

УДК 342

DOI 10.52928/2070-1632-2021-57-6-142-145

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА:
ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН****канд. юрид. наук И.В. ШАХНОВСКАЯ
(Полоцкий государственный университет)**

Рассматриваются основные действующие институциональные гарантии, обеспечивающие защиту прав и свобод человека и гражданина в зарубежных странах. Анализируются судебные механизмы защиты, деятельность досудебных органов, а также механизмы внесудебной защиты. Автором делается акцент на том, что защита прав и свобод человека является конституционной обязанностью государства. Особое внимание уделяется специальным механизмам защиты прав человека, таким как Уполномоченному по правам человека, деятельности различных органов конституционного контроля; указывается на значимость внесудебных механизмов защиты прав и свобод. Автором анализируются способы прямой защиты прав и свобод, а также роль органов исполнительной и законодательной власти как элементов косвенной защиты.

Ключевые слова: права и свободы, механизм защиты, судебные органы, внесудебная защита, уполномоченный по правам человека.

Введение. Актуальность темы исследования определена тем, что защита прав человека является важным направлением деятельности современных государств, входит в их правоохранительную функцию, поскольку именно уровень состояния защищенности и обеспеченности прав человека является важным показателем развития правового и демократического государства, что установлено на конституционном уровне в ряде зарубежных государств в качестве цели конституционного развития. Целью исследования является определение особенностей существующих институциональных гарантий защиты прав человека.

Основная часть. Уровень защиты прав человека зависит от экономического, социального, политического развития государства, наличия в нем органов (учреждений) по защите прав человека и гражданина. В каждом конкретном государстве это определяется на уровне национального законодательства в соответствии с общепринятыми международными стандартами в области защиты прав человека. Вместе с тем, в конституциях ряда государств защита прав человека выступает в качестве конституционной обязанности государства, в соответствии с которой человек признается высшей ценностью государства и общества, а государство обязуется принимать все возможные меры для защиты его прав и основных свобод. Так, согласно ч. 1 ст. 2 Конституции Республики Беларусь «человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства»¹. В соответствии с п. 1 ст. 1 Основного закона Федеративной Республики Германии закреплено следующее положение: «Достоинство человека неприкосновенно. Уважать и защищать его – обязанность всей государственной власти»². В конституциях государств с монархической формой правления также закреплены положения о защите прав человека и гражданина. Так, согласно ч. 2 ст. 9 Конституции Испании «государственные власти должны создать эффективные условия, при которых свобода и равенство людей и образуемых ими групп становятся реальными, помогают преодолеть препятствия и оказать содействие участию всех граждан в политической, экономической, культурной и социальной жизни»³.

Защита прав человека является составной частью механизма гарантий, в частности, институционального. Под институциональными гарантиями защиты прав и основных свобод человека и гражданина понимается совокупность органов, учреждений по защите прав человека, предусмотренных на национальном или международном уровнях.

Классификацию органов (учреждений) в сфере защиты прав человека и гражданина можно проводить по различным основаниям. Так, исходя из степени воздействия на защиту конкретного права можно выделить государственные органы (учреждения), осуществляющие прямую и косвенную защиту. В первую группу включаются те из них, чья деятельность напрямую, непосредственным образом направлена на защиту прав человека и гражданина, и результатом которой выступает принятие решения по спору о защите нарушенного права. Такую деятельность осуществляют судебные органы зарубежных государств, органы конституционного контроля (в случае закрепления в государстве института конституционной жалобы), органы прокуратуры, внесудебные органы (уполномоченные по правам человека, комиссии и комитеты, созданные при государственных органах, органах местного управления и самоуправления). К органам (учреждениям), осуществляющим косвенную защиту прав и свобод человека и гражданина, относятся те из них, чья деятельность напрямую не направлена на защиту нарушенного права, а связана с принятием обязательных актов в сфере состояния прав человека в государстве, проверкой соответствия нормативных актов, регулирующих права и свободы человека и гражданина, на соответствие с конституцией конкретного государства. Таковыми органами (учреждениями) являются органы законодательной и исполнительной власти, органы конституционного контроля (при реализации полномочий последующего и

¹ Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

² Основной закон Федеративной Республики Германия от 23.05.1949 г. (с изм. и доп. от 29.07.2009 г.) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс / Международное право. – М., 2021.

³ Испанская Конституция от 29 дек. 1978 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс / Международное право. – М., 2021.

предварительного конституционного контроля, при формировании правовой позиции относительно ратификации международного акта, связанного с правами человека) и др.

На уровне национального правового регулирования зарубежных государств органы (учреждения) защиты прав и свобод человека и гражданина, представлены в виде двух механизмов:

1. Судебные органы защиты прав и свобод человека и гражданина;
2. Внесудебные органы (учреждения) защиты прав человека и гражданина;
3. Досудебные органы (учреждения) защиты прав человека и гражданина.

