

2. Кодекс Республики Беларусь об образовании: принят Палатой представителей 2 декабря 2010 г.: одобр. Советом Респ. 22 декабря 2010 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 18.07.2016 № 404-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология ПРОФ 2012 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016.

3. Аб мовах у Рэспубліцы Беларусь: Закон Республики Беларусь от 26 января 1990 г. № 3094-ХІ: ред. Закона Респ. Беларусь от 03.01.2013 № 15-3 / Консультант Плюс: Беларусь. Технология ПРОФ 2012. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016

4. О гражданстве Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 1 августа 2002 г. № 136-З: ред. Закона Респ. Беларусь от 20.07.2016 № 414-З/ Консультант Плюс: Беларусь. Технология ПРОФ 2012. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016

5. Аб культуры ў Рэспубліцы Беларусь: Закон Республики Беларусь от 4 июня 1991 г. N 832-ХІІ: ред. Закона Респ. Беларусь от 23.04.2014 № 132-3 / Консультант Плюс: Беларусь. Технология ПРОФ 2012. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016

6. О национальных меньшинствах в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 11 ноября 1992 г. № 1926-ХІІ: ред. Закона Респ. Беларусь от 07.05.2007 № 212-3 / Консультант Плюс: Беларусь. Технология ПРОФ 2012. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016

7. О свободе совести и религиозных организациях : Закон Республики Беларусь от 201617 декабря 1992 г. № 2054-ХІІ: ред. Закона Респ. Беларусь от 22.12.2011 № 328-3 / Консультант Плюс: Беларусь. Технология ПРОФ 2012. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016

УДК 341.21;341.215.4

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В КОНТЕКСТЕ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

О.В. Гришкевич,

старший научный сотрудник отдела исследований в области государственного строительства и международного права Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь

Основателем концепции верховенства права в доктрине называется британский юрист А.В. Дэйси [1], который определяет верховенство права как «абсолютное верховенство или преобладание действующего права, противостоящее влиянию произвольной власти и исключающее существование произвола, прерогатив или даже широких дискреционных полномочий со стороны правительства» [2, с. 244], и вклад которого в развитие юридической науки в целом определяют оказанным влиянием данной концепции на формирование понятий справедливости, правосудия, прав человека, законности «как состояния реального гражданского общества в условиях правления права» [3, с. 35].

Недопустимость произвола со стороны государства; юридическое равенство всех граждан перед законом в рамках единой для всех системы юрисдикции

на основе права; обеспечиваемость в судебном порядке прав человека как основы конституционного обустройства гражданского общества – все эти постулаты «в своей совокупности и по отдельности обрели конкретное оформление в статьях конституций государств с правовой формой существования», а само господство права «с учетом объективных качеств целостной по форме и законченной по содержанию концепции науки юриспруденции стало основой государственного конституционного строительства стран мира» [3, с. 35].

В целом в отношении предлагаемых в литературе определений В.Е. Чиркин указывает на перечисление лишних и частных признаков и, наоборот, нечеткое выделение квалифицирующих признаков, а также на характеристику права в целом и его применения, а не одного из его качества – верховенства, но при этом не обозначаются «сущностное ядро понятия, квалифицирующий элемент (элементы), служащие качественным категориальным признаком данного явления, выделяющим его из других подобных явлений». При этом, как отмечается, признанного определения верховенства права не существует, как и не ясен сам его характер: так, верховенство права называется идеей, идеалом, ценностью, принципом, концепцией, доктриной [4].

Анализ юридической литературы выявляет специфику понятия верховенства права, которая заключается, в частности, в определении самого понятия, как правило, через перечисление его элементов или основных признаков, которые, в свою очередь, и составляют юридическое содержание указанной концепции.

Так, в докладе Венецианской комиссии о верховенстве права приводится определение британского судьи, лорда Т. Бингхема в качестве «подходящим образом» охватывающего «главные аспекты понятия «верховенство права»: «все лица и власти в государстве, будь то публичные, так и частные, должны быть связаны и иметь право пользоваться законами, публично принятыми, относящимися (в целом) к будущему и публично исполняемыми в судах». Указанное определение дополняется восемью «составляющими» верховенства права: 1) доступ к закону (положения которого должны быть понятными, ясными и предсказуемыми); 2) вопросы юридических прав должны, как правило, решаться на основании закона, а не по усмотрению; 3) равенство перед законом; 4) власть должна осуществляться в соответствии с законом, справедливо и разумно; 5) права человека должны быть защищены; 6) должны быть предоставлены средства для урегулирования споров без неоправданных издержек или отсрочек; 7) суды должны быть справедливыми; 8) государство должно соблюдать свои обязательства как в рамках международного права, так и национального [1].

