусь закрепляется принцип гласности и открытости разработки планов, программ и нормативных актов, касающихся

окружающей среды. Реализовать свои права граждане могут посредством участия в разработке нормативных актов, влияющих на состояние окружающей среды, организацией публичных слушаний по обсуждению проблемы или готовящегося решения государственных органов, внесением предложений, обжалованием решений и требованием отмены в административном порядке решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации объектов, оказывающих отрицательное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, проведением референдумов, демонстрирующих мнение населения применительно к конкретной проблеме. Закон «Об обращениях граждан и юридических лиц» устанавливает порядок обращения граждан с предложениями, заявлениями и жалобами к должностным лицам государственных органов, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, а также порядок их рассмотрения. На должностных лиц, в пределах их компетенции, возложена обязанность всестороннего и полного рассмотрения обращений, принятия необходимых мер для их разрешений и уведомления о результатах граждан. Важным элементом участия граждан в охране окружающей среды является проведение референдумов. Порядок их проведения в Республике Беларусь осуществляется в соответствии со ст.ст. 73–78 Конституции Республики Беларусь и Избирательным кодексом Республики Беларусь.

В Беларуси до настоящего времени граждане ни разу не пытались решить свои экологические проблемы путем реализации предоставленного им права на проведение референдумов. В соответствии с Законом «О республиканских и местных собраниях» регламентирована процедура проведения собраний, которые могут являться весьма действенным средством влияния граждан на принятие экологически значимых решений. Особое место в системе правовых гарантий занимает право предъявлять в суд иски о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц, причиненного нарушениями природоохранного законодательства, а также ставить вопрос о привлечении к ответственности лиц, препятствующих выполнению гражданами и общественными объединениями их прав.

Любое лицо должно иметь возможность использовать административные и судебные процедуры в случае нарушения экологических прав, а также иметь возможность в судебном порядке оспаривать действия или бездействия государственных органов или должностных лиц, которые нарушают положения законодательства, относящиеся к окружающей среде. Формами осуществления данного права являются:

1) обращение в суд с жалобой на действия (бездействия) государственных органов и должностных лиц, нарушающих экологические права граждан и экологическое законодательство в целом;

2) обжалование подобных действий в административном порядке;

3) обращение в суд с иском в защиту нарушенного права на благоприятную окружающую среду, права на получение экологической информации; 4

) обращение в суд с иском о прекращении деятельности, причиняющей вред, в том числе окружающей среде и здоровью граждан, или содержащей угрозу такого причинения.

И истцами, и заявителями при решении вопросов, касающихся окружающей среды, могут быть граждане и организации (юридические лица). Однако действующий Закон «Об охране окружающей среды» содержит положение, в соответствии с которым общественные объединения имеют право предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного жизни, здоровью, имуществу своих членов (участников) в результате вредного воздействия на окружающую среду.

Представляется, что данное положение существенно ограничивает возможности общественности в использовании судебных процедур при решении вопросов, касающихся окружающей среды, по предмету заявляемых требований. Потенциально ограничивающей возможности общественности в использовании средств судебной защиты по вопросам, касающимся окружающей среды, является, на наш взгляд, норма ст. 86 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь, в соответствии с которой общественные

объединения вправе обращаться в суд с заявлениями в защиту прав и охраняемых законом интересов их членов, если это предусмотрено их уставами.

Полагаем, что данная норма противоречит положениям Орхусской конвенции, которая не признает данное ограничение. Как известно, важной мерой обеспечения судебного иска является запрещение ответчику совершать определенные действия в период рассмотрения дела. Это особенно актуально для процессов, касающихся вопросов охраны окружающей среды, защиты права на благоприятную окружающую среду, так как в этом случае очень важно вовремя прекратить осуществление опасных с экологической точки зрения действий (бездействий). Вместе с тем следует признать, что именно в такого рода процессах использовать указанную меру по обеспечению иска зачастую не представляется возможным.

Поскольку, в соответствии с нормами процессуального законодательства, суд, допуская обеспечение иска, может потребовать от истца по ходатайству ответчика предоставить обеспечение возмещения возможных для ответчика убытков. Очевидно, что приостановление деятельности предприятия может повлечь значительные убытки, в то же время понятно, что общественные объединения или граждане, обратившиеся в суд по вопросам охраны окружающей среды или нерационального использования природных ресурсов, не в состоянии выполнить требование о возмещении возможных в таких случаях убытков. Еще одной проблемой являются длительные сроки рассмотрения дел, что весьма актуально при решении экологических вопросов. Кроме того, граждане Республики Беларусь при решении вопросов защиты своих прав, в том числе экологических, в отличие от граждан ряда других стран, не имеют возможности в силу закона напрямую обратиться в Конституционный Суд Республики Беларусь.

В соответствии со ст. 12 Гражданского кодекса Республики Беларусь защита права на благоприятную окружающую среду осуществляется путем:

- признания права;
- восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения;
- признания оспоримой сделки недействительной и применения последствий ее недействительности, применения последствий недействительности ничтожной сделки;
- признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления;
- самозащиты права;
- присуждения к исполнению обязанности в натуре;
- возмещения убытков;
- взыскания неустойки;
- компенсации морального вреда;
- прекращения или изменения правоотношения;
- неприменения судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону;
- иными способами, предусмотренными законом.

Лицо, право которого нарушено, вправе выбрать любой способ либо совокупность способов для его защиты. Выбор способа защиты права на благоприятную окружающую среду зависит от характера нарушения и от последствий такого нарушения. Целью пресечения действий, нарушающих право, или создающих угрозу такого нарушения, является прекращение нарушения, принадлежащего лицу права и возможность дальнейшего его беспрепятственного осуществления. Так, в соответствии со ст. 934 Гражданского кодекса Республики Беларусь опасность причинения вреда в будущем может явиться основанием к иску о запрещении деятельности, создающей такую опасность. Если причиненный вред является последствием эксплуатации предприятия, сооружения либо иной производственной деятельности, которая продолжает причинять вред или угрожает новым вредом, суд вправе обязать ответчика, помимо возмещения вреда, приостановить

или прекратить соответствующую деятельность. Если в результате принятия решения (издания акта) государственного органа или органа местного управления и самоуправления, не соответствующего законодательным актам, нарушается право на благоприятную окружающую среду, заинтересованное лицо имеет право обжаловать такие акты в судебном порядке с целью признания недействительным такого акта. Проблемы для обсуждения 1. Права национальных, религиозных и языковых меньшинств на местном и общегосударственном уровне в Республике Беларусь. 2. Правомерное ограничение права граждан на участие в массовых мероприятиях. 3. Экологическая безопасность Республики Беларусь – важное стратегическое направление государственной политики и условие развития белорусского общества и государства.

Тема 6.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Цели изучения 1. Проанализировать правовые основы институциональной системы защиты прав и свобод человека в Республике Беларусь.

2. Уяснить основные направления и характер полномочий органов общей компетенции в области обеспечения и защиты прав и основных свобод человека и гражданина.

3. Изучить правовой статус государственных органов, компетентных в области защиты прав и основных свобод человека и гражданина.

4. Сформировать представление о формах ответственности современного общества и государства в области обеспечения прав человека.

1. Правовые основы институциональной системы защиты прав и свобод человека в Республике Беларусь

Национальная система защиты прав и свобод человека и гражданина опирается на действующее законодательство и признанные в этой области международные нормы, включает систему государственных органов, деятельность которых непосредственно либо наряду с их основными задачами направлена на обеспечение, защиту, восстановление прав и свобод, а также на иные формы и методы урегулирования общественных отношений в области прав и свобод, в том числе многочисленные общественные организации, целью которых является содействие соблюдению, уважению и защите прав человека и гражданина.

Эффективность функционирования национальной системы защиты прав и свобод человека обусловлено и зависит от целей и задач самого государства и проводимой им государственной политики в этой области. Государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности. В науке высказывается точка зрения, согласно которой на государственном уровне выделяют государственную и общественную формы, а также судебный и внесудебный порядок защиты прав и свобод.

Эффективные механизмы защиты прав человека включают материальные, организационно-правовые, процессуальные и институциональные формы и средства защиты. Государственными формами защиты прав человека и гражданина можно считать правовую и институциональную.

Правовая форма защиты прав человека и гражданина включает все действующее законодательство в области защиты прав человека и гражданина, а также международные договоры, соглашения, конвенционные и декларативные документы, ратифицированные Республикой Беларусь, закрепляющие систему прав и свобод, регламентирующие порядок

и способ осуществления прав, гарантирующие и обеспечивающие права и свободы человека.

Институциональная форма защиты прав человека и гражданина представлена системой государственных органов, в компетенцию которых входит обеспечение, а в некоторых случаях и содействие реализации, защите прав и свобод человека и гражданина. Основными принципами деятельности этих органов и должностных лиц, образующих национальную систему защиты прав человека, считаются признание приоритета международных стандартов в области прав человека, обеспечение равноправия гражданина и государства, их взаимной ответственности друг перед другом.

2. Полномочия органов общей компетенции в области обеспечения и защиты прав и основных свобод человека и гражданина

В науке существует точка зрения, что государственные органы, составляющие национальную систему защиты прав человека, делятся условно на органы общей и специальной компетенции. В Республике Беларусь к органам общей компетенции можно отнести Президента Республики Беларусь; Национальное собрание; Правительство; органы местного управления и самоуправления; к органам специальной компетенции относят Конституционный Суд Республики Беларусь; органы республиканского управления; систему общих судов; органы прокуратуры; Комитет Государственного Контроля; иные государственные органы (ОВД, ЗАГСы, нотариальные конторы, ФСЗН и др.).

В науке высказывается мнение, что к институциональной форме защиты следует также относить и некоторые элементы гражданского общества, общественную форму защиты.

Деятельность Президента Республики Беларусь урегулирована главой 3 Конституции Республики Беларусь «Президент», Законом «О Президенте Республики Беларусь». Согласно ст. 79 Конституции Республики Беларусь Президент Республики Беларусь является Главой государства, гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина. С этой целью он располагает рядом полномочий, направленных на создание условий на государственном уровне для реализации основных направлений политики в области прав человека. Так, Президент имеет полномочия в кадровой политике, осуществляя которые он оказывает влияние на формирование качественного состава некоторых органов. Тем самым он персонифицирует ответственность за реализацию основных задач, возложенных на эти органы, в том числе в области прав человека.

В соответствии с пп. 6, 9, 10 ст. 84 Конституции Республики Беларусь (в последней редакции) Президент с предварительного согласия Палаты представителей назначает на должность Премьер-министра, с предварительного согласия Совета Республики назначает на должность Генерального прокурора, Председателя Комитета государственного контроля, Председателя и членов Правления Национального банка и освобождает их от должности по основаниям, предусмотренным законом; назначает судей судов общей юрисдикции и освобождает их от должности по основаниям, предусмотренным законом, если иное не определено Конституцией;

Реализуя свои полномочия в кадровой сфере, Президент содействует обеспечению эффективных условий формирования на законных основаниях государственных органов, которые будут выражать интересы народа.

Президент решает вопросы обеспечения и защиты прав и свобод не только в масштабах всей страны, но и вопросы индивидуального характера — при приеме в гражданство Республики Беларусь, его прекращении и предоставлении убежища; осуществляет помилование осужденных (пп. 17, 19 ст. 84 Конституции Республики Беларусь), награждает государственными наградами, присваивает классные чины и звания. Президент является гарантом национальной безопасности, в частности, он гарантирует права и свободы в связи с введением чрезвычайного и военного положения, формирует и возглавляет Совет Безопасности. Глава государства имеет ряд полномочий в

нормотворческой сфере, право инициировать принятие закона, в том числе предметом которого являются права и свободы и др.

В связи с тем, что на референдуме вносились изменения и дополнения а основной закон страны были приняты 10 основных изменений.

Первое. Много изменений касательно **президента**. Возрастной ценз для кандидата на этот пост подняли с 35 до 40 лет. Ценз непрерывного проживания в Беларуси тоже увеличен с 10 до 20 лет. Более того, кандидат не должен иметь (на момент избрания или в прошлом) иностранного гражданства или вида на жительство, карты поляка, других подобных документов.

Президентом можно быть не более двух сроков. Также у него забирают ряд полномочий. Он больше не будет назначать председателей Верховного и Конституционного судов, главу Комитета госконтроля и т. д.

Указы и распоряжения президента не должны противоречить законам. Пока что можно принять указ как временный документ, а потом уже поменять под него закон в парламенте. Кстати, и парламент получит больше власти в принятии законов.

Второе. Меняется механизм **импичмента** (в наших законах такого термина нет, но по факту процедура есть). Внести заявку на импичмент можно будет в ВНС. Конституция предлагает два варианта: по инициативе не менее одной трети от полного состава Палаты представителей или по инициативе не менее 150 тыс. граждан Беларуси, обладающих избирательным правом.

Третье. Всебелорусское народное собрание (далее – **ВНС**), в принципе, выходит на сцену как орган власти. Раньше это были просто съезды. Теперь четко определено, что ВНС — это до 1,2 тыс. делегатов. Срок полномочий — 5 лет. Из текста следует, что ВНС созовут на первое заседание через 60 дней после выборов. Такие заседания должны быть не реже одного раза в год.

Полномочий у ВНС много: вплоть до введения чрезвычайного положения в стране. Также, к примеру, Собрание назначает главу и членов ЦИК. В состав ВНС обязательно входят бывший и действующий президенты, а также депутаты и другие представители власти.

Четвертое. Для **бывших президентов** есть целая система **гарантий**. Например, экс-президента нельзя привлечь к ответственности за действия, «совершенные в связи с осуществлением им президентских полномочий». Другая гарантия — пожизненное членство в Совете Республики (верхней палате парламента).

Если вдруг президент погиб из-за убийства, теракта или военной агрессии, главой Совбеза становится председатель Совета Республики. Вводится чрезвычайное или военное положение. Далее «государственные органы и должностные лица действуют в соответствии с решениями Совета Безопасности».