Положения о судебной защите прав человека находят свое отражение во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., где установлено, что «каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом»⁴. Стоит отметить, что концепция судебной защиты прав человека отражена в конституциях стран СНГ, европейских государств, стран Азии. Право человека и гражданина на судебную защиту входит в один из составляющих элементов конституционно-правового статуса личности в зарубежных государствах.

Система судебных органов в зарубежных государствах представлена двумя главными видами:

1. Суды общей юрисдикции, которые рассматривают основную массу дел (гражданские, уголовные, семейные и др.). Единая система судебных органов характерна для стран англо-саксонской правовой семьи (Великобритания, США и др.). Для романо-германской правовой семьи (Италия, Франция, Испания, Португалия, Германия, Австрия, Швейцария, Российская Федерация, Республика Беларусь и др.) наряду с судами общей юрисдикции в конституциях предусмотрена возможность создания специализированных судов.

2. Специализированные судебные органы, в компетенции которых находится специфическая категория дел («административная юстиция», «ювенальная юстиция» и др.). Специализированное правосудие характерно для романо-германской правовой модели, где система судебных органов в государствах представляется разрозненной, специализированной по различным сферам. В национальном законодательстве ряда стран данной группы предусмотрено создание и деятельность следующих специализированных судебных органов: военные суды (для военнослужащих), суды по делам несовершеннолетних, трудовые, по земельным и водным спорам, претензионные, коммерческие (по торговым делам) и др.

Так, во Франции велика роль «административной юстиции», иерархическую «пирамиду» которых возглавляет Государственный Совет. В Японии созданы и функционируют семейные суды. Достаточно разветвленная система специализированных судов представлена в Италии: в государстве на уровне Конституции учреждены административные суды, Счетный суд, военные суды, региональные суды по делам публичного водопользования, Суд по надзору за заключенными и др. В Австрии предусмотрена деятельность административных и земельных судов. В Португалии, наряду с системой общих судов, функционируют административные и финансовые трибуналы, трибуналы по морским делам и арбитражные суды.

Особое место в системе защиты прав человека и гражданина занимают органы конституционного контроля. Круг субъектов, осуществляющих конституционный контроль, различается в англо-саксонской и романо-германской правовых семьях. Так, в первой группе государств (Великобритания, США) такое полномочие находится у судов общей юрисдикции. В группе государств, принадлежащих к романо-германской правовой семье (Австрия, Греция, Испания, Польша, Португалия, ФРГ, Российская Федерация, Республика Беларусь) такую функцию выполняют специально создаваемые органы конституционного контроля – Конституционный Суд (Республика Беларусь, Российская Федерация, ФРГ, Австрия, Италия, Украина, Литва), Конституционный Совет (Франция, Казахстан), Конституционный трибунал (Польша), Конституционная палата (Румыния) и др.

Важное значение среди направлений деятельности органов конституционного контроля в сфере защиты прав человека и гражданина занимает институт конституционной жалобы, который позволяет обеспечить прямой доступ к конституционному судопроизводству с целью защиты нарушенных прав. В современный период институт конституционной жалобы предусмотрен в конституционном законодательстве Германии, Российской Федерации. Кроме того, широкое распространение данный институт получил в конституциях европейских стран, таких как Австрия, Албания, Венгрия, Испания, Мальта, Португалия, Чехия, Хорватия, Швейцария и др.).

Кроме того, большую роль играют специальные полномочия конституционных судов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. В частности, речь идет о функции толкования текста конституции, посредством которой уясняется смысл конституционных положений, в том числе, касающихся защиты прав и свобод человека и гражданина. К примеру, такими полномочиями наделен Конституционный Суд Российской Федерации. Во Франции Конституционный Совет играет большую роль в сфере защиты прав человека посредством дачи заключений относительно ратификации международных соглашений, посвященных обязательствам государств в области прав человека. Большой потенциал несет в себе специальное полномочие Конституционного Суда Республики Беларусь в части осуществления производства по делу о даче официального толкования декрета или указа Президента Республики Беларусь, касающихся конституционных прав, свобод и обязанностей граждан. Однако отметим, что данное полномочие в Республике Беларусь Конституционным Судом до настоящего момента ни разу не было реализовано.

⁴ Всеобщая декларация прав человека [Электронный ресурс] : [принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года] // Организация Объединенных Наций / Конвенции и соглашения. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.