Р.А. Каламкарян приводит пять элементов, которые включает в себя концепция господства права в общепринятом (в научной среде) смысле, а именно: 1. способность юридических норм, стандартов или принципов направлять людей в отправлении ими своих дел; 2. эффективность; 3. стабильность; 4. верховенство законной власти; право должно руководить поведением официальных лиц и рядовых граждан; 5. наличие институтов беспристрастного правосудия [5, с. 83–84]. Н.Н. Липкина определяет верховенство права в качестве «комплексной концепции», включающей в себя значительное число элементов, в том числе: различные аспекты защиты человека от произвола государства, правовую определенность,

равенство перед законом, запрет дискриминации, уважение прав человека, доступ к независимому и беспристрастному правосудию и др. [6]. Финский исследователь П. Халлберг проводит анализ верховенства права в виде «четырёхмерной конструкции, где четыре составляющие – это принцип законности, разделение властей, реализация прав человека и функциональность системы» [7, с. 120].

С точки зрения В.Д. Зорькина, верховенство права «как универсальный принцип юридической формы политической и социальной жизни» включает в себя «несколько существенных элементов, находящихся в системной связи», а именно: правовая система, правовое регулирование социальных отношений и поведения людей основаны на юридическом равенстве; права человека и основные свободы определяют смысл, содержание и применение законов, функционирование публичной власти и обеспечиваются правосудием; общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью внутригосударственной правовой системы; стабильность права, динамизм и эффективность права; суверенная государственная власть осуществляется на основе разделения властей и при подчинении праву (правовое государство); верховенство закона в системе нормативных актов и правоприменительной деятельности (режим законности), в континентальных системах права особое значение имеет верховенство Конституции как Основного Закона (режим конституционной законности); наличие независимого, беспристрастного, справедливого правосудия [8].

В.А. Виноградов, рассматривая принципы правового государства и верховенства права в определенном смысле как «комплексную юридическую конструкцию», приводит следующие их конституционно-правовые «субпринципы»: юридическое равенство граждан перед законом и судом, уважение достоинства личности, гарантия и защита прав и свобод человека и гражданина на уровне международных стандартов; правовая определенность; запрет придавать обратную силу законам, ухудшающим положение человека и гражданина; осуществление государственной власти только на основе Конституции и законов, формально и материально ей соответствующих и имеющих своим приоритетом права и свободы человека и гражданина; независимость и эффективность судебной системы, обеспечивающей защиту прав и свобод человека и гражданина; доступность и эффективность системы правоохранительных органов [9].

Таким образом, как справедливо отмечается в научной литературе, «при совпадающем понимании концепции» перечень соответствующих признаков различается [10, с. 86] или варьируется, но «в целом подразумеваются одни и те же элементы» [9].

В контексте определения содержания господства права как материального и процессуального института в юридической литературе отмечается следующее. Как материальное правило должного поведения господство права предписывает необходимость признания человеческой личности со всем общепризнанным набором прав и свобод высшей ценностью; государство рассматривает обеспечение прав и свобод человека в порядке своего международно-правового обязательства. Заявление о материальном содержании господства права дополняется мерами процедурного порядка по обеспечению декларированных в конституции прав и свобод человека. И здесь суд (внутригосударственный или междуна-

родный) как орган правосудия создает надлежащие юридические гарантии для реального и эффективного пользования записанными в конституции правами и свободами [3, с. 43; 5, с. 80–81].

Ряд исследователей указывают на существование двух взаимосвязанных и взаимодействующих принципов верховенства права (международного и внутригосударственного) и/или двух уровней его осуществления (международного и национального) [6; 10, с. 85, 88]. При этом С.Ю. Марочкин отмечает, что оба принципа имеют совпадающие (идентичные) элементы и совпадающие сферы действия (приоритет прав человека, их гарантированность, ответственность государства перед всеми людьми, находящимися под его юрисдикцией, и др.) [10, с. 88] и указывает на движение к становлению общего интернационализованного принципа верховенства права [10, с. 85].