Пятое. **Парламент** будет раньше начинать сессию. Пока старт 2 октября. Потом закрывают сессию в декабре, а новую начинают весной 2 апреля и работают до июня. Новая норма звучит так: «...Открывается в третий вторник сентября и закрывается в последний рабочий день июня следующего года».

То есть двух сессий вообще не будет. Будет почти круглогодичная большая сессия с условным перерывом на лето.

Шестое. В новой редакции Конституции однозначно подразумевается, что страна не будет делать **ядерное оружие**: «Республика Беларусь развивает атомную энергетику в мирных целях, обеспечивает безопасность при производстве и использовании атомной энергии».

Седьмое. Граждане обязаны принимать меры по сохранению и укреплению **собственного здоровья**. О чем эта норма? Вероятно, нужно будет более тщательно соблюдать предписания врачей. Точно будет понятно, когда под этот тезис примут конкретные законы или постановления.

Восьмое. Государство создает условия для защиты **персональных данных** и безопасности личности и общества при их использовании. Такой нормы на таком уровне еще не было. Право на сохранность личных данных становится одним из базовых. Впрочем, не только в Беларуси.

Девятое. Каждый должен проявлять **социальную ответственность**, вносить посильный вклад в развитие общества и государства. Так сказано в новой Конституции. Пока не совсем понятны конкретные правовые последствия этой формулы. Возможно, просто так обосновали борьбу с «тунеядцами».

Десятое. Уточняется, что **брак** — это союз женщины и мужчины. Также сказано: «Государство обеспечивает сохранение исторической правды и памяти о героическом подвиге белорусского народа в годы Великой Отечественной войны». Хотя на конфигурацию органов власти это никак не влияет.

Представительный и законодательный орган Республики Беларусь – Национальное собрание Республики Беларусь – фактически формирует все правовое пространство в государстве, определяет основные направления национальной политики и развития государства. Именно парламент определяет и отражает в законодательстве социальные приоритеты общества, стремится на уровне закона провозгласить и предусмотреть соответствующие гарантии прав и свобод как всех белорусских граждан, так и отдельных социальных групп.

Нормативное регулирование деятельности Национального собрания основывается на главе 4 Конституции Республики Беларусь «Парламент – Национальное собрание», Законе «О Национальном собрании Республики Беларусь» и др. Основным полномочием Национального собрания в сфере защиты прав человека является принятие законов об основном содержании и принципах осуществления прав, свобод и обязанностей граждан – о гражданстве, статусе иностранцев и лиц без гражданства; о правах национальных меньшинств; о принципах осуществления отношений собственности; об основах социальной защиты; о принципах регулирования труда и занятости; о браке, семье, детстве, материнстве, отцовстве, воспитании; об образовании, о культуре и здравоохранении; о местном самоуправлении и др.

Национальное собрание, кроме своей основной деятельности – разработки и принятия законов, имеет и другие полномочия, способствующие обеспечению и эффективной реализации прав и свобод. Так, например, при установлении фактов нарушения прав человека актами местных органов власти такие акты отменяются. В случае систематического или грубого нарушения местным органом власти требований законодательства он может быть распущен Советом Республики Национального собрания. Депутаты парламента обязаны рассмотреть обращения граждан, касающиеся защиты их прав.

В Палате представителей создана и функционирует Комиссия по правам человека, а также иные постоянные комиссии по наиболее важным направлениям государственной социальной политики. Обе палаты Национального собрания (Совет Республики и Палата представителей), принимая меры по реформированию правовой системы Республики Беларусь, особое внимание уделяют осуществлению контрольной деятельности, которая заключается в изучении точности исполнения на местах законодательства в сфере защиты прав человека. Значительными полномочиями в сфере регулирования прав человека обладает Совет Министров Республики Беларусь. Деятельность данного органа урегулирована главой 5 Конституции Республики Беларусь «Правительство – Совет Министров», Законом «О Совете Министров Республики Беларусь».

В соответствии с пп. 4, 5 ст. 107 Конституции Правительство «обеспечивает проведение единой экономической, финансовой, кредитной и денежной политики, государственной политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, экологии, социального обеспечения и оплаты труда; принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан, защите интересов государства, национальной безопасности и

оборонеспособности, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью». Наряду с иными, можно выделить такие полномочия Совета Министров в области регулирования прав человека, как установление размера минимальной заработной платы и размера базовой величины, размеров оплаты труда работников организаций, финансируемых из бюджета; осуществление общего управления системой образования, здравоохранения, иными сферами; разработка и осуществление социально-экономических мер по улучшению положения женщин, детей, по укреплению и поддержке семьи, обеспечение контроля за соблюдением предоставленных женщинам прав и гарантий и др. Компетенция Совета Министров, республиканских органов государственного управления охватывает фактически все сферы жизни общества, тем самым обеспечивая весь комплекс прав и свобод в различных областях государственной и общественной жизни.

Органы государственного управления располагают весьма широким набором средств и методов воздействия на общественные отношения, отличающихся как от иных государственных органов, так и между собой. Это объясняется диапазоном общественных отношений – от торговли, охраны здоровья, транспортной сферы, образования до сферы охраны общественного порядка и т.п. На некоторые органы государственного управления возложены функции по осуществлению административно-правовой формы защиты прав человека и гражданина. Значительным объемом полномочий в этой области обладают органы местного управления. Следует отметить, что важным инструментом защиты прав и свобод человека является деятельность Комиссии по делам несовершеннолетних при Совете Министров Республики Беларусь и Национальной комиссии по правам ребенка.

Положения, регулирующие деятельность местных органов управления и самоуправления, содержатся в разделе V Конституции Республики Беларусь «Местное управление и самоуправление», в Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Наряду с иными полномочиями, местные органы управления и самоуправления принимают меры по обеспечению социальной защиты граждан на соответствующей территории, в том числе путем предоставления льгот по налогам, сборам (пошлинам), государственной адресной социальной помощи, назначения и выплаты пенсий, пособий, оказания иных видов социальной поддержки; назначают местные референдумы; обеспечивают государственные минимальные социальные стандарты в области социальной поддержки и социального обслуживания, оплаты труда, пенсионного обеспечения и в иных областях и др.

Органы местного управления и самоуправления по характеру своей деятельности являются наиболее приближенными к потребностям и интересам граждан. В своей деятельности они должны быть максимально доступны, наиболее полно и всесторонне учитывать интересы населения и самым тесным образом сотрудничать в реализации своей компетенции с гражданами. Однако не все формы общественного самоуправления используются в полной мере. Гражданам следует проявлять большую активность в принятии решений по вопросам государственной и общественной жизни не только в рамках республиканских референдумов и в период проведения избирательных компаний, но и на региональном территориальном уровне при решении вопросов местного значения.

3.1. Судебная форма защиты прав и основных свобод человека

С целью защиты прав, свобод, чести и достоинства человека и гражданина в соответствии со ст. 60 Конституции каждому гарантируется защита его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки. Суды являются центральным звеном в системе защиты прав человека и гражданина. Система судебных органов, их деятельность призвана обеспечить реализацию данного права, является важнейшей гарантией реализации прав человека и гражданина. Национальное законодательство в этой области в полной мере соответствует основным международным стандартам.

Правосудие осуществляется на основе принципов независимости, объективности и беспристрастности, равенства всех перед законом и других, закрепленных на конституционном уровне и углубленных в отраслевом законодательстве принципов. Законом определены система судов, порядок их формирования, компетенция и полномочия, а также порядок принятия к рассмотрению обращений граждан. Согласно ст. 109 Конституции, «система судов строится на принципах территориальности и специализации».

Судоустройство в Республике Беларусь определяется законом. Образование чрезвычайных судов запрещается». Основной объем работы по защите прав и свобод граждан приходится на суды общей юрисдикции. Главные положения, регламентирующие деятельность судов, содержатся в главе 6 «Суд» Конституции Республики Беларусь, в Кодексе о судоустройстве и статусе судей и др. На совершенствование судебной системы Республики Беларусь направлен также Декрет Президента Республики Беларусь от 29.11.2013 г. № 6 «О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь». 9.3.2. Роль Конституционного Суда Республики Беларусь в обеспечении прав и основных свобод человека Особое место в системе судов в Республике Беларусь занимает Конституционный Суд. Конституционный Суд Республики Беларусь играет большую роль в обеспечении гарантий судебной защиты прав и свобод граждан. Полномочия, порядок образования и его деятельность определяются Конституцией Республики Беларусь и Законом Республики Беларусь «О Конституционном судопроизводстве Республики Беларусь». Защита прав граждан не является его прямым предназначением. Однако за последнее десятилетие существенно возросла роль Конституционного Суда в этой области общественных отношений, в частности по обеспечению прав граждан на эффективную законодательную систему путем вынесения решения об установлении фактов соответствия (или несоответствия) нормативных правовых актов Конституции Республики Беларусь.

Несмотря на отсутствие прямо предусмотренного в нормах права обращения граждан, в Конституционный Суд каждый год обращается несколько тысяч граждан, при этом для Суда определяющим фактором выступает общественная значимость вопроса. Несомненным достоинством работы Конституционного Суда Республики Беларусь является сравнительно-правовой анализ европейского опыта аналогичных органов. В своей деятельности Конституционный Суд учитывает накопленный богатый позитивный опыт других государств в области защиты прав и свобод, необходимость создания гарантий и эффективного механизма обеспечения и реализации, позитивной поддержки со стороны государства, его непосредственного участия в создании необходимых условий и программ по защите и реализации прав и свобод, опираясь на принципы социальной справедливости и соразмерности с учетом возможного материально-финансового потенциала и приоритетных направлений национальной программы развития государства.

Социально-ориентированная политика, проводимая государством, накладывает особую ответственность на решения, принимаемые Конституционным Судом. Поскольку приоритет в определении социально-экономических путей и способов развития государства и общества принадлежит Парламенту, Совету Министров, органам управления, опирающимся в осуществлении своей компетенции как на Конституцию Республики Беларусь и конституционные законы, так и на принцип целесообразности и усмотрения, в свою очередь Конституционный Суд должен быть беспристрастным в политико-экономической сфере, но компетентным и объективным, осуществляя свою основную, главную функцию – контроль за конституционностью нормативных актов.

Процесс формирования гражданского общества сопровождается активизацией процесса конституционного контроля. Так, если за первые три года Конституционным Судом было рассмотрено лишь пять дел, то в 1995 г. – 17, в 2000 г. – 28, в 2001 г. – 48, а всего за период 1994 – 2000 гг. – около 100 дел. В 2010 году в порядке обязательного предварительного контроля конституционности законов было рассмотрено 129 законов, в том числе 80 законов о ратификации международных договоров, принятых Национальным

собранием Республики Беларусь перед подписанием Президентом Республики Беларусь, в 2011 году – 109 законов, принятых Палатой представителей и одобренных Советом Республики, в 2012 году Конституционный Суд проверил конституционность 113 законов, принятых Палатой представителей и одобренных Советом Республики, до их подписания Президентом Республики Беларусь. Динамика очевидна, но не количество определяет результативность конституционного контроля, а круг затрагиваемых им общественных отношений, политико-правовой резонанс, самым существенным образом влияющий на правотворческую и правоприменительную практику. Характер рассматриваемых дел подтверждает важность и социальную ценность осуществляемой Конституционным Судом деятельности.

Так, в 2013 году Конституционным Судом в целях устранения правовых пробелов и правовой неопределенности в нормативных правовых актах на основании обращений граждан и юридических лиц был принят ряд важных решений о признании необходимым:

- определить в Процессуально-исполнительном кодексе об административных правонарушениях порядок освобождения судом (судьей) физических лиц от уплаты государственной пошлины за подачу в суд жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях, в том числе в связи с имущественным положением таких лиц;

- закрепить в Гражданском кодексе правовой механизм ограничения дееспособности гражданина вследствие психического расстройства, учитывающий степень фактического снижения способности понимать значение своих действий или руководить ими.

В течение 2013 года на основании решений Конституционного Суда Парламентом были внесены изменения и дополнения в Трудовой кодекс, в соответствии с которыми:

- к числу дискриминационных обстоятельств в сфере трудовых отношений отнесены возраст, место жительства и иные обстоятельства, не связанные с деловыми качествами и не обусловленные спецификой трудовой функции работника (часть первая статьи 14 Кодекса);

- установлена возможность предоставления отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет родственнику, члену семьи ребенка, фактически осуществляющему за ним уход, в случаях, когда мать является индивидуальным предпринимателем, творческим работником, осуществляет ремесленную деятельность (ст. 185 Кодекса) и т.д.

Конституционный Суд использует и иные формы своего участия в построении социального государства, формировании защищенного правом гражданского общества. Содействуя реализации гражданами их права на обращения в государственные органы и судебную защиту, Конституционный Суд принимает индивидуальные обращения граждан и дает по ним разъяснения. Исходя из этого, Конституционный Суд полагает, что в укрепление конституционной законности должны вносить свой вклад не только государственные органы и должностные лица, ответственные за создание конституционного правопорядка, но и граждане, организации, институты гражданского общества, что обеспечит верховенство права во всех сферах жизни общества и государства, последовательное развитие Республики Беларусь как демократического социального правового государства. Так, например, за 2011 год поступило 837 обращений граждан и организаций, (в том числе около 12 200 индивидуальных обращений граждан), в 2012 году в Конституционный Суд поступило 772 обращения граждан и организаций. В порядке косвенного доступа к конституционному правосудию в 2013 году в уполномоченные органы поступило 88 инициативных обращений от граждан и юридических лиц, в которых ставились вопросы о необходимости проверки конституционности отдельных норм законов и подзаконных актов.

Права и свободы человека, будучи главным ориентиром в жизнедеятельности общества, выступают в качестве его основы, что обуславливает необходимость повышения уровня общественного правосознания, формирования конституционной культуры,

конституционализации общественных отношений. Важным принципом эффективности конституционного контроля является реализация принципа информированности граждан о принятых нормативных правовых актах, о решениях, вынесенных Конституционным Судом, которые носят зачастую судьбоносный характер и затрагивают интересы многих людей.

