



УДК 342.7

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА МИНИМИЗАЦИЮ ПРАВООЩИТНЫХ РИСКОВ (НА ПРИМЕРЕ ЕВРОПЕЙСКИХ ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВ)¹

А.Е. НОВИКОВА¹
А.М. ЖОРНИК²

*Белгородский
государственный
национальный
исследовательский
университет*

¹ e-mail:
novikova_a@bsu.edu.ru

² e-mail: zhornik94@mail.ru

В статье представлен авторский анализ конституций европейских федеративных государств на предмет выявления в них норм, направленных на минимизацию правозащитных рисков. Полученные результаты систематизированы, а также даны рекомендации в направлении совершенствования исследованных конституционных параметров.

Ключевые слова: права человека, обязанность, гарантии, обеспечение, судебная защита, омбудсмен.

Исходя из одинакового способа территориальной организации государства, а также высокого уровня развития в них демократических ценностей и принципов, представляется интересным исследование зарубежного опыта конституционно-правового закрепления положений, направленных на минимизацию правозащитных рисков (на примере европейских федераций).

С учетом отправных моментов рассмотрим зарубежный опыт конституционно-правового закрепления положений, направленных на минимизацию правозащитных рисков. В качестве таких параметров-положений предлагаем считать:

- аксиологическое предпочтение человека, его прав и свобод в государстве;
- императивы о государственной обязанности и гарантиях по защите человека, его прав и свобод;
- судебную форму защиты субъективных прав (заслуживает особой акцентуации из-за высокой популярности у населения);
- обособление специализированных правозащитных структур, аналогичных Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Итак, по первому положению отметим, что в Разделе «Основные права» в ст. 1 Основного Закона Федеративной Республики Германия закрепляется, что права человека неприкосновенны и неотчуждаемы и являются основой всякого человеческого сообщества, мира и справедливости в мире².

Что касается учредительного документа Австрийской Республики, то в нем отсутствует указание на права и свободы человека как высшей ценности, а также на честь и достоинство личности. Полагаем, что такой пробел является весьма существенным и негативным для нормального функционирования государства, провозгласившего себя демократическим. В качестве оправдания австрийского законодателя можем привести норму ст. 9, в которой говорится: «общепризнанные нормы международного права действуют в качестве составной части федерального права»³. Представляется, что данную норму можно расценивать как указание на приоритет прав и свобод человека, т.к. во всех общепризнанных нормах международного права такое указание присутствует.

В Главе 1 «Основные права» Части 2 «Основные права, гражданские права и социальные цели» Конституции Швейцарии норма ст. 7 закрепляет, что достоинство человека

¹ Работа выполнена в рамках государственного задания; регистрационный номер 6.2962.2011.

² Основной Закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997 года // Конституции государств Европы. В 3 т. Т. 1 / Под общ. ред. Окунькова Л.А. – М.: Норма, 2001. – С. 565-637.

³ Конституция Австрийской Республики от 10 ноября 1920 г. // <http://www.spinform.ru/isp.htm>



подлежит уважению и охране⁴. Иные упоминания о том, что права человека охраняются, защищаются или гарантируются государством отсутствуют. Представляется, что «перечень» аксиологических предпочтений в данном государстве сужен, что можно считать негативным моментом. Считаем, что в демократическом правовом государстве на первом месте должны стоять именно права и свободы человека, защита и охрана которых – одна из основных целей такой политической организации общества. А закрепление прав и свобод в качестве ценности для государства и общества будет способствовать и даже гарантировать их признание, соблюдение и уважение.

Анализируя нормы Бельгийской Конституции обнаруживаем также несовершенство с содержательной точки зрения, которые проявляются в том, что права и свободы человека не обозначены как ценность государства или общества, а также отсутствует указание на их гарантированность государством. Через призму нормы о недискриминации в бельгийском обществе указывается на то, что права и свободы признаются государством за бельгийцами (ст. 11)⁵. Хотя в самой норме ст. 11 Конституции Бельгии заложен мотив дискриминации, т.к. права и свободы признаются лишь за бельгийцами, что можно расценить как непризнание прав и свобод за иностранными гражданами и лицами без гражданства. Считаем неприемлемым тот факт, что Основной Закон Бельгии игнорирует права и свободы всех людей на территории государства, а также не гарантирует обеспечение, как минимум, соблюдения таковых.

Учитывая высокий уровень жизни населения в последних рассматриваемых государствах, а также уровень обеспечения в них прав и свобод человека и гражданина, мы не можем говорить о том, что отсутствие положений о правах и свободах человека как высшей ценности не позволяет им реально соблюдать, охранять и защищать таковые. Однако считаем, что для приведения норм основных законов в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также сохранения авторитета в глазах других государств и своих же граждан такие положения стоит закрепить на конституционном уровне.