В рамках ООН верховенство права определяется как принцип управления, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, государственные и частные, в том числе само государство, функционируют под действием законов, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами и которые совместимы с международными нормами и стандартами в области прав человека. Для этого также необходимы меры, обеспечивающие соблюдение принципов примата права, равенства перед законом, ответственности перед законом, беспристрастного применения законов, разделения властей, участия в принятии решений, правовой определенности, недопущения произвола и процессуальной и правовой транспарентности [11].

В Декларации совещания на высоком уровне Генеральной Ассамблеи по вопросу о верховенстве права на национальном и международном уровнях от 24 сентября 2012 г. (п. 5), а также в соответствующих резолюциях Генеральной Ассамблеи по верховенству права 2012–2014 гг. подтверждалось, что права человека, верховенство права и демократия взаимосвязаны и подкрепляют друг друга и что они относятся к универсальным и неделимым основным ценностям и принципам ООН. В Декларации 2012 г. также было постановлено продолжать работу «в целях дальнейшего укрепления связей между верховенством права и тремя основными направлениями деятельности Организации Объединенных Наций: мир и безопасность, права человека и развитие» (п. 41). Кроме того, для целей согласованности и координации деятельность Организации в области обеспечения верховенства права была сгруппирована в три главные «корзины»: верховенство права на международном уровне, верховенство права в контексте конфликтных и постконфликтных ситуаций, верховенство права в контексте долгосрочного развития [12]. Стандарты и нормы ООН в области прав человека интегрированы во все корзины и сектора (п. 42 Доклада Генерального Секретаря ООН от 14 декабря 2006 г.).

«Общие руководящие функции в работе, касающейся верховенства права», выполняет Координационно-консультативная группа по вопросам верховенства права, которая действует под председательством первого заместителя Генерального Секретаря и предоставляет «руководящие указания в целях обеспечения общей координации и согласованности поддержки, оказываемой Организацией государствам-членам». В ее состав входят 20 организаций с соответствующими компонентами в их мандатах [13]. Так, стратегия Управления Верховного

комиссара по правам человека в сфере верховенства права направлена на устранение пробелов в осуществлении прав человека на национальном уровне и ориентируется, в частности, на следующие области: права человека при отправлении правосудия; правосудие переходного периода; защита прав лиц, лишенных свободы; борьба с терроризмом и права человека; юридическая и судебная защита экономических, социальных и культурных прав [14]. Фонд демократии ООН оказывает поддержку проектам, которые усиливают голос гражданского общества, поощряют верховенство права и права человека и стимулируют участие всех групп в демократических процессах. Проекты Фонда в сфере верховенства права включают: верховенство права и права человека; активность общин; расширение прав и возможностей женщин; участие молодежи; средства массовой информации и свободу информации; укрепление потенциала гражданского общества [15].

Ключевыми областями деятельности Программы развития ООН в сфере верховенства права и прав человека являются: улучшение доступа к правосудию и средствам правовой защиты; расширение участия и руководящей роли женщин в институтах в области правосудия и безопасности, особенно в контексте миростроительства и восстановления; поощрение и защита прав человека, в том числе укрепление работы национальных учреждений по правам человека, поддержка участия в международном механизме в области прав человека и содействие осуществлению ориентированного на права человека подхода к разработке программ в области развития и процессов национального планирования; поддержка правосудия в переходный период [16]. Работа Детского фонда ООН в сфере верховенства права включает оказание поддержки в области реформы законодательства по правам ребенка; правосудия в отношении детей; разоружения, демобилизации и реинтеграции детей, ранее связанных с вооруженными группами и силами; контроля и отчетности о серьезных нарушениях в отношении детей [17].

Как отмечается в Докладе Генерального Секретаря от 16 марта 2012 г., на международном уровне верховенство права обеспечивает предсказуемость и легитимность действий государств, укрепляет их суверенное равенство и лежит в основе ответственности государств перед всеми индивидами на их территории и под их юрисдикцией. Выполнение в полном объеме обязательств, зафиксированных в Уставе ООН и других международных документах, включая международные рамки в области прав человека, имеет чрезвычайно важное значение для коллективных усилий, направленных на поддержание международного мира и безопасности, эффективную ликвидацию возникающих угроз и устранение всех лазеек для уклонения от ответственности за международные преступления.