За последние годы существенно изменилось не только место Конституционного Суда в системе судебной власти, но и в общей системе органов государственной власти. Сегодня деятельность органа конституционного контроля рассматривается как средство принятия разумных, взвешенных, эффективных правовых решений. Таким образом, в процесс формирования национальной конституционно-правовой доктрины, а также в целях надлежащего правового обеспечения государственных и общественных интересов, прав и свобод граждан в современных условиях весомый вклад вносит Конституционный Суд Республики Беларусь, который своими решениями и правовыми позициями посредством выявления конституционно-правового смысла норм законов утверждает верховенство Конституции, способствует выработке действенного механизма обеспечения прав и свобод человека.

Прокуратура осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов министерствами и другими подведомственными Совету Министров органами, местными представительными и исполнительными органами, предприятиями, организациями и учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами, обеспечивая законность и, следовательно, возможность эффективной реализации прав и свобод.

Нормативное регулирование деятельности данного органа осуществляется на основе главы 7 «Прокуратура. Комитет Государственного контроля» Конституции Республики Беларусь, Закона «О прокуратуре Республики Беларусь», иных нормативных правовых актов. Задачами прокуратуры являются обеспечение верховенства права, законности и правопорядка, защита прав и законных интересов граждан и организаций, а также общественных и государственных интересов.

В целях выполнения этих задач прокуратура осуществляет надзор за:

- точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных правовых актов;
- исполнением законодательства при осуществлении оперативно-розыскной деятельности;
- исполнением закона в ходе досудебного производства, при производстве предварительного следствия и дознания;
- соответствием закону судебных постановлений, а также за соблюдением законодательства при их исполнении;
- соблюдением законодательства при исполнении наказания и иных мер уголовной ответственности, а также мер принудительного характера. В процессе осуществления защиты прав граждан прокурор имеет право на издание актов прокурорского реагирования.

Это могут быть предписания, протесты, постановления, официальные предупреждения. Важное место в системе правоохранительных органов отведено органам внутренних дел. Органы внутренних дел призваны защищать жизнь, здоровье, честь, достоинство, права, свободы и законные интересы граждан, права и законные интересы организаций, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

К нормативным правовым актам, регулирующим деятельность органов милиции следует отнести Законы «Об органах внутренних дел Республики Беларусь», Указы Президента Республики Беларусь «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Республики Беларусь», «О вопросах прохождения службы в органах внутренних дел Республики Беларусь», «Об утверждении Дисциплинарного устава органов внутренних дел Республики Беларусь и текста Присяги лиц рядового и начальствующего

состава органов внутренних дел Республики Беларусь», Постановление Министерства внутренних дел Республики Беларусь «Об утверждении Инструкции о порядке организации деятельности органов внутренних дел по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Органы внутренних дел (криминальная милиция) решают задачи профилактики, выявления, пресечения преступлений, розыска лиц, их совершивших, лиц, скрывающихся от органов, ведущих уголовный процесс, лиц, уклоняющихся от отбывания наказания и иных мер уголовной ответственности, без вести пропавших и других лиц в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь, идентификации неопознанных трупов.

Органы внутренних дел в области общественной безопасности решают задачи обеспечения личной и имущественной безопасности граждан, общественной безопасности, охраны общественного порядка, профилактики, выявления, пресечения преступлений, административных правонарушений, розыска лиц, их совершивших, и других лиц в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь. Адвокатура в Республике Беларусь представляет собой независимый правовой институт, призванный согласно Конституции Республики Беларусь осуществлять профессиональную правозащитную деятельность. В соответствии со ст. 62 Конституции Республики Беларусь закреплено «право каждого на юридическую помощь для осуществления и защиты прав и свобод, в том числе право пользоваться в любой момент помощью адвокатов и других своих представителей в суде, иных государственных органах, органах местного управления, на предприятиях, в учреждениях, организациях, общественных объединениях и в отношениях с должностными лицами и гражданами».

Правовое регулирование деятельности адвокатуры осуществляется на основании Закона «Об адвокатуре и адвокатской деятельности», Постановления Министерства юстиции Республики Беларусь «Об утверждении Правил профессиональной этики адвоката» и других нормативных правовых актов. Главная задача адвокатуры – оказание квалифицированной юридической помощи физическим и юридическим лицам при осуществлении защиты их прав, свобод и законных интересов. Адвокатура участвует в разъяснении законодательства и правовом воспитании граждан.

Основными видами оказываемой юридической помощи при защите прав граждан являются:

- консультации и разъяснения по юридическим вопросам, устные и письменные справки по законодательству;
- составление заявлений, жалоб и других документов правового характера;
- осуществление представительства в судах и других органах и организациях по гражданским делам и делам об административных правонарушениях;
- участие в предварительном следствии и в суде по уголовным делам в качестве защитников, а также представителей потерпевших, гражданских истцов, гражданских ответчиков.

Нормативное регулирование деятельности иных органов в сфере защиты прав человека осуществляется в соответствии с Конституцией Республики Беларусь Законом «О нотариате и нотариальной деятельности», Постановлениями Совета Министров Республики Беларусь «О порядке организации работы с гражданами в органах, регистрирующих акты гражданского состояния, по выдаче справок либо иных документов, содержащих подтверждение фактов, имеющих юридическое значение», «О порядке организации работы с гражданами в Министерстве юстиции по выдаче справок либо иных документов, содержащих подтверждение фактов, имеющих юридическое значение, и внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Совета Министров Республики Беларусь», КоАП, Трудовым кодексом, КоБС, Налоговым кодексом Республики Беларусь и другими нормативными актами. В настоящее время широко распространен исторически оправдавший себя опыт учреждения института

уполномоченного по правам человека, который получил широкое закрепление в конституциях и законодательных актах большинства государств и который относят к национальным специализированным органам/учреждениям в области защиты прав и основных свобод человека и гражданина (Испания, Италия, Португалия, Турция, Франция, ФРГ и др.).

При их учреждении государства, как правило, учитывают особенности национального и религиозного состава населения, исторические традиции и обычаи, политические, социально-экономические условия функционирования государства и общества, особенности организации и деятельности органов государственной власти, административно-территориальное устройство государства. Государственный суверенитет проявляется в выборе формы национальных органов защиты прав человека, что отражается не только в особенностях их правового статуса, но и в названии: в скандинавских странах – «Омбудсман юстиции», в англоязычных – «Парламентский уполномоченный (комиссар) по делам администрации», уполномоченный по жалобам – в Израиле, уполномоченный бундестага – в ФРГ, народный защитник – в Испании, адвокат народа – в Румынии, медиатор (посредник) – во Франции, проведор юстиции – в Португалии и др. В 90-х годах XX века на территории бывшего СССР многими государствами был также учрежден Институт уполномоченного по правам человека – в Литве, Молдове, Украине, России, Азербайджане, Грузии, Узбекистане.

Так, например, следуя опыту многих государств, Российская Федерация создала институт уполномоченного по правам человека и институт уполномоченного по правам ребенка. В российской и отечественной науке высказывается мысль, и практика отчасти это подтверждает, о том, что данный институт является весьма эффективным. Вместе с тем во многих странах наряду с учреждением института уполномоченного по правам человека получил развитие институт конституционной жалобы. При этом порядок обращения, предмет и процедура рассмотрения, правовые формы влияния актов органов конституционного контроля могут отличаться.

Для Республики Беларусь одним из наиболее значимых и дискуссионных вопросов является соотношение института уполномоченного по правам человека и конституционной жалобы, целесообразность их одновременного существования, преимущества той или иной модели (парламентского, правительственного, независимого) института уполномоченного. Таким образом, вопрос о введении в Республике Беларусь института конституционной жалобы непосредственным образом связан с вопросом об учреждении института уполномоченного по правам человека, который поднимался уже в первые годы обретения суверенитета Республикой Беларусь Конституционным Судом в его послании «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 1995 году», а проект Закона «Об Уполномоченном по правам человека» был рассмотрен в первом чтении в Парламенте страны.

В Республике Беларусь законодательством о Конституционном Суде конституционная жалоба прямо не предусмотрена. Однако данная форма защиты прав человека и гражданина неоднократно обсуждалась на республиканских и международных общественно-политических, научных форумах при участии как самого Конституционного Суда, так и различных государственных, общественных и международных организаций. Анализ соотношения политико-правового влияния указанных институтов (Уполномоченного по правам человека и Конституционной жалобы) на уровень эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина должен носить научно аргументированный, а также обоснованный нормами права характер.

В зарубежных странах имеет место опыт функционирования одновременно как органов конституционного контроля, так и института уполномоченного по правам человека. Однако степень эффективности этих органов обусловлена рядом факторов, в том числе во многом их общественным и политико-правовым авторитетом. Целесообразность формирования, модели, порядок деятельности и взаимодействия с иными

государственными органами и общественными организациями такого института в Республике Беларусь в настоящее время рассматривается и обосновывается. Вместе с тем для Республики Беларусь учреждение института уполномоченного не является абсолютно новым явлением. Так, начиная с 2006 года при Совете Министров успешно функционирует Уполномоченный по делам религий и национальностей на основании Положения об уполномоченном по делам религий и национальностей и его аппарате, чей опыт может быть использован в перспективе при принятии решения о создании Института уполномоченного (либо Комиссии) по правам человека.

4. Ответственность государства в области обеспечения прав человека в национальном законодательстве Республики Беларусь

В современных условиях укрепления конституционных основ государственного суверенитета Республики Беларусь важным направлением совершенствования национального законодательства является правовое регулирование механизма, оснований и форм ответственности государства в правоотношениях, при которых оно является одной из сторон, а другой стороной выступает человек, социальная группа, гражданское общество. Анализ нормативных правовых актов Республики Беларусь, направленных на закрепление и урегулирование института ответственности государства, в первую очередь перед физическими лицами, а также исследования имеющейся отечественной научной литературы по данному вопросу позволяют сделать ряд выводов о необходимости совершенствования национального законодательства и проведения специальных научных исследований в данной области.

Основополагающим нормативным правовым актом, закладывающим правовые основы ответственности государства, является Конституция Республики Беларусь. Важность общественных отношений и особый статус государства как субъекта этих правоотношений обусловили их закрепление в первую очередь на конституционном уровне. Об этом свидетельствуют, например, положения таких статей Конституции, как 12, 13 (ч. 2, 4, 8), 14–16 (ч. 2), 21 (ч. 3), 24 (ч. 2), 25 (ч. 1), 32 (ч. 7), 41 (ч. 2), 44 (ч. 1, 4), 45 (ч. 2), 47, 50 (ч. 3) и др. Такие положения носят высокий декларативный правовой и политико-идеологический характер. В ней сформулированы основные принципы, формы и основания ответственности государства.

Исходя из социальной природы государства, следует отметить определяющее значение ст. 2 Конституции Республики Беларусь, согласно которой «Государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности» (ч. 2 ст. 2). Данная статья прямо указывает на возможность ответственности государства как субъекта правоотношений. Обязанность государства нести ответственность и «принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией» прямо упоминается в ч. 1 ст. 59 Конституции, при этом непосредственно об ответственности государства, ее формах и механизме реализации в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения данной обязанности в статье не упоминается.

Учитывая широкий диапазон сфер реализации прав и свобод граждан, напрашивается вывод, что государство должно нести ответственность по нормам той отрасли права, которой будут эти сферы общественных отношений урегулированы. Однако анализ иных отраслей права Республики Беларусь также позволяет сделать вывод об отсутствии прямых положений, закрепляющих конкретные санкции в отношении государства, т. е. некие формы ответственности как субъекта правоотношений. В большинстве своем законодатель указывает на ответственность государства в лице государственных органов и должностных лиц. Следует учитывать, что свои функции государство осуществляет прежде всего через государственные органы и должностных лиц, на государственные органы и должностных лиц для исполнения государственных функций

возлагается обязанность не только принимать необходимые меры для осуществления, но и защищать права и свободы.

Согласно ч. 2 ст. 59 Конституции: «Государственные органы, должностные лица и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности». Наряду с обязанностью государства, государственным органам и должностным лицам вменяется также и ответственность за ее невыполнение: «Эти органы несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности» (ч. 3 ст. 59).

Таким образом, ст. 59 Конституции выступает своеобразной моделью для построения всего законодательства по урегулированию предложенной законодателем концепции ответственности государства, в частности в области прав человека, механизма ее реализации. Так, ч. 1 указанной статьи предусматривает обязанность государства принимать меры для осуществления прав и свобод граждан, ч. 2 возлагает исполнение этих мер на государственные органы в пределах их функций и компетенции, а ч. 3 – ответственность этих органов за «действия, нарушающие права и свободы личности».

Ответственность государства также прямо упоминается в ст.ст. 2 и 15 (ч. 2) Конституции. Вместе с тем ответственность государства в лице его государственных органов как более определенный инструмент упоминается чаще в тексте Конституции – в ст.ст. 34 ч. 2, 40 ч. 2 и 59 (ч. 2). Вместе с тем поскольку у целого ряда государственных органов отсутствует прямое закрепление функции в области прав человека, следовательно, отсутствуют и четкие санкции за нарушения в рамках данных правоотношений. Так, например, возвращаясь к ст. 2 Конституции Республики Беларусь, согласно которой «государство ответственно за создание условий для свободного и достойного развития личности», можно проследить как реализуя данную норму, перевозлагается данная ответственность на государственные органы и должностных лиц.

Согласно ч.1 ст. 79 Конституции Президент является гарантом прав и свобод человека и гражданина. В соответствии с ч. 5 ст. 107 Конституции Правительство «принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан...», что теоретически может послужить основанием для ответственности в виде отставки Правительства или освобождения от должности его членов. Главным звеном в реализации механизма ответственности Правительства является Президент, который, в свою очередь, является гарантом прав и свобод.

В рамках иных отраслей права отмечается возможность государства, наряду с иными субъектами, выступать не только стороной правоотношения, но и нести ответственность. Так, Т.В. Авдеева пишет: «Субъектами гражданско-правовой ответственности могут выступать любые субъекты гражданского права – граждане, юридические лица, Республика Беларусь, административно-территориальные единицы». Автор прямо указывает на субъектный состав гражданских правоотношений и, более того, акцент делается на допустимости привлечения к ответственности государства. Вместе с тем отрасль уголовного права является исключительным примером невозможности привлечь государство к ответственности.