Внесудебные органы (учреждения) защиты прав человека и гражданина представляют собой деятельность государственных и общественных структур, направленная на максимальный учет, обеспечение реализации и защиту прав, законных интересов и основных свобод прав человека и гражданина. В рамках данной формы защиты выделяются специализированные органы (учреждения) в зависимости от категорий граждан, права и свободы которых являются предметом защиты. К числу таковых относятся следующие:

1. Органы (учреждения) по защите прав детей. Широкое развитие данный правовой механизм получил в странах скандинавского региона (Дания, Швеция, Норвегия). Так, Швеция стала первым государством, которое в 1809 году создало институт омбудсмена по правам ребенка. В Дании подобный орган получил название – Национальный комитет по правам ребенка. В Российской Федерации должность Уполномоченного по правам ребенка введена Указом президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при президенте Российской Федерации по правам ребёнка»⁵.

2. Органы (учреждения) по защите прав представителей национальных меньшинств. Национальное законодательство зарубежных стран в сфере защиты прав национальных меньшинств состоит из Конституции, а также актов конституционного законодательства, специально посвященных регулированию прав, свобод, гарантий для реализации прав национальных меньшинств.

В сфере защиты прав представителей национальных меньшинств ряд зарубежных государств пошел по пути создания специализированных органов при высших органах государственной власти в целях реализации и защиты прав данной категории граждан. Так, показателен опыт Республики Казахстан, где, по решению Президента, образовано учреждение – Ассамблея народа Казахстана, способствующее разработке и реализации государственной политики в сфере общественного согласия и общенационального единства.

В отдельных зарубежных государствах при органах местного управления и самоуправления образуются советы, комиссии из представителей национальных меньшинств. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 27 Конституции Венгрии «национальные и этнические меньшинства в Венгрии должны иметь право образовать местные и национальные органы самоуправления»⁶. В соответствии со ст. 7 Закона Республики Беларусь «О национальных меньшинствах в Республике Беларусь»: «при местных Советах могут создаваться и действовать на общественных началах совещательные органы из представителей национальных меньшинств»⁷. Отметим, что с момента принятия данного Закона такие органы так и не были созданы. Белорусское законодательство не препятствует представителям национальных меньшинств проявлять инициативу в их создании. Проблема состоит в отсутствии правового механизма реализации данной нормы. Так, согласно этой же, ст. 7 Закона о национальных меньшинствах «порядок создания этих органов определяется соответствующими местными Советами депутатов»⁸. Уместно поставить вопрос о выработке со стороны Уполномоченного по делам религий и национальностей единых Рекомендаций по созданию совещательных органов из представителей национальных меньшинств для местных Советов депутатов.

Специализированные органы по защите прав национальных меньшинств созданы в ряде зарубежных государств. К примеру, в Финляндии Уполномоченный по делам меньшинств содействует поддержанию дружеских межэтнических отношений, а также соблюдению прав иммигрантов, проживающих в Финляндии иностранцев и национальных меньшинств. Уполномоченный по делам религий и национальностей Республики Беларусь и др.

3. Уполномоченные по гендерному равенству. Ряд зарубежных государств пошли по пути создания национальных механизмов обеспечения равноправия мужчин и женщин. Так, в Финляндии действует Уполномоченный по вопросам равноправия, в полномочия которого входит контроль за соблюдением Закона о равенстве, запрета на дискриминацию, в обществе и СМИ и др. В Австрии создан парламентский Совет по вопросам равного обращения, который занимается законодательством по обеспечению гендерного равенства. В Чехии функционирует Правительственный совет по вопросам равных возможностей для женщин и мужчин, который был образован в октябре 2001 г. и начал свою деятельность в конце 2002 г.

4. Иные специализированные уполномоченные по защите прав человека и гражданина. Это могут быть уполномоченные по делам беженцев, по правам предпринимателей и др. К примеру, в Норвегии действуют омбудсмены потребителей и военный омбудсмен, в Великобритании – уполномоченный по делам здравоохранения, омбудсмен по делам военнослужащих создан в ФРГ и др.

В практике конституционного строительства современных зарубежных государств предусматривается также функционирование внесудебных органов (учреждений) по защите прав человека общей компетенции. К примеру, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Защитник прав человека во Франции, Защитник людей в Испании, Защитник прав человека в Грузии, Уполномоченный Верховной Рады по правам человека в Украине, парламентский адвокат в Молдове, Национальная Комиссия по правам человека Таиланда, Национальная комиссия Индии и др. Так, в ст. 86 Конституции Аргентины предусмотрено создание омбудсмена,

⁵ Об Уполномоченном при президенте Российской Федерации по правам ребёнка [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 года № 986 // КонсультантПлюс. – М., 2021.

⁶ Конституция Венгерской Республики от 18 августа 1949 г. [Электронный ресурс] / Конституции стран мира. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/hungary.pdf>.