На национальном уровне верховенство права – это суть общественного договора между государством и индивидами под его юрисдикцией, и оно обеспечивает распространение справедливости в обществе на каждом уровне. Верховенство права гарантирует защиту всего диапазона прав человека, предоставляет как гражданам, так и негражданам законные способы защиты в случае злоупотребления властью и позволяет мирным и справедливым путем разрешать споры. Верховенство права обеспечивается национальными институтами, которые могут разрабатывать и проводить в жизнь четкие публичные и справедливые законы и которые всем людям в равной степени оказывают на справедливой, равной

и подотчетной основе публичные услуги. Укрепление верховенства права содействует формированию условий, которые облегчают устойчивое развитие людского потенциала и защиту и расширение прав и возможностей женщин, детей и уязвимых групп, таких как внутренне перемещенные лица, апатриды, беженцы и мигранты [18].

Соответствующие меры по укреплению верховенства права были включены в программу действий, которая была предложена в рамках вышеуказанного Доклада, где также была подчеркнута ответственность государств и их населения за обеспечение верховенства права на национальном и международном уровнях. В частности, в рамках укрепления верховенства права на национальном уровне закреплено:

– *улучшение положения с оказанием услуг* (в число которых входят правоохранительная деятельность, уголовное правосудие, пенитенциарные заведения, гражданское и административное правосудие, правовая помощь и поддержка, а также нормотворческая деятельность), что предусматривает в том числе: эффективное и справедливое оказание таких услуг, которые должны отвечать международным стандартам, быть доступными в общенациональном масштабе, и необходимо принятие специальных мер для обеспечения в полном объеме доступа к таким услугам женщинам, детям, уязвимым группам; гражданское общество, т.е. реализацию права на свободу ассоциации и собраний, поддержку организаций гражданского общества, создание для них необходимых условий; разработку стратегии по обеспечению равного доступа всех людей, включая женщин и уязвимых или маргинализированных групп, к правосудию в рамках всех механизмов отправления правосудия (традиционных и неформальных).

– *содействие созданию благоприятных условий для устойчивого развития людских ресурсов*, что предусматривает содействие экономическому росту посредством в том числе стимулирования занятости и соблюдения согласованных на международном уровне трудовых норм и стандартов; защиту жилищных, земельных, имущественных прав и др.

– *расширение прав и возможностей женщин и детей* в том числе посредством отмены дискриминационного законодательства и установления надлежащих правовых рамок для предупреждения дискриминации в отношении женщин; активного содействия равному доступу к правосудию; расширения участия женщин в оказании услуг, которые обеспечивают верховенство права; разработки надлежащей политики для защиты детей.

В контексте укрепления связи между национальным и международным уровнями закреплено, например:

– *установление эпохи ответственности*, что предусматривает: обеспечение проведения расследований и уголовного преследования посредством привлечения к ответственности за международные преступления и другие грубые нарушения прав человека; рассмотрения детей в данном контексте в первую очередь как жертв, а не как исполнителей и установления процедур защиты и юридических гарантий для защиты прав детей; уделение основного внимания жертвам посредством финансовой и политической поддержки механизмов отправления правосудия в переходный период и контроля за выполнением их рекомендаций и решений; обеспечения средствами правовой защиты и возмещения

жертвам; разработки всеобъемлющих программ защиты жертв и свидетелей, охватывающих международные преступления и грубые нарушения прав человека;

– *устранение транснациональных угроз*, что предполагает в том числе разработку всеобъемлющих стратегий по борьбе с торговлей людьми; расширение сотрудничества государств по разработке национальных и региональных стратегий и программ по защите подростков и молодежи от использования или вербовки организованными преступными и террористическими группировками [18].

Таким образом, были проанализированы доктрина и международно-правовые акты по правам человека и верховенству права. Их соотношение и взаимосвязь наглядно прослеживаются в рамках деятельности ООН, включая максимально широкое определение понятия, юридическое содержание, направления реализации и меры по укреплению на международном и национальном уровне, а также компетенцию соответствующих учреждений и организаций системы ООН в области прав человека и верховенства права.

Список использованных источников:

1. Доклад о верховенстве права [Электронный ресурс] : [утвержден в г. Венеции 25–26.03.2011 г.] // Совет Европы. Венецианская комиссия. – Режим доступа: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-rus). – Дата доступа: 20.09.2016.