В многочисленных нормах уголовного права имеет место прямое указание на всегда однозначную роль государства – от имени государства с обвинением выступает прокурор. Такой подход закреплен законодателем как официальный в главном, в данной сфере правоотношений, нормативном правовом акте – Уголовном кодексе Республики Беларусь. На это обращает внимание В. В. Марчук: «Одним из достоинств УК 1999 года является то, что непосредственно в уголовном законе нормативно закреплено определение уголовной ответственности. Согласно ч. 1 ст. 44 УК уголовная ответственность выражается в осуждении от имени Республики Беларусь по приговору суда лица, совершившего преступление, и применение на основе осуждения наказания либо иных мер уголовной ответственности».

Построение белорусского государства как социального и правового предполагает не только закрепление основных направлений государственной политики в данной области, руководящей и регулирующей роли государства, провозглашение на конституционном уровне его целей, задач, обязанностей по обеспечению и защите прав и основных свобод личности, но также и функционирование эффективного, реального механизма ответственности государства, выступающих от его имени государственных органов и должностных лиц.

Тема 7. ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Цель изучения 1. Формирование системы знаний в области понятия и особенностей процессуальных форм защиты различных категорий прав человека в Республике Беларусь.

1. Понятие и формы защиты прав человека и гражданина

Конституционно-правовое закрепление прав и свобод человека является важным, но не единственным условием с точки зрения конечной цели – осуществления данных прав. Не всегда известные формы реализации права (соблюдение, исполнение, использование) являются достаточными для претворения в жизнь норм о правах человека. В таких случаях очевидной становится необходимость в осуществлении правозащитной деятельности. Именно поэтому наряду с правовой регламентацией прав и свобод человека важная роль как на международном, так и на национальном уровнях отводится охране и защите прав, ее процессуальным формам.

Всеобщая декларация прав человека, международные пакты в качестве основной задачи и обязанности государств определяют обеспечение прав человека, которое предполагает наряду с провозглашением, нормативным закреплением и гарантиями реализации прав действие механизма правовой защиты человека (включая охрану и защиту прав).

Конституционно-правовой основой института защиты прав человека в Беларуси является совокупность норм Основного Закона, которая предусматривает в качестве высшей цели государства обеспечение прав и свобод граждан; гарантирует права и свободы, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства; провозглашает равенство перед законом и право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов; устанавливает обязанность государственных органов, должностных и иных лиц, которым доверено исполнение государственных функций, в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности.

Многие другие конституционно-правовые нормы направлены на развитие данных положений, предусматривая различные формы защиты прав человека. Статья 61 Конституции, закрепляя право каждого обращаться в международные организации с целью защиты своих прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, указывает на доступность для каждого международной формы защиты своих прав. Статья 60 Конституции гарантирует каждому защиту его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки. В ст. 62 Конституции говорится о праве на юридическую помощь для осуществления и защиты прав и свобод.

Многие права человека сформулированы с использованием термина «защита»: защита от посягательства, обеспечение государственной защитой, право на защиту интересов и др. Термин «защита прав человека», несмотря на свое широкое использование в законодательстве и юридической литературе, не обеспечен единым научным

толкованием. Зачастую его исследование сопровождается сопоставлением двух категорий: «защита прав человека» и «охрана прав человека», а чаще всего – их разграничением. Отмечается, что охраняются права и свободы перманентно, а защищаются только тогда, когда нарушаются или оспариваются.

Защита прав человека характеризуется рядом признаков: это определенная деятельность по применению тех или иных законных способов и средств защиты, совершаемая как государственными органами, так и общественными объединениями либо человеком самостоятельно; направлена на устранение нарушения права, подтверждение либо восстановление оспоренного или нарушенного права; является принудительной по своему характеру, что подразумевает не только само принуждение, но и возможность его применения.

Таким образом, защита прав человека – это применение в установленном законом порядке компетентными органами или самостоятельно самим заинтересованным лицом принудительных мер воздействия в отношении обязанного лица в целях подтверждения либо восстановления оспоренного или нарушенного права.

Форма защиты – это категория процессуального характера, т.е. определяемая законом деятельность уполномоченных субъектов по защите права, в том числе включающая определение способа защиты. Кроме способов (мер) защиты, принудительные средства защиты прав человека включают в себя и меры ответственности, которые возникают в том случае, когда первичные средства защиты в виде мер защиты не дали возможности восстановить нарушенное право.

Меры ответственности являются элементом структуры юридической ответственности, соответственно им присущи те же характерные признаки: государственно-принудительное воздействие; применение строго в соответствии с установленной законом процедурой; осуществляется в ходе правоприменительной деятельности компетентными государственными органами; связана с правонарушением и обращена на правонарушителя. Выделяют конституционную, уголовную, гражданскую, административную, дисциплинарную, международную ответственность. Выбор того или иного вида ответственности зависит в первую очередь от объекта нарушения основных прав и характера неблагоприятных последствий такого нарушения.

Выделяют различные классификации форм защиты. Чаще всего их разграничение проводят в зависимости от субъекта, осуществляющего защиту: государственные и негосударственные (общественная форма защиты и самозащита); судебные и несудебные; юрисдикционные и неюрисдикционные.

Выбор формы защиты права зависит от целого ряда факторов – специфики подлежащих защите прав, тяжести правонарушения, масштаба причиненного вреда, уровня развития правового государства и гражданского общества, правовых традиций и др. Так, защита преступно нарушенного права человека на жизнь не может осуществляться во внесудебной форме.

С другой стороны, универсальность судебной формы с точки зрения возможности защиты любых прав, не обозначает отсутствия необходимости развития других форм. Специфика той или иной группы прав во многом предопределяет выбор наиболее удобной и эффективной формы защиты. Экономические права потребителей могут быть успешно защищены с помощью общественных объединений потребителей. Доступность такой формы защиты увеличилась в связи с внесенными в 2012 г. изменениями в Закон «О защите прав потребителей», согласно которым общественные объединения потребителей должны защищать интересы потребителя на основании договора безвозмездного оказания услуг (ранее законодательство предусматривало в определенных случаях необходимость возмещения расходов объединения, связанных с защитой прав).

Среди прав, предоставленных общественным объединениям потребителей, можно выделить непосредственно направленные на защиту прав человека: обращаться в органы прокуратуры с предложениями о привлечении протестов на акты государственных органов,

противоречащие законодательству о защите прав потребителей; обращаться по поручению потребителя с претензией к изготовителю (продавцу, поставщику, представителю, исполнителю, ремонтной организации) об устранении нарушений и о возмещении потребителю причиненных этими нарушениями убытков; обращаться в суд с иском о защите прав потребителя, представлять и защищать в суде права и законные интересы потребителя; предъявлять иск в суд о признании действий изготовителя (продавца, поставщика, представителя, исполнителя, ремонтной организации) противоправными, условий договора недействительными в отношении неопределенного круга потребителей и прекращении этих действий.

Благодаря введению в Беларуси третейских судов, им предоставлено право разрешать любые гражданско-правовые споры, возникающие между сторонами, заключившими третейское соглашение, за определенным в законодательстве исключением. Третейские суды не входят в систему государственных судов и по своей правовой природе представляют негосударственную, общественную форму защиты прав человека.

К достоинствам третейской формы судов можно отнести упрощенную процедуру и экономичность третейского разбирательства, возможность сторонам самим определить состав третейского суда, сроки и место разрешения спора, конфиденциальность третейского разбирательства, возможность привлечения к разрешению спора в качестве третейских судей специалистов разных отраслей знаний, возможность принудительного исполнения решения третейского суда с помощью государственного суда.

В силу специфики и многообразия социальных прав, их защита далеко не всегда может быть осуществлена судом. Обеспечение таких прав, как право на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий, на благоприятную окружающую среду, на работу зависит не только от предусмотренного в государстве механизма правовой охраны, но и от множества других факторов, в первую очередь социально-экономических.

Поскольку многие из социальных прав обладают определенной спецификой, для их защиты важно иметь собственный юридический механизм, специально разработанные условия и принципы как судебной, так и несудебной защиты. Поэтому в целях защиты социально-экономических прав создаются общественные объединения, основная цель которых состоит в том, чтобы способствовать созданию условий для реального осуществления прав и свобод в сотрудничестве с государством.

С другой стороны, государство должно разрабатывать и предпринимать максимум усилий в реализации таких мер (правовых, экономических, организационных), при которых перечисленные и подобные им права могли бы быть обеспечены полноценной защитой со стороны государства, и в первую очередь – судебной защитой. Некоторыми авторами в качестве самостоятельной выделяется нотариальная форма защиты гражданских прав, осуществляемая в плоскости гражданско-правовых отношений. К числу ее основных способов относят признание бесспорных прав и подтверждение бесспорных юридических фактов.

Нотариальная защита может осуществляться посредством юридического подтверждения и закрепления гражданских прав в целях предупреждения их возможного нарушения в будущем либо посредством защиты уже нарушенного права. Согласно недавним изменениям законодательства, рассмотрение дел приказного производства теперь также входит в компетенцию нотариата.

Негосударственная защита предусматривает несколько форм: деятельность правозащитных общественных организаций; самозащита нарушенных прав. В литературе самозащита человеком своего права отмечается как самостоятельная форма защиты и определяется как незапрещенные законом действия фактического порядка и юридические средства, применяемые человеком для принудительного пресечения посягательств на свои права или их восстановление в случае нарушения последних без обращения к компетентным органам самого человека. Конституцией Республики Беларусь о праве на

самозащиту не упоминается, закрепляется лишь базисное право на равную защиту прав и законных интересов. Тем не менее отраслевое законодательство предусматривает уголовно-, административно- и гражданско-правовые нормы, предоставляющие возможность использования данной формы: о необходимой обороне, о крайней необходимости, о самозащите.

Общественная форма защиты является одной из форм несудебной защиты прав человека. Право на такую форму защиты провозглашено в Конституции, а также в Законе «Об общественных объединениях» (1994 г.). Статья 41 Основного Закона указывает, что граждане имеют право на защиту своих экономических и социальных интересов, включая право на объединение в профессиональные союзы, заключение коллективных договоров (соглашений) и право на забастовку. Закон «Об общественных объединениях» в качестве цели объединения определяет совместную реализацию гражданских, социальных, культурных и иных прав.

Большое значение для развития правового государства и гражданского общества имеет деятельность правозащитных общественных объединений, главной целью которых является поощрение и защита прав человека. В настоящее время в Беларуси действует ряд неправительственных организаций, таких как Белорусский Хельсинкский Комитет; Центр по правам человека; Белорусская ассоциация журналистов; Лига защиты прав человека и др.

Основными направлениями в их деятельности являются:

- информирование о нарушениях прав личности в республике;
- пропаганда международных документов по правам человека;
- защита прав физических и юридических лиц, обратившихся за помощью;
- анализ существующего законодательства, его соответствия основным международным стандартам и принципам.

Одним из важнейших элементов национальной системы защиты прав человека являются профессиональные союзы, которые играют большую роль в защите трудовых прав. Приоритетным направлением в деятельности профсоюзов является защита трудовых и социально-экономических прав членов профсоюзов через осуществление общественного контроля за соблюдением трудового законодательства. При выявлении нарушений представитель профсоюза может установить факт нарушения, выдать представление о его устранении, потребовать от нанимателя изменить условия трудового договора, по просьбе членов профсоюзов подать в суд иски в защиту их трудовых и социально-экономических прав.

2. Государственные правовые формы защиты прав и основных свобод человека и гражданина

Наиболее эффективной с точки зрения обеспечения прав является государственная форма защиты прав и свобод человека. Конституция обязывает государство защищать права человека. Человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства. Государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности (ст. 2). Обеспечение прав и свобод граждан является высшей целью государства. Государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства (ст. 21). Государство обязано принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод, предусмотренных Конституцией.

Государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности. Эти органы и лица несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности (ст. 59). Особенно важной с точки зрения обеспечения прав человека является разработка правовых

гарантий, обеспечивающих практическую реализацию конституционной нормы об ответственности государственных органов и должностных лиц как за активные действия, нарушающие права человека, так и за бездействия, влекущие такие нарушения.

Государственная форма защиты делится на судебную и несудебную. Судебная защита называется в литературе как основная, главная, наиболее эффективная форма, что вполне оправданно в силу особых требований, предъявляемых к ней конституционным законодательством и предусматривающих обеспечение равенства перед судом, независимость и беспристрастность, компетентность судей. Право на обращение в суд отражено в основополагающих правозащитных международных документах.

Судебная защита прав человека – основной элемент правозащитного механизма государства. Из Конституции следует, что все равны перед законом и имеют равное право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов компетентным, независимым и беспристрастным судом. Значительное место в работе судебной системы уделяется обеспечению доступности правосудия для широкого круга граждан. Вышестоящими судами повышены требования к качеству процессуальных документов, препятствующим в доступе к правосудию, таким как об отказе в возбуждении дел и оставлении жалоб (заявлений) без движения, об отложении и приостановлении судебных разбирательств. Положительные результаты принятия таких мер свидетельствуют о том, что граждане все более оперативно получают судебную защиту, причем около 96 % лиц из числа обратившихся получают удовлетворение своих требований.

Судебная процессуальная форма предусматривает несколько средств защиты в зависимости от вида судопроизводства (конституционного, гражданского, уголовного, административного), характера и субъектного состава правоотношений. К примеру, в гражданском судопроизводстве для предъявления иска необходим спор о праве, для жалобы – несогласие заявителя или прокурора с действиями (бездействием) государственного органа, организации или должностного лица, для заявления – невозможность установления факта, правового состояния во внесудебном порядке.