⁷ О национальных меньшинствах в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 11 нояб. 1992 г., № 1926-ХІІ: в ред. Закона Респ. Беларусь от 07.05.2007 г., № 212-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

⁸ Там же.

или Защитника людей, главной задачей которого является защита прав и свобод человека, иных прав, обеспечение гарантий и интересов, защищаемых Конституцией и законом от действий, решений, бездействия органов государственной власти, а также надзор за исполнением указанными органами функций представителя власти.

Косвенную функцию защиты прав и свобод человека и гражданина в зарубежных государствах выполняют также государственные органы исполнительной и законодательной власти.

Главная задача органов законодательной власти состоит в принятии законов, регламентирующих права и свободы человека и гражданина. Зачастую в парламентах создаются специальные комиссии, в полномочия которых входит разработка законодательства в сфере прав человека. К примеру, в Республике Беларусь создана постоянная комиссия Палаты Представителей Национального собрания Республики Беларусь по правам человека, национальным отношениям и средствам массовой информации. Органы исполнительной власти в зарубежных государствах косвенным образом участвуют в защите прав человека и гражданина путем составления ежегодных докладов перед органами законодательной власти или международными структурами (комиссиями, комитетами). Такого рода формы отчетности существуют в Бельгии, Болгарии, Хорватии, Чехии, Дании, Эстонии, Финляндии, Франции, Германии, Италии, Латвии, Литве, Нидерландах, Польше, Румынии и др. К примеру, Министерство юстиции Германии с 2004 года ежегодно отчитывается о решениях суда как перед Комитетом по правам человека и гуманитарной помощи, так и перед Комитетом по правовым вопросам и вопросам защиты прав потребителей. С 2013 года в Нидерландах правительственный доклад посвящен всем международным производствам, касающимся прав человека, включая производства Европейского комитета по социальным правам и договорных органов Организации Объединенных Наций.

Досудебную функцию защиты прав человека и гражданина в зарубежных государствах осуществляют органы прокуратуры. При этом система органов прокуратуры, объем полномочий, взаимоотношения с иными государственными органами зависит от исторической традиции государства, от государственно-правового механизма и других факторов. К примеру, в главе 4 Конституции Португалии определено, что прокуратура Португалии осуществляет представительство государства, уголовное преследование, защиту демократической законности от имени государства, а также интересов, определяемых законом⁹. Именуемые органы прокуратуры также по-разному. Так, во Франции прокуроры носят название магистратов, в Великобритании создана служба государственных обвинителей, в Германии – прокуроры. Среди основных направлений деятельности органов прокуратуры, связанных с защитой прав человека и гражданина, выделяются проведение предварительного расследования, поддержание государственного обвинения.

Среди учреждений, деятельность которых носит правозащитный характер, большое значение имеют исследовательские центры, в компетенцию которых входит проведение научных исследований в сфере прав человека, реализация различных международных и правительственных программ, направленных на защиту прав человека в определенном регионе. К числу ярких примеров таких учреждений относятся Датский центр по правам человека (Дания), Институт гуманитарного права и прав человека имени Рауля Валленберга (Швеция) и др.

Заключение. Органы (учреждения) по защите прав человека и гражданина в практике современных государств представлены многочисленно. К ним относятся органы (учреждения), осуществляющие досудебную, судебную и внесудебную защиту прав человека и гражданина. Конкретный государственно-правовой механизм, система правозащитных органов зависит от ряда факторов: от исторических условий и традиций, уровня экономического, социального и политического развития в государстве и др. Все большую значимость должны приобретать внесудебные механизмы защиты прав и свобод человека в целях дальнейшего развития демократического и правового государства как вектора развития ряда зарубежных государств.

Поступила 04.05.2021

INSTITUTIONAL GUARANTEES FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS: EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES

I. SHAKHNOVSKAYA

The article examines the main existing institutional guarantees that ensure the protection of human and civil rights and freedoms in foreign countries. Analyzed are judicial protection mechanisms, the activities of pre-judicial bodies, as well as mechanisms of extrajudicial protection. The author emphasizes that the protection of human rights and freedoms is a constitutional obligation of the state. Special attention is paid to special mechanisms for the protection of human rights, such as the Commissioner for Human Rights, the activities of various bodies of constitutional control; indicates the importance of extrajudicial mechanisms for the protection of rights and freedoms. The author analyzes methods of direct protection of rights and freedoms, as well as the role of executive and legislative authorities as elements of indirect protection.

Keywords: rights and freedoms, protection mechanism, judicial bodies, extrajudicial protection, authorized by human rights.

⁹ Конституция Португальской Республики от 2 апр. 1976 г. [Электронный ресурс] // WIPO lex. URL: <http://www.wipo.int/wipolex/ru/etails.jsp?id=5452>.