2. Федотов, А. Г. Верховенство права: проблемы понимания / А. Г. Федотов // Верховенство права как фактор экономики ; под ред. Е. В. Новиковой [и др.]. – М. : Мысль, 2013. – С. 241–273.

3. Каламкьян, Р. А. Господство права (Rule of Law) в международных правоотношениях / Р. А. Каламкьян. – М. : Наука, 2004. – 494 с.

4. Чиркин, В. Е. Верховенство права: современные варианты терминологии [Электронный ресурс] / В. Е. Чиркин // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2016.

5. Каламкьян, Р. А. Россия в универсальном мировом правовом пространстве / Р. А. Каламкьян // Государство и право. – 2013. – № 8. – С. 75–85.

6. Липкина, Н. Н. Толкование Конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейским судом по правам человека и верховенство права [Электронный ресурс] / Н. Н. Липкина // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2016.

7. Халлберг, П. Верховенство права: перспективы / П. Халлберг. – Хельсинки, 2008. – 132 с.

8. Зорькин, В. Д. Верховенство права и встреча цивилизаций [Электронный ресурс] / В. Д. Зорькин // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2016.

9. Виноградов, В. А. Правовое государство и верховенство права: теоретические конструкции и реализация [Электронный ресурс] / В. А. Виноградов // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2016.

10. Марочкин, С. Ю. Верховенство права на внутригосударственном и международном уровнях: динамика развития и взаимодействия / С. Ю. Марочкин // Государство и право. – 2013. – № 10. – С. 85–94.

11. Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах [Электронный ресурс] : Доклад Генер. Секретаря Орг. Объ-

ед. Наций, 23.08.2004, S/2004/616 // Орг. Объед. Наций. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/31/PDF/N0439531.pdf?OpenElement>. – Дата доступа: 20.09.2016.

12. Объединение наших преимуществ: активизация усилий ООН по содействию верховенству права [Электронный ресурс] : Доклад Генер. Секретаря Орг. Объед. Наций, 14.12.2006, A/61/636-S/2006/980 // Орг. Объед. Наций. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/661/03/PDF/N0666103.pdf?OpenElement>. – Дата доступа: 20.09.2016.

13. ООН и верховенство права [Электронный ресурс] // Орг. Объед. Наций и верховенство права. – Режим доступа: <https://www.un.org/ruleoflaw/ru/un-and-the-rule-of-law/>. – Дата доступа: 20.09.2016.

14. Управление Верховного комиссара по правам человека [Электронный ресурс] // Орг. Объед. Наций и верховенство права. – Режим доступа: <https://www.un.org/ruleoflaw/ru/un-and-the-rule-of-law/office-of-the-high-commissioner-for-human-rights/>. – Дата доступа: 20.11.2016.

15. Фонд демократии ООН [Электронный ресурс] // Орг. Объед. Наций и верховенство права. – Режим доступа: <https://www.un.org/ruleoflaw/ru/un-and-the-rule-of-law/united-nations-democracy-fund/>. – Дата доступа: 20.09.2016.

16. Программа развития ООН [Электронный ресурс] // Орг. Объед. Наций и верховенство права. – Режим доступа: <https://www.un.org/ruleoflaw/ru/un-and-the-rule-of-law/united-nations-development-programme/>. – Дата доступа: 20.09.2016.

17. Детский фонд ООН [Электронный ресурс] // Орг. Объед. Наций и верховенство права. – Режим доступа: <https://www.un.org/ruleoflaw/ru/un-and-the-rule-of-law/united-nations-childrens-fund/>. – Дата доступа: 20.09.2016.

18. Отправление правосудия: программа действий по укреплению верховенства права на национальном и международном уровнях [Электронный ресурс] : Доклад Ген. Секретаря ООН, 16.03.2012, A/66/749 // Орг. Объед. Наций. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/267/03/PDF/N1226703.pdf?OpenElement>. – Дата доступа: 20.09.2016.

УДК 341.645

РЕФОРМИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНОГО МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РАМКАХ СОВЕТА ЕВРОПЫ

В.В. Грохотова,

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин ФГБОУ ВО «Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого» кандидат исторических наук, доцент

Создание в рамках Совета Европы уникального механизма Европейского Суда по правам человека (далее - ЕСПЧ) стало одним из самых знаменательных событий послевоенной истории. Ратификация Россией Европейской конвенции о