Иск является основным средством судебной защиты прав и представляет собой обращение в суд с требованием обеспечить защиту нарушенного или оспариваемого субъективного права путем разрешения спора о праве. В исковом заявлении должно быть указано точное обозначение требований истца, а если требования являются имущественными, то и цена иска; факты, которыми истец обосновывает свои требования; доказательства, подтверждающие каждый из упомянутых фактов; другие данные, необходимые для решения вопроса о принятии искового заявления (соблюдение досудебного порядка разрешения дела и т.п.). Кроме того, могут быть включены требования об обеспечении иска, о совершении судьей действий, необходимых для подготовки дела к судебному разбирательству, о рассмотрении дела в отсутствие истца, о немедленном исполнении решения и т.п. По общему правилу гражданские дела по первой инстанции должны рассматриваться не позднее двух месяцев со дня поступления заявления в суд.

Наряду с исковой формой, гражданское процессуальное законодательство предусматривает возможность защиты прав в порядке неисковых производств. Так, для защиты прав, нарушенных действиями (бездействием) государственного органа, организации или должностного лица в рамках административно-правовых отношений, в качестве средства защиты используется жалоба. Основания жалобы могут служить юридические факты и иные обстоятельства, свидетельствующие о незаконности или необоснованности действий указанных лиц. В жалобе может содержаться указание на определенные средства защиты прав заявителя – отмену, изменение действий государственного органа, организации или должностного лица либо на установление его обязанности совершить определенное действие. По общему правилу дела, возникающие из административно-правовых отношений, рассматриваются судом не позднее одного месяца со дня поступления заявления в суд.

Процессуальные формы защиты в уголовном судопроизводстве касаются деятельности по защите прав лиц, потерпевших от преступлений, по защите личности от незаконного, необоснованного обвинения и осуждения, либо ограничения ее прав.

В качестве средств защиты нарушенных прав в уголовном процессе выделяются:

- право граждан на участие в уголовном преследовании и обвинении;
- право подозреваемого и обвиняемого на защиту;
- право участников уголовного процесса заявлять ходатайства на любой стадии;
- право обжалования действий и решений органа, ведущего уголовный процесс, и др.

Специфика защиты прав при этом зависит от процессуального положения субъекта.

Так, в целях защиты своих прав подозреваемому (обвиняемому) принадлежит возможность возражать против действий органа уголовного преследования; подавать жалобы на действия и решения органа, ведущего уголовный процесс; обжаловать в суд задержание, заключение под стражу, домашний арест или принудительное помещение в психиатрический стационар для производства экспертизы и др.

Потерпевший также наделен необходимыми правами для защиты своих прав и законных интересов – подавать жалобы на действия и решения органа, ведущего уголовный процесс, в том числе обжаловать приговор или другое итоговое решение суда; подавать возражения на протесты государственного обвинителя, прокурора и жалобы других участников уголовного процесса и т.д.

Основным способом защиты в уголовном процессе выступает обжалование действий и решений органа, ведущего уголовный процесс. Жалобы на действия и решения органа дознания, лица, производящего дознание, и следователя подаются прокурору, осуществляющему надзор за исполнением законов при производстве предварительного расследования, а жалобы на действия и решения следователя могут подаваться также начальнику следственного подразделения. Жалобы на действия и решения прокурора подаются вышестоящему прокурору, а на действия и решения суда – в вышестоящий суд. Жалобы на решения органа уголовного преследования об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении предварительного расследования уголовного дела, уголовного преследования, об отказе в возбуждении производства по вновь открывшимся обстоятельствам подаются соответствующему прокурору или в суд. Жалобы лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления или заключенных под стражу, должны быть переданы органу, ведущему уголовный процесс, не позднее одних суток.

Формы защиты прав человека в конституционном судопроизводстве. Осуществляя контроль за конституционностью нормативных актов в государстве, Конституционный Суд первостепенное внимание уделяет защите прав и свобод граждан страны. Такая защита осуществляется не только при рассмотрении конституционности нормативных правовых актов по предложениям государственных органов и должностных лиц, но и при рассмотрении обращений самих граждан непосредственно в Конституционный Суд.

Поскольку граждане и другие физические лица в Беларуси не обладают правом напрямую обратиться с конституционной жалобой, Конституционный Суд осуществляет защиту их прав в случаях нарушения в следующих основных формах:

1) направление обращений граждан в компетентные органы с просьбой решить поставленные вопросы в соответствии с Конституцией и актами международного и национального законодательства;

2) разъяснение гражданам предусмотренной действующим законодательством процедуры защиты их прав (в какие конкретно структуры им следует обратиться за защитой своих прав);

3) принятие решений, содержащих предложения правотворческим органам о внесении необходимых изменений или дополнений в действующее законодательство, если определенные нормативные акты противоречат положениям актов более высокой юридической силы, а также в случаях пробелов в законодательстве.

Граждане вправе обжаловать в Конституционный Суд на основании ст. 122 Конституции нормативные решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, ограничивающие или нарушающие их права, свободы и законные интересы. Граждане вправе также направлять в Конституционный Суд индивидуальные и коллективные обращения на основании ст. 40 Конституции. В 2014 г. был принят новый Закон «О конституционном судопроизводстве», который на законодательном уровне оформил расширенную компетенцию Конституционного Суда.

В Законе определяется порядок осуществления конституционного судопроизводства по делам, отнесенным к компетенции Конституционного Суда. Особо следует отметить возможность обращения в Конституционный Суд государственных органов, иных организаций, а также граждан для возбуждения производства по делу об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности. Закон более комплексно прописывает право косвенного обращения граждан в Конституционный Суд.

Так, государственные органы, не являющиеся уполномоченными органами, иные организации, а также граждане, в том числе индивидуальные предприниматели, вправе направить инициативное обращение уполномоченным органам для внесения соответствующего предложения в Конституционный Суд. Эти обращения рассматриваются уполномоченными органами в установленном законодательными актами порядке с учетом требований законодательства об обращениях граждан и юридических лиц. По результатам рассмотрения инициативного обращения уполномоченный орган принимает решение о внесении соответствующего предложения в Конституционный Суд либо об отказе о его внесении, о чем информирует соответствующих субъектов.

Новые законодательные нормы направлены на устранение сложившейся негативной практики, согласно которой обращения граждан к органам и должностным лицам, имеющим право на внесение предложений в Конституционный Суд, оставались без удовлетворения. Положительные результаты уже имеются. Подтверждением тому является недавнее рассмотрение дела «О соответствии Конституции Республики Беларусь пункта 7 части 1 статьи 29 и пункта 1 части 1 статьи 303 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь», инициированное по предложению Палаты представителей на основании поступившего в нее обращения.

По результатам рассмотрения дела Суд признал отдельные положения Уголовно-процессуального кодекса не соответствующими Конституции. К несудебным государственным формам защиты прав следует отнести административно-процессуальную форму защиты. Помимо судебной формы, защита прав от нарушений, связанных с незаконными действиями (бездействием) администрации по отношению к гражданину, может осуществляться с помощью контроля за аппаратом управления со стороны представительных органов, прокурорского надзора за законностью деятельности исполнительной власти.

Некоторые авторы к административно-процессуальной форме защиты относят административный (внутриведомственный и надведомственный) контроль, а также защиту прав органами внутренних дел.

Однако к одной из наиболее распространенных форм несудебной административно-процессуальной формы защиты относят организацию приема и рассмотрения обращений граждан в органах исполнительной власти. Согласно Закону «Об обращениях граждан и юридических лиц» (2011 г.) граждане имеют право на обращение в организации путем подачи письменных, электронных или устных обращений, а к индивидуальным предпринимателям – путем внесения замечаний и (или) предложений в Книгу замечаний и предложений. Таким же правом наделены юридические лица и индивидуальные предприниматели. По общему правилу, находящиеся на территории Беларуси иностранцы пользуются правом на обращение наравне с гражданами Республики Беларусь.

К обращениям относятся заявление, предложение, жалоба, изложенные в письменной, электронной или устной форме. Заявление – ходатайство о содействии в реализации прав, не связанное с их нарушением, а также сообщение о нарушении актов законодательства, недостатках в работе организаций, индивидуальных предпринимателей. Предложение – рекомендация по улучшению деятельности организаций, индивидуальных предпринимателей, совершенствованию правового регулирования отношений, решению вопросов в различных сферах деятельности государства и общества. Жалоба связана не только с сообщением о нарушении прав, но и с требованием их восстановить. Обращения могут быть индивидуальными (один заявитель) и коллективными (два и более заявителя).

Закон устанавливает для них универсальный порядок рассмотрения. Как правило, коллективные обращения касаются наиболее серьезных, системных проблем, затрагивающих права и интересы целой группы лиц. Коллективное обращение, отражающее общественный интерес и содержащее рекомендации по ликвидации недостатков, улучшению работы организаций, формулируется в форме предложения.

Особую значимость приобретают коллективные обращения в форме жалоб, поскольку позволяют гражданам наиболее эффективно отстаивать свои права. Так, коллективные обращения тридцати и более заявителей подлежат рассмотрению с выездом на место, если иное не вытекает из этих обращений. Закон определяет права заявителей и их гарантии; порядок подачи и рассмотрения обращений; требования, предъявляемые к обращениям, сроки их подачи и рассмотрения и др.

Обращения подаются в организации, индивидуальным предпринимателям, к компетенции которых относится решение вопросов, изложенных в обращениях. Срок подачи заявлений и предложений не ограничен. Жалобы могут быть поданы в течение трех лет со дня, когда заявители узнали или должны были узнать о нарушении их прав. Письменные обращения должны быть рассмотрены не позднее пятнадцати дней, а обращения, требующие дополнительного изучения и проверки, – не позднее одного месяца, если иной срок не установлен законодательными актами. Обращения не могут быть анонимными и должны содержать изложение сути обращения. В обращениях должна содержаться информация о результатах их предыдущего рассмотрения с приложением подтверждающих эту информацию документов. Они подлежат обязательному приему и регистрации. Отказ в приеме обращений не допускается. Обращение считается рассмотренным по существу, если решены все изложенные в нем вопросы, приняты надлежащие меры по защите, обеспечению реализации, восстановлению прав. Оставление обращения без рассмотрения по существу возможно при условии несоответствия его предъявляемым требованиям, установления иного порядка подачи и рассмотрения таких обращений, пропуска срока подачи жалобы без уважительных причин и по другим основаниям, предусмотренным ст. 15 Закона.

Законодатель предъявляет к ответам на обращения ряд обязательных требований. Письменные ответы на обращения должны быть обоснованными и мотивированными (при необходимости – со ссылками на нормы актов законодательства), содержать конкретные формулировки, опровергающие или подтверждающие доводы заявителей. В письменных ответах на жалобы должны содержаться анализ и оценка обжалуемых действий, информация о принятых мерах в случае признания жалоб обоснованными. Если по обращению принято решение о полном или частичном отказе в его удовлетворении либо об оставлении обращения без рассмотрения по существу, в ответе должен указываться порядок их обжалования.

Следует отметить ряд нововведений, положительно повлиявших на совершенствование работы с обращениями граждан: определен порядок проведения личного приема (с возможностью применения технических средств); введена новая форма – электронное обращение, а также урегулирован порядок составления и рассмотрения таких обращений. В случае поступления письменного обращения по вопросам, не относящимся к компетенции организации, оно направляется для рассмотрения организациям в

соответствии с их компетенцией, о чем уведомляется заявитель, либо обращение оставляют без рассмотрения по существу и уведомляют об этом заявителей с разъяснением, в какую организацию и в каком порядке следует обратиться для решения вопросов, изложенных в обращениях.

К несудебной государственной форме защиты можно отнести деятельность Комиссии по правам человека, национальным отношениям и средствам массовой информации (созданной Палатой представителей), которая отслеживает соблюдение прав человека в принимаемых законах, проводит парламентские слушания, принимает рекомендации. К сожалению, практика проведения парламентских слушаний по правозащитной тематике редка.

В период с 2001 г. по настоящее время (2014 г.) было проведено 12 парламентских слушаний, среди которых можно выделить лишь одно, непосредственно касающееся прав человека: «Политико-правовые проблемы отмены смертной казни в Республике Беларусь» (2002 г.). Комиссия исполняет собственными силами некоторые функции Уполномоченного по правам человека, например, осуществляет прием граждан и рассматривает устные и письменные обращения. Так, за 2013 г. ею было рассмотрено 128 обращений, за 2012 г. – 159. Однако Комиссия, в силу объективных причин, не может заменить собой специализированное национальное правозащитное учреждение, вопрос о необходимости которого постоянно обсуждается в белорусской юридической науке. С 1996 г. было подготовлено несколько законопроектов «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Беларусь», однако закон пока не принят.

Главной целью данного института является укрепление правозащитного механизма и создание дополнительных гарантий защиты прав и свобод граждан, обеспечение их соблюдения и уважения со стороны государства. Его отличительные особенности – независимость и наличие собственных особых полномочий для выполнения своих функций. Частично функции такого учреждения в настоящее время отнесены к компетенции некоторых государственных органов (прокуратура, Конституционный Суд и др.), а также специализированных государственно-общественных институтов.

Так, для расширения форм сотрудничества между государством и структурами гражданского общества по вопросам, связанным с защитой и поощрением отдельных категорий прав человека, действует система общественных советов: Национальная комиссия по правам ребенка; Национальный совет по гендерной политике; Консультативный межэтнический совет; Общественный координационный совет в сфере массовой информации и др.

Однако многообразие общественных советов, с одной стороны, и отсутствие единых стандартов их функционирования, с другой, указывают на необходимость совершенствования законодательства в этой области. В последние годы активно изучается возможность создания единого национального правозащитного учреждения. В 2013 г. профессором Г.А. Василевичем была разработана Концепция Национального учреждения по правам человека в Беларуси, согласно которой выделяются две основные функции данного института: а) создание культурной среды в области прав и свобод человека; б) защита прав человека посредством реализации полномочий по восстановлению нарушенных прав и свобод и привлечению виновных к ответственности.

Согласно Концепции, Уполномоченный прежде всего должен быть наделен правом рассмотрения жалоб на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, при условии исчерпания всех средств административной и судебной защиты внутри страны. Выделяется особая категория лиц – заключенные, которым должны быть созданы условия для беспрепятственного направления обращений в адрес Уполномоченного.

Концепция предусматривает независимость в деятельности Уполномоченного, а также довольно обширный перечень прав, которые позволят выполнять ему свои функции:

- безотлагательный прием Президентом, Парламентом, Премьер-министром, Председателями Конституционного Суда, Верховного Суда, Генеральным прокурором, Председателем Комитета государственного контроля и другими руководителями государственных органов, органов местного самоуправления, организаций;

- присутствие на заседаниях палат Парламента, Совета Министров, Конституционного Суда, Верховного Суда, коллегии Генеральной прокуратуры и других коллегиальных органов;

- право беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации, независимо от формы собственности, присутствовать на их заседаниях;

- ознакомление с документами, в том числе и секретными (тайными), и получение их копий в органах государственной власти и других структурах;

- присутствие на заседаниях судов всех инстанций, в том числе на закрытых судебных заседаниях, при условии согласия субъекта права, в интересах которого судебное разбирательство объявлено закрытым;

- обращение в соответствующие инстанции с требованием устранить нарушения;

- выступление с докладом на очередном заседании палат парламента и т.д.

За ненадлежащее рассмотрение заключений Уполномоченного, игнорирование его запросов предлагается ввести административную и дисциплинарную ответственность. Принятие закона об Уполномоченном по правам человека, основанное на участии широкого круга общественности в процессе создания такого национального учреждения, дополнило бы существующие формы защиты особым институтом, способным поддерживать постоянную связь между государством и гражданским обществом, примирять частные и публичные интересы.

3. Особенности защиты прав и основных свобод иностранных граждан, лиц без гражданства и беженцев в Республике Беларусь

Иностранцы, находящиеся на территории белорусского государства, приравниваются в своем правовом статусе к гражданам Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами. Закон «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» (2010 г.) устанавливает возможность ограничения прав и свобод иностранцев:

- 1) в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан Республики Беларусь и других лиц (ст. 18);

- 2) в случае, если другое государство ограничивает или нарушает общепризнанные нормы правового положения иностранных граждан в отношении граждан Республики Беларусь могут быть установлены ответные ограничения в отношении прав и свобод граждан (подданных) этого государства (ст. 4).

Общий подход белорусского законодателя в определении правового статуса иностранца соответствует общераспространенной мировой практике, согласно которой иностранец приравнивается в правах к гражданам государства, однако не обладает правом участия в управлении делами государства, а также ограничен в ряде социально-экономических прав. Конституционные нормы о правах человека (как позитивно, так и негативно сформулированные) с использованием слов «каждый», «все», «никто» распространяют свое действие на любого человека независимо от гражданской принадлежности.

Кроме того, Закон прямо оговаривает, что всем иностранцам гарантируются неприкосновенность личности и жилища, другие личные права и свободы; право свободно передвигаться и выбирать место пребывания (место жительства) в пределах территории Беларуси в соответствии с установленным в законодательстве порядком; право вступать в

профессиональные союзы и иные общественные объединения, если это предусмотрено их уставами; право на сохранение и развитие своего национального языка и культуры, соблюдение национальных традиций и обычаев.

Иностранцы могут иметь в собственности имущество, наследовать или завещать его, пользоваться иными имущественными и личными неимущественными правами в порядке, установленном законодательством, в том числе международными договорами Республики Беларусь. Объем субъективных прав и свобод иностранца зависит от его принадлежности к одной из трех категорий: временно пребывающие, временно проживающие и постоянно проживающие, среди которых наиболее полным правовым статусом обладают постоянно проживающие иностранцы.

Более всего права иностранцев ограничены в политической сфере, где принцип равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан Беларуси действует в различном объеме. Наиболее полно он применяется для реализации возможности проявить свою индивидуальную жизненную позицию: свобода мнений, убеждений и их свободное выражение; право на обращение. Представляется, что право на информацию, являющееся по своей природе частью свободы мысли и слова, которое в Конституции закреплено лишь за гражданами, должно гарантироваться и иностранцам в пределах, установленных законом.

Для сравнения, в российском основном законе это право принадлежит каждому, вне зависимости от гражданской принадлежности. В то же время иностранцы лишены почти всех прав, связанных с участием в управлении делами государства. Они не могут быть членами политических партий; не могут избирать и быть избранными в выборные государственные органы Беларуси, а также принимать участие в референдумах; не могут занимать должности, назначение на которые связано с принадлежностью к белорусскому гражданству. Исключение составляют граждане России, постоянно проживающие в Беларуси, которые имеют право участвовать в выборах местных Советов депутатов (ст. 58 Избирательного кодекса).

Видится целесообразным расширение такой категории иностранцев за счет постоянно проживающих иностранных граждан, прибывших из стран Содружества Независимых Государств и Балтии, включая предоставление им права участия в местных референдумах. Использование таких прав следует связать с цензом оседлости. Такой подход нацелен на интеграцию иностранцев в жизнь местного населения, активное участие в решении местных вопросов. Он распространен во многих зарубежных странах (скандинавские государства, Германия, Швейцария, Великобритания) и соответствует принятой в рамках Совета Европы Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (1992 г.).

Особо следует отметить право иностранцев пользоваться всеми средствами правовой защиты прав и свобод личности, предусмотренными законодательством Беларуси, наравне с гражданами. Этот важнейший принцип подтверждается конституционными нормами о возможности каждого использовать судебную, административно-правовую (путем направления личных или коллективных обращений), международную (путем обращения в международные организации) форму защиты нарушенных прав, а также право на юридическую помощь.

Правда, характер и содержание конституционной обязанности государства соблюдать и защищать права иностранцев будут определяться объемом и содержанием соответствующих прав. Закон «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» предусматривает обязательный досудебный порядок обжалования решений и действий (бездействия) государственных органов и должностных лиц, связанных с его исполнением. Подача жалобы на решения государственных органов или должностных лиц в вышестоящий государственный орган, вышестоящему должностному лицу либо в суд после прохождения досудебного порядка обжалования

является основанием для временного пребывания в Беларуси иностранца, подавшего жалобу, на срок рассмотрения жалобы.

В качестве особых защитных гарантий, связанных с обладанием статусом иностранца, Закон устанавливает правила в случае задержания иностранца или заключения его под стражу, домашний арест. Они без промедления должны быть проинформированы на понятном им языке о причинах их задержания или применения к ним меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и о правах, которые они имеют в соответствии с белорусским законодательством.

Кроме того, по требованию иностранца, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь, не позднее одних суток об этом сообщается в Министерство иностранных дел для уведомления дипломатического представительства или консульского учреждения государства гражданской принадлежности либо обычного места жительства иностранца. Особую категорию иностранцев составляют лица, которые ищут убежище на территории иностранного государства. Принятый в 2008 г. Закон «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» систематизирует существующие формы защиты иностранных граждан и лиц без гражданства, нуждающихся в международной защите, и предусматривает введение в национальную систему убежища новой формы защиты – дополнительной.

Новый механизм дополнительной защиты позволяет соблюсти баланс между защитой прав человека и интересами государства и осуществлять защиту иностранцев, которые могут не подпадать под требования Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протокола 1967 г., касающегося статуса беженца, но, тем не менее, нуждаться в международной защите, если они спасаются от опасностей вооруженных конфликтов или систематического и широко распространенного нарушения прав человека, или существуют вполне обоснованные опасения столкнуться с угрозой смертной казни, пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Важным новшеством является рассмотрение ходатайства иностранца о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в рамках единой процедуры, которая предусматривает уже на первоначальном этапе рассмотрение оснований для предоставления статуса беженца в соответствии с Конвенцией 1951 г., а затем, по мере необходимости и в установленном порядке, – рассмотрение возможных оснований для предоставления дополнительной защиты.

Тема 9 ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Цели изучения

1. Получить представление о разграничении институтов индивидуальной уголовной ответственности и международно-правовой ответственности.
2. Сформировать представление о принципах определения юрисдикции национальных судов в отношении международных преступлений и юрисдикционных принципах международных уголовных судебных учреждений.
3. Изучить предметную (*ratione materiae*), временную (*ratione temporis*) и территориальную (*ratione loci*) компетенцию международных уголовных судебных учреждений.
4. Получить представление об основных составах международных преступлений в области прав человека.

1. Правовые основы международной ответственности государств и физических лиц за нарушения прав человека. Разграничение институтов международно-правовой ответственности и индивидуальной уголовной ответственности В контексте

международной ответственности прежде всего необходимо различать институт международно-правовой ответственности (далее – институт МПО, субъектами являются государства и международные организации, т.е. исключительно субъекты международного права) и институт индивидуальной уголовной ответственности (далее – институт ИУО, субъектами являются исключительно физические лица).

Данные институты, помимо отличий в субъектном составе, имеют различное правовое регулирование и различные механизмы реализации норм. По сути это абсолютно различные комплексы норм, которые существуют в рамках разных отраслей международного права: институт МПО – в рамках отрасли «Право международной ответственности», институт ИУО – в рамках отрасли «Международное уголовное право». Действие норм данных институтов не пересекается до тех пор, пока речь не заходит о нарушении императивных норм международного права (норм *jus cogens*), т. е. если речь не идет.

Нормы, обладающие высшей юридической силой в иерархии норм международного права. Их нарушение имеет особые юридические последствия (отличные от последствий нарушения норм, не являющихся императивными) как для государств-нарушителей, так и для физических лиц-нарушителей. о нарушении императивной нормы международного права, не возникает необходимости (и возможности) параллельного действия их норм.

Субъекты международного права несут международно-правовую ответственность за нарушение своих международных обязательств (как договорных, так и недоговорных).

Такая ответственность регулируется нормами двух документов:

1. Проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 г. (далее – ПСОГ)

2. Проекта статей об ответственности международных организаций 2011 г. (далее – ПСОМО).

Оба документа разработаны Комиссией международного права ООН (далее – КМП ООН) и не являются юридически обязательными документами, однако нормы, содержащиеся в них, в большинстве своем являются обычными нормами (международно-правовым обычаем) и в силу этого имеют обязательный характер. Реализация международно-правовой ответственности происходит в международных судебных органах либо в рамках международного арбитражного разбирательства.

Физические лица несут ответственность за совершение уголовных преступлений международного характера (так называемых конвенционных преступлений, или транснациональных преступлений). Это уголовные преступления, составы которых закреплены в уголовном законодательстве всех стран мира, которые, однако, совершаются с участием иностранного элемента (т.е. носят транснациональный характер: например, фальшивомонетничество, совершенное иностранным гражданином на территории Республики Беларусь или гражданином Республики Беларусь на территории другого государства).

За совершение данных преступлений физические лица несут ответственность по национальному законодательству одного из государств, интересы которых затронуты (как правило, либо государства-гражданина преступника либо государства-места совершения преступления), в результате осуществления либо неосуществления экстрадиции. Международные судебные инстанции в данном случае не имеют никакого отношения к осуществлению правосудия относительно таких преступлений, так как указанные лица предстают перед национальными судебными органами.

Таким образом, можно сказать, что осуществление правосудия в отношении уголовных преступлений международного характера регулируется параллельно нормами

международного уголовного права (за исключением института ИУО) и нормами национального законодательства, т. е. совершение таких преступлений НЕ относится к институту ИУО.

Институт ИУО «включается» и его нормы могут действовать параллельно с нормами института МПО лишь в случае, когда речь заходит о нарушении императивной нормы международного права, а именно императивной нормы международного права в области прав человека. Тогда в рамках индивидуальной уголовной ответственности мы говорим о совершении международного преступления. Однако в рамках международно-правовой ответственности используется иная терминология, и мы говорим о серьезном нарушении обязательства, вытекающего из императивной нормы международного права. При этом данные две категории по содержанию представляют одни и те же составы противоправных деяний, однако в отношении субъектов международного права на сегодняшний день не употребляется термин «международные преступления» (подробнее о разграничении этих категорий и о понятии «международное преступление» см. в параграфе 13.3. настоящей главы).

Например, если совершается геноцид, ответственность за его совершение могут параллельно нести:

а) государство как публичное образование (субъект международного права) согласно нормам ПСОГ 2001 г., нормам Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г. (в рамках института МПО)

б) какое-либо должностное лицо этого государства, которое будет в данном случае отвечать, как физическое лицо за свои конкретные действия согласно нормам той же Конвенции, либо, например, Статута Международного уголовного суда.

Их ответственности может не быть параллельной, если, например, не удалось доказать такое совершение каждым из субъектов. Необходимо помнить, что констатация наличия противоправного деяния в том и другом случае производится в соответствии с разными комплексами норм.

Обычай в международном праве является источником права наравне с договором. Обычная норма имеет одинаковую юридическую силу с договорной нормой. Вместе с тем их составы закреплены также в соответствующих конвенциях, которые призваны создавать единые стандарты для совершенствования уголовного законодательства государств-участников данных конвенций, налагая на них обязательство приведения своего уголовного законодательства в соответствие с положениями указанных конвенций, поэтому такие преступления иногда называют конвенционными.

В то же время необходимо отметить, что государство может нести международно-правовую ответственность за нарушения прав человека, не относящиеся к международным преступлениям (не нарушающие императивные нормы), так как далеко не все нормы по защите прав человека носят характер императивных норм.

Ярким примером такой ситуации и реализации такой ответственности является практика Европейского суда по правам человека, который рассматривает индивидуальные жалобы на нарушения прав физических лиц государством-стороной Европейской конвенции по защите прав и основных свобод 1951 г. Либо также практика Комитета по правам человека ООН, который рассматривает индивидуальные обращения в случае несоблюдения государством своих обязательств, вытекающих из Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.

Эти случаи в большинстве своем иллюстрируют реализацию международно-правовой ответственности государства за нарушения в области прав человека, не относящиеся к нарушению императивных норм, т. е. не за международные преступления, а

за международные деликты или международные правонарушения. Например, если государство нарушает свои международные обязательства, касающиеся избирательных прав, права на здоровье, права на труд, права на свободу передвижения и т.д., – это одна ситуация.

Другое дело, когда государство нарушает нормы, запрещающие геноцид, апартеид, рабство либо военные преступления. Исключительно в последней ситуации мы можем говорить о нарушении императивных норм и о возможном «включении» норм института индивидуальной уголовной ответственности, а, следовательно, о возможном несении ответственности физическим лицом.

Таким образом, можно сделать вывод, что международная ответственность за нарушения в области прав человека может наступать:

- при ответственности государства за нарушение императивных норм в области прав человека (МПО);
- при ответственности государства за нарушение норм в области прав человека, не относящихся к императивным нормам (МПО);
- при ответственности физических лиц за нарушения императивных норм в области прав человека (т.е. за совершение международных преступлений) (ИУО).

Далее в рамках настоящей главы следует сосредоточиться на третьей ситуации, поэтому можно кратко резюмировать основные различия между первой и третьей ситуациями (ситуациями, когда речь идет о нарушении одних и тех же норм (императивных норм международного права) различными субъектами – государствами и физическими лицами). Данными терминами иногда обозначаются международно-противоправные деяния, не нарушающие императивную норму.

Общей чертой для них является то, что ответственность в обоих случаях возникает в результате нарушения международно-правовых норм. Различиями являются, во-первых, то, что ответственность физических лиц носит уголовный характер, во-вторых, то, что на международно-правовом уровне такая ответственность реализуется в рамках специально созданных органов (международных уголовных трибуналов либо Международного уголовного суда) и, в-третьих, то, что на международном уровне такая ответственность может быть осуществлена только при создании соответствующего международного уголовного трибунала либо юрисдикцией обладает Международный уголовный суд, в противном случае ее реализация – прерогатива национального права [1, с.8].

2. Ответственность физических лиц за совершение международных преступлений в области прав человека

Международные и «смешанные» уголовные судебные учреждения

Становление института ИУО приходится на начало XX в. и связано с Гаагскими мирными конференциями 1899 г. и 1907 г. (принцип индивидуальной уголовной ответственности впервые нашел нормативное закрепление в Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г.). Вместе с тем лишь после Второй мировой войны концепция индивидуальной ответственности физических лиц в международном праве получила должное развитие. Это произошло в связи с учреждением, деятельностью и решениями Нюрнбергского и Токийского международных военных трибуналов, созданных для судебного преследования нацистских преступников.

Данные трибуналы можно назвать первыми международными уголовными судебными учреждениями. Нюрнбергским трибуналом было особо подчеркнуто, что «преступления по международному праву совершаются индивидом, а не абстрактным

образованием и только путем наказания индивида, совершившего такое преступление, может быть обеспечено соблюдение соответствующих положений международного права» [цит. по 2, с. 405].

Проанализировав этапы становления института ИУО, можно утверждать, что основой его формирования стали противоправные методы ведения вооруженных конфликтов, выражающиеся в посягательстве на основные права и свободы человека.

Следует отметить, что эволюция института ИУО неразрывно связана с эволюцией институциональных структур, созданных для судебного преследования лиц, ответственных за совершение международных преступлений. После послевоенных Нюрнбергского и Токийского международных трибуналов значительной вехой, повлиявшей на становление и развитие комплекса норм, касающихся индивидуальной уголовной ответственности, стало учреждение еще двух международных трибуналов. Ситуация, сложившаяся в ходе вооруженных конфликтов на территориях бывшей Югославии и Руанды была квалифицирована Советом Безопасности ООН (далее – СБ ООН) как угроза международному миру и безопасности и, действуя на основании главы VII Устава ООН, он учредил в качестве вспомогательных органов два международных уголовных трибунала – Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии (далее – МУТБЮ) (учрежден на основании резолюции СБ ООН 827 (1993 г.)) и Международный уголовный трибунал по Руанде (далее – МУТР) (учрежден на основании резолюции СБ ООН 955 (1995 г.)).

Данные трибуналы являются трибуналами *ad hoc*, т.е. созданными в связи с конкретной ситуацией – для преследования лиц, совершивших строго определенные преступления (в определенный период, на определенной территории). Так, МУТБЮ «полномочен в соответствии с положениями настоящего Устава осуществлять судебное преследование лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 года» (ст. 1 Устава).

МУТР учрежден для судебного преследования «лиц, ответственных за геноцид, совершенный на территории Руанды, и граждан Руанды, ответственных за геноцид, совершенный на территории соседних государств, в период с 1 января 1994 года по 31 декабря 1994 года» (ст. 7 Устава).

Первым универсальным международным судебным органом, созданным для привлечения лиц к индивидуальной уголовной ответственности за совершение международных преступлений стал Международный уголовный суд (далее – МУС).

Подготовка Статута МУС велась по поручению Генеральной Ассамблеи ООН с 1992 г. В 1998 г. в Риме Статут был принят, однако вступил в силу только в 2002 г., набрав необходимое количество ратификаций – 60. Месторасположение МУС – г. Гаага (Нидерланды). Создание МУС, безусловно, является большим достижением международного права вообще и международного уголовного правосудия в частности. Однако ситуация с функционированием МУС не так однозначна, в том числе и из-за нежелания ратифицировать Статут многими государствами. На сегодняшний день Статут подписали 139 государств, однако ратифицировали 122 из них.

В соответствии со ст. 1 Статута МУС «является постоянным органом, уполномоченным осуществлять юрисдикцию в отношении лиц, ответственных за самые серьезные преступления, вызывающие озабоченность международного сообщества, указанные в настоящем Статуте, и дополняет национальные системы уголовного правосудия».

Помимо международных судебных учреждений, судебное преследование лиц, совершивших международные преступления, осуществляется также в рамках функционирования так называемых «смешанных» уголовных трибуналов.

Такие трибуналы были созданы в связи с ситуациями, связанными с массовыми и серьезными нарушениями прав человека: в 1996 году – в Сьерра-Леоне (Специальный суд по Сьерра-Леоне (создан в 2002 г.)), в 1999 году – в Восточном Тиморе (Особые коллегии по тяжким преступлениям в Восточном Тиморе, функционировали с 2000 по 2006 гг.), в конце 1970-х годов – в Камбодже (Чрезвычайные палаты в судах Камбоджи). В 2006 году был создан Специальный трибунал. Интересно отметить, что, помимо прочих государств, Статут подписан, но не ратифицирован Российской Федерацией, Украиной, Арменией, Узбекистаном, Кыргызстаном, США, Израилем и целым рядом африканских государств.

Статут ратифицирован всеми странами-членами ЕС. Республика Беларусь не является подписантом Статута. В связи с событиями, происходившими в Ливане в 2004–2005 гг., в том числе и убийством бывшего премьер-министра Ливана Рафика Харири. Европейским союзом рассматривается возможность создания к 2015 году такого же трибунала в Косово в связи с событиями 1998–1999 гг.

В отличие от международных судебных инстанций, «смешанные» уголовные трибуналы могут создаваться в рамках национальных судебных систем, всегда имеют смешанный состав судей (часть местных, часть международных). Они могут создаваться как на основании резолюции СБ ООН (например Специальный трибунал по Ливану), так и на основании соглашения с государством, в котором организуется такой трибунал (например Специальный суд по Сьерра-Леоне), т.е. правовая природа этих трибуналов имеет все же международный характер, так как они создаются на основе международно-правовых документов.

3. Разграничение юрисдикции национальных судов и международных уголовных судебных учреждений

Традиционно государства осуществляют юрисдикцию по отношению к лицу, совершившему международное преступление, на основании трех принципов:

- принцип территориальности (в случае, если преступление было совершено на территории данного государства или под его юрисдикцией);
- принцип пассивного гражданства (в случае, если жертва имеет гражданство данного государства);
- принцип активного гражданства (в случае, когда сам преступник является гражданином данного государства).

Предпочтительным является использование принципа территориальности, хотя бы по той причине, что если судебное разбирательство происходит на территории, где совершено преступление, то это значительно облегчает сбор доказательств (в отличие от ситуаций, когда могут быть использованы два других принципа) [3, с.451].

На сегодняшний день применительно именно к международным преступлениям появился новый юрисдикционный принцип – принцип универсальности, или принцип универсальной юрисдикции. Суть его в том, что при совершении международных преступлений любое государство (безотносительно места совершения деяния, гражданства жертвы и преступника) должно иметь возможность осуществить правосудие. Ratio данного принципа состоит в том, что, во-первых, учитывая особую тяжесть и последствия таких преступлений, требуется возможность всеобщего, универсального преследования и наказания. Во-вторых, осуществление такой универсальной юрисдикции нельзя считать

нарушением принципа суверенного равенства государств и невмешательства во внутренние дела [3, с.452].

Однако можно утверждать, что осуществление национальной юрисдикции по отношению к международным преступлениям и существующие на сегодня правовые механизмы распространения на такие преступления юрисдикции международных уголовных судов представляет определенные проблемы. Как правило, международные преступления (многие из которых представляют массовые грубые нарушения прав человека) совершаются в определенных обстоятельствах (вооруженный конфликт, свержение одного режима другим и т.д.), которые часто приводят к значительным политическим переменам.

В результате может сложиться такая ситуация, что в государстве совершения преступлений могут просто отсутствовать независимые, функционирующие на основе принципов правового государства, органы уголовного преследования [4, с.767].

Кроме того, велика вероятность возникновения проблемы конкурирующей юрисдикции нескольких заинтересованных государств. Краеугольный камень эффективного международного уголовного права – это его автономия по отношению к ограничивающим или отклоняющимся нормам национального права. И, по мнению представителей немецкой доктрины, (с которыми трудно не согласиться), развитие международной уголовной юстиции, в том числе и совершенствование механизмов призвания к ответственности и наказания за совершения международных преступлений в области прав человека, должно подразумевать ограничение карательной власти государства в пользу юрисдикции международных уголовных судов [4, с. 767].

Определенный прогресс в этом отношении был достигнут с созданием МУТБЮ, МУТР и МУС. Однако в рамках этих учреждений вопрос разграничения с национальной юрисдикцией решается по-разному. В Уставах МУТБЮ и МУТР закреплён принцип конкурирующей юрисдикции. Статья 9 Устава МУТБЮ говорит о том, что трибунал и национальные суды имеют параллельную юрисдикцию в отношении судебного преследования лиц за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1 января 1991 года.

При этом юрисдикция Международного трибунала имеет приоритет по отношению к юрисдикции национальных судов. На любом этапе судебного разбирательства Международный трибунал может официально просить национальные суды передать производство по делу Международному трибуналу в соответствии с Уставом и правилами процедуры и доказывания Международного трибунала. В Статуте МУС закреплён принцип взаимодополняющей (дополнительной/ комплементарной) юрисдикции. Суть в том, что МУС и национальные суды как бы дополняют друг друга при осуществлении преследования в отношении преступлений, подпадающих под юрисдикцию МУС. Такой посыл комплементарности отражен и в Преамбуле Статута, где говорится, что «Международный уголовный суд, учрежденный на основании настоящего Статута, дополняет национальные органы уголовной юстиции». Еще раз такая комплементарная функция Суда закрепляется в ст. 1 Статута. Из этого следует, что согласно п.1 ст.17 Статута Суд не может принять дело к рассмотрению, если данное дело расследуется или в отношении него возбуждено уголовное преследование государством, которое обладает в отношении него юрисдикцией.

Из этого положения есть два исключения:

- когда это государство не желает или не способно вести расследование
- или возбудить уголовное преследование должным образом.

Два теста – «на нежелание» и «на неспособность» производятся Судом (в соответствии с пп. 2 и 3 ст.17 Статута). Первый связан с выявлением злоупотребления правом, покровительством виновного, второй – с несостоятельностью судебной системы государства, осуществляющего юрисдикцию.

Помимо этого, Статута в соответствии с принципом взаимодополняемости исключает из-под юрисдикции и Суда дела, не являющиеся «достаточно серьезными, чтобы оправдывать дальнейшие действия со стороны Суда».

3. Международные преступления в области прав человека

Продолжая разговор об уголовной ответственности за международные преступления, следует остановиться подробнее на данной категории деяний. Сразу следует отметить, что в международно-правовой литературе не употребляется формулировка «международные преступления в области прав человека». Как уже упоминалось, в рамках международного уголовного права принято выделять международные преступления и преступления международного характера.

Основным разделяющим признаком между двумя данными группами деяний, выражаясь языком уголовно-правовой доктрины, является степень общественной опасности. Если использовать язык международно-правовой доктрины, то нормы, запрещающие деяния, причисляемые к международным преступлениям, призваны защищать интересы не одного государства или группы государств, а всего международного сообщества, так как данными деяниями подрываются ценности, признанные таковыми всем международным сообществом.

Такие деяния посягают на международный правопорядок в целом. Именно поэтому нормы, их запрещающие, относятся к императивным нормам международного права и именно поэтому за совершение данных деяний ответственность по международному праву (как исключение) может нести физическое лицо.

Следует отметить, что изначально (до принятия ПСОГ 2001 г.) термин «международные преступления» в отношении государств употреблялся как в рамках института ИУО, так и в рамках института МПО. В ходе работы КМП ООН над темой об ответственности государств было принято решение о том, что данный термин нельзя использовать по отношению к публичным образованиям (каковыми являются субъекты международного права), а следует оставить только в отношении индивидуальной уголовной ответственности должностных лиц государства в силу того, что использование данного термина «криминализирует» институт МПО [2; 5, с.253–262].

3.1. Классификация международных преступлений

На сегодняшний день в международно-правовой доктрине не существует официального, единого определения международного преступления и исчерпывающего перечня деяний, относимых к таковым. При рассмотрении конкретных составов международных преступлений часто опираются на уставы международных уголовных трибуналов, Статут МУС, Проект кодекса преступлений против мира и безопасности человечества 1996 г., разработанный КМП ООН, а также на тексты конвенций, закрепляющих конкретные составы преступных деяний, относимых к международным преступлениям⁸ (в том числе касательно военных преступлений обращаются к Женевским конвенциям 1949 г.).

Первый перечень составов таких преступлений был закреплён в Уставе Нюрнбергского трибунала. В соответствии с ним, к международным преступлениям относились: преступления против мира, военные преступления, преступления против человечности (ст. 6). До создания МУС при определении международных преступлений также обращались к Проекту кодекса преступлений против мира и безопасности человечества 1996 г. (ст. 2).

В соответствии с данным документом, к «преступлениям против 8 Например, Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г., Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г. мира и безопасности человечества» относятся: агрессия, военные преступления, геноцид, аннексия, деятельность, направленная на поощрение и возбуждение междоусобий, нарушение принципа неприменения силы и принципа невмешательства.

Сегодня, говоря о конкретных деяниях, относящихся к международным преступлениям, мы чаще всего обращаемся к перечню, закреплённому в ст. 5 Статута МУС. Данный перечень включает такие преступления, как геноцид, агрессия, преступления против человечности, военные преступления. В последнее время к международным преступлениям стали относить и международный терроризм, который изначально традиционно относился к уголовным преступлениям международного характера, т.е. затрагивающим интересы нескольких государств [6, с. 789; 7, с. 438].

Однако квалификация данных деяний изменилась после событий, произошедших 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке. Генеральная Ассамблея ООН в своей резолюции № 1368 от 12.09.2001 г. указала на то, что этот конкретный теракт, «как и любой акт международного терроризма», представляет собой угрозу международному миру и безопасности, а это один из критериев, по которому дифференцируются международные преступления от преступлений международного характера.

Это можно считать переломным моментом в изменении правовой природы международного терроризма. Все больше и больше авторов (как представителей постсоветской доктрины, так и западной) относят сегодня международный терроризм к международным преступлениям [см., например 8, с. 749; 3, с. 436].

Безоговорочно можно отнести к международным преступлениям отдельные виды терроризма, например акты ядерного терроризма.

В Конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 г. прямо отмечается, что акты ядерного терроризма могут создавать угрозу международному миру и безопасности. Вместе с тем на сегодняшний день нельзя однозначно утверждать, что международный терроризм признан мировым сообществом в качестве международного преступления. На этот счет отсутствуют как договорные, так и обычные нормы международного права. А это означает, что для того, чтобы квалифицировать в каждом конкретном случае террористические акты в качестве международных преступлений, необходимо доказывать, что они могут относиться к таковым. При этом, например, юрисдикция МУС не распространяется на международный терроризм, так как попытка включить данный состав в Статут МУС при его разработке не увенчалась успехом [4, с. 770].

Отдельные авторы относят к категории международных преступлений также и пытки [3, с. 436], хотя данный состав покрывается категориями военных преступлений (если совершается в военное время) либо преступлений против человечности. В то же время другие авторы сужают данный перечень до трех составов: геноцид, агрессия и преступления против человечности [9, с. 755–764].

Вместе с тем, если проанализировать весь спектр мнений, можно заключить, что чаще всего опираются именно на перечень, закрепленный в ст. 5 Статута МУС, так как считается, что данный перечень, впервые закрепленный в Уставе Нюрнбергского (а позже и Токийского) трибуналов, был развит в Уставе МУТБЮ, Уставе МУТР и в итоге закреплен в Статуте первой постоянно действующей универсальной международной уголовной судебной инстанции – МУС [4, с. 770].

Однако теперь необходимо задаться вопросом о том, как выделить из всех возможных составов международных преступлений международные преступления в области прав человека? И можно ли поставить знак равенства между двумя данными категориями? В данном документе используется именно такой термин, а не просто термин «международные преступления».

Проанализировав составы данных преступлений, можно прийти к однозначному выводу о том, что многие из них прямо нарушают основополагающие права человека.

К таковым относятся: геноцид, военные преступления и преступления против человечности.

Можно, конечно, утверждать, что и преступление агрессии, и развязывание междоусобной войны, и терроризм, наконец, также нарушают права человека. Однако, на наш взгляд, если и оперировать категорией «международные преступления в области прав человека», то к таковым следует относить исключительно преступления, которые непосредственно, прямо ведут к грубым и массовым нарушениям прав человека. То есть в данном случае объектом таких преступлений будут выступать непосредственно права человека, а не безопасность или территориальная целостность государства (как, например, в случае с агрессией).

Таким образом, целесообразно кратко остановиться на каждом из составов, с определенной долей условности относимых к «международным преступлениям в области прав человека».

Геноцид Преступление геноцида стало выделяться в отдельный состав (а не рассматриваться в качестве одного из деяний, относимых к категории «преступления против человечности») с принятием Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г.

В данной Конвенции, как и в Уставах МУТБЮ, МУТР и Статуте МУС, геноцид определен как: «следующие действия, совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую: а) убийство членов такой группы; б) причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы; с) предумышленное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение ее; д) меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде такой группы; е) насильственная передача детей из одной человеческой группы в другую» (ст. II Конвенции 1948 г., ст. 6 Статута МУС, ст. 4 Устава МУТБЮ). При этом Конвенция 1948 г., Уставы МУТБЮ и МУТР, в отличие от Статута МУС, закрепляют в качестве наказуемых, помимо собственно геноцида, и следующие деяния: заговор с целью совершения геноцида; прямое и публичное подстрекательство к совершению геноцида; покушение на совершение геноцида; соучастие в геноциде (ст. III).

Если говорить о соотношении данных документов, то Конвенция 1948 г. закрепляет возможность несения ответственности как физических лиц, так и, естественно, государств-участников Конвенции за несоблюдение своих обязательств, закрепленных в Конвенции, в частности – обязательства принимать меры предупреждения геноцида и карать за его совершение.

Следует отметить, что в международной судебной практике дела, в которых было выдвинуто обвинение в геноциде, начали рассматриваться (как Международным судом ООН, так и международными уголовными трибуналами) в связи с событиями в Югославии (начиная с 1991 г.). В рамках МПО первым делом, рассмотренным Международным судом ООН по иску о нарушении Конвенции

Конвенцию 1948 г. ратифицировали 146 государств. 1948 г. было дело «О применении Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г.» (Босния и Герцеговина против Сербии и Черногории) (было вынесено два решения – в 1996 г. и 2007 г.). В рамках индивидуальной уголовной ответственности (когда обвинялись конкретные физические лица) первыми делами о геноциде стали дела, рассмотренные МУТБЮ (дело Радислава Кристича (2001 г.), дело Миломира Стакича (2003 г.)). Также можно назвать решение МУТР, вынесенное по делу Клемента Каишимы и Обеда Рузинданы в 2003 г. **2020 г** посмотреть

Следует особо отметить два текущих дела, касающихся геноцида, которые находятся на рассмотрении МУТБЮ – дело Радавана Караджича (был арестован и передан МУТБЮ в 2008 г.) и дело Ратко Младича (был арестован и передан МУТБЮ в 2011г.). Обстоятельства данных дел связаны с событиями 1995 г. в Сребренице (мусульманский анклав в Боснии), в ходе которых была осуществлена депортация боснийскими сербами из анклава около 30 тысяч женщин и детей – боснийских мусульман и убийство более 8 000 мужчин – боснийских мусульман.

Преступления против человечности Согласно ст. 7 Статута МУС, к данным преступлениям относятся «любое из следующих деяний, когда они совершаются в рамках широкомасштабного или систематического нападения на любых гражданских лиц, и если такое нападение совершается сознательно...». Далее перечисляются такие деяния, как убийство, истребление, порабощение, депортация или насильственное перемещение населения, заключение в тюрьму или другое жестокое лишение физической свободы в нарушение основополагающих норм международного права, изнасилование, обращение в сексуальное рабство, принуждение к проституции, принудительная беременность, принудительная стерилизация или любые другие формы сексуального насилия сопоставимой тяжести, пытки и др.

Следует особо подчеркнуть, что основным отличительным признаком преступлений против человечности (в отличие от того же геноцида) является то, что они совершаются широкомасштабно и систематически, в рамках государственной политики либо в качестве широко распространенной, систематической практики, осуществляемой силами, приближенными к официальному правительству, либо фактическими властями в случае, если официальные (де-юре) власти не в состоянии контролировать большую часть территории государства. Совершенно не обязательно такие действия направлены на истребление конкретной группы людей (как геноцид).

В то же время для квалификации геноцида основным критерием является именно намерение уничтожить определенную группу людей (объединенных каким-то признаком). Концепция преступлений против человечности берет свое начало в Уставе Нюрнбергского трибунала. Тогда подразумевалось их совершение в военное время, однако, на сегодняшний день они будут квалифицированы в качестве таковых безотносительно того, совершены они в военное или мирное время.

Как отмечает А. Кассезе, разграничительным критерием между преступлениями против человечности (если они совершаются в военное время) и военными преступлениями является осведомленность о том, что данные преступления – это не просто массово

совершаемые деяния, но и часть государственной политики, осуществляемой систематически [3, с. 442].

В качестве примера по обвинению в совершении преступлений против человечности можно привести одно из первых решений, в которых фигурировал данный состав – решение МУТБЮ по делу Горана Елисича (1999 г.).

Военные преступления Следует отметить, что единого и исчерпывающего перечня военных преступлений (как и преступлений против человечности) нет. Самое краткое определение военных преступлений – «нарушение законов и обычаев войны», так называемого *jus in bello* – норм, регулирующих средства и методы ведения войны и защиту жертв вооруженного конфликта.

Данные нормы составляют отдельную отрасль международного права – международное гуманитарное право (этим нормам посвящена глава 4 настоящего пособия). Именно так (нарушение законов и обычаев войны) эта категория преступлений и определена в Уставе МУТБЮ (ст. 3). Данные нормы имеют обычноправовой характер и частично кодифицированы в Женевских конвенциях 1949 г., посвященных защите жертв вооруженного конфликта. Поэтому часто также говорится о военных преступлениях как о «серьезных нарушениях Женевских конвенций 1949 г.» (такой состав определен в ст.2 Устава МУТБЮ).

В Статуте МУС определение военных преступлений содержится в статье 8, хотя положения статьи 8 можно скорее назвать попыткой перечислить все возможные деяния, которые могут относиться к категории военных преступлений, а не выражением собственно сути военных преступлений.

Так, к военным преступлениям, согласно статье 8 Статута МУС, относятся:

- серьезные нарушения Женевских конвенций от 12 августа 1949 года, а именно любое из следующих деяний против лиц или имущества, охраняемых согласно положениям соответствующей Женевской конвенции [...] (далее идет перечисление конкретных деяний);
- другие серьезные нарушения законов и обычаев, применимых в международных вооруженных конфликтах в установленных рамках международного права, а именно любое из следующих деяний [...];
- в случае вооруженного конфликта немеждународного характера серьезные нарушения статьи 3, общей для четырех Женевских конвенций от 12 августа 1949 года, а именно: любое из следующих деяний, совершенных в отношении лиц, не принимающих активного участия в военных действиях, включая военнопленных, сложивших оружие, и лиц, выведенных из строя в результате болезни, ранения, содержания под стражей или по любой другой причине [...];
- другие серьезные нарушения законов и обычаев, применимых в вооруженных конфликтах немеждународного характера в установленных рамках международного права, а именно любое из следующих деяний [...].

При этом, естественно, главной, отличительной чертой военных преступлений является то, что они могут быть совершены только в случае наличия вооруженного конфликта. То есть только в случае, когда определенные боевые действия, ведущиеся на территории какого-либо государства, могут быть квалифицированы в соответствии с Женевскими конвенциями 1949 г. как «вооруженный конфликт» (международного или немеждународного характера).

В связи с этим п. 1 ст. 8 Статута МУС говорит о том, что положения данной статьи «не применяются к случаям нарушения внутреннего порядка и возникновения напряженности, таким как беспорядки, отдельные и спорадические акты насилия или иные

акты аналогичного характера». Глава 13 197 Расшифровку самого понятия «военные преступления» попытался дать МУТБЮ в решении по делу Душко Тадича (1999 г.). Трибунал указал на то, что, во-первых, это должно быть серьезное нарушение нормы международного права, защищающей особо важные ценности, и что такое нарушение должно влечь очень серьезные последствия для жертвы. Во-вторых, нарушенная норма должна носить либо обычный характер, либо содержаться в примененном в данном случае договоре. В-третьих, нарушение такой нормы должно влечь (в соответствии либо с обычаем, либо с договором) индивидуальную уголовную ответственность конкретного лица, нарушившего такую норму.

Следует отметить, что, в принципе, под данное определение можно подвести и преступления против человечности (единственным различием в данном случае будет то, что военные преступления совершаются во время вооруженного конфликта). Однако разграничение между военными преступлениями и преступлениями против человечности в случае, когда последние также совершаются во время вооруженного конфликта, не совсем ясно, так как п. 1 ст. 8 Статута МУС говорит о том, что «Суд обладает юрисдикцией в отношении военных преступлений, в частности, когда они совершены в рамках плана или политики, или при крупномасштабном совершении таких преступлений». Вместе с тем с практической точки зрения это не создает каких-то проблем, а, скорее наоборот, служит в качестве дополнительной возможности привлечь конкретное физическое лицо к ответственности за совершение подобных деяний. Следует отметить, что, если проанализировать практику того же МУТБЮ, то можно увидеть, что во многих (если не в большинстве) случаях эти два состава (военные преступления и преступления против человечности) идут вместе в качестве деяний, в которых обвиняется то или иное физическое лицо. Подытоживая часть, касающуюся международных преступлений в области прав человека, можно заключить, что на какой бы перечень составов международных преступлений мы не опирались, необходимо четко уяснить, что специфика преступного деяния в рамках международного преступления заключается в масштабности.

Данные преступления направлены либо против определенной группы лиц (например, геноцид), либо, не имея целевой направленности на определенную группу, совершаются массово, в рамках широкомасштабного, систематического нападения (например, преступления против человечности, военные преступления).

Таким образом, следует помнить, что, в отличие от иных деяний, нарушающих права человека (совершаемых как государством, так и физическим лицом), международные преступления в области прав человека:

- имеют массовый, масштабный, систематический характер;
- всегда нарушают основополагающие, неотъемлемые, абсолютные права человека – право на жизнь, запрет пыток и бесчеловечного обращения, запрет рабства и др.