Нетрадиционной, однако в позитивном смысле, по сравнению с уже приведенными формулировками характеризуется Учредительный документ Боснии и Герцеговины⁶. В его ст. 2 определено, что государство обеспечивает наивысший уровень международно-признанных прав человека и основных свобод. Права и свободы, закрепленные в Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.⁷ и протоколах к ней, имеют прямое действие в Боснии и Герцеговине. Они имеют преимущественную силу относительно всех других норм права. Полагаем, что нормы Европейской конвенции являются признанными стандартами в рассматриваемой сфере, и, бесспорно, таковыми определено аксиологическое предпочтение в пользу прав и свобод человека. Поэтому, не смотря на отсутствие прямого указания в Конституции Боснии и Герцеговины прав и свобод человека как высшей ценности, таковое их качество презюмируется.

Если обратиться к рассмотрению норм о государственной обязанности и гарантиях по защите человека, его прав и свобод, то можно представить следующие результаты.

Основной Закон Федеративной Республики Германии в ст. 1 установил обязанность государственной власти уважать и защищать человеческое достоинство. Касательно прав человека указано, что основные права обязательны для законодательной, исполнительной и судебной власти как непосредственно действующее право. Норма об уважении и защите человеческого достоинства является универсальной с позиции правозащитного потенциала, т.к. она использует термин «защита» и обособляет данную обязанность от других, подчеркивая ее первостепенную важность. Вместе с тем, на наш взгляд, не совсем удачно сформулирована обязанность государства относительно прав человека: указыва-

⁴ Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. Т. 3 / Под общ. ред. Окунькова Л.А. – М.: Норма, 2001. – С. 531-581.

⁵ Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. Т. 1 / Под общ. ред. Окунькова Л.А. – М.: Норма, 2001. – С. 331-381.

⁶ Конституция Боснии и Герцеговины от 14 декабря 1995 года // <http://www.spinform.ru/isp.htm>

⁷ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.



ется лишь на их обязательность для государства, что не гарантирует их охрану и защиту государством.

Обратим внимание на ст. 23 Конституции Бельгии, в которой определено, что каждый имеет право вести жизнь, соответствующую человеческому достоинству и с этой целью закон гарантирует с учетом соответствующих обязательств экономические, социальные и культурные права. Перспективным считаем наличие в данной норме положения о гарантировании прав человека. Вместе с тем, обнаруживается два ограничения такого гарантирования: во-первых, это ограничение по целевому назначению – для ведения жизни, соответствующей человеческому достоинству. При этом в Конституции нет указания на то, какая жизнь соответствует человеческому достоинству, что позволит в правоприменении манипулировать данным понятием. Во-вторых, круг прав, которые гарантируются ограничен лишь экономическими, социальными и культурными правами. Представляется, что для полноценного существования человека в обществе и государстве невозможно забвение его личных и политических прав.

Конституция Австрии в принципе обходит вопросы обязанности и гарантий государства по защите прав и свобод человека. Так, лишь в ст. 7 указывается, что служащим публичных учреждений гарантируется беспрепятственное осуществление политических прав. Полагаем, данная норма не означает, что осуществление политических прав гарантируется лишь служащим публичных учреждений, однако отсутствие общей основополагающей нормы о гарантировании всем людям соблюдения и защиты всех провозглашенных прав является несомненным пробелом конституционного законодательства.

Наоборот конституционно закрепляется защита прав и свобод народа в Швейцарии (ст. 2 Конституции Швейцарии). С одной стороны, употребление слова «народ» можно расценить как нацию, народность в целом, и, соответственно, права и свободы народа как общности, а не как каждой личности в этой общности отдельно. Однако, если обратиться к толковому словарю С.И. Ожегова, то он определяет «народ» как «население государства, жители страны»⁸, в этой трактовке мы смело можем интерпретировать норму ст. 2 швейцарской конституции как гарантирующую защиту прав и свобод каждой личности, проживающей или находящейся в Швейцарии.

В ст. 2 Конституции Боснии и Герцеговины искомая формулировка обнаруживается через термин «обеспечение»: государство обеспечивает наивысший уровень международно-признанных прав человека и основных свобод. Толкование термина «обеспечение» в качестве «залога, гарантии, поруки, ручательства»⁹, позволяет судить о гарантной деятельности государства в отношении прав и свобод человека и гражданина.

При обращении к выявлению конституционных положений о судебной защите, конкретизированных в конституциях, представим следующие результаты.

Уточним, что не смотря на то, что в фокусную группу входят истинно правовые и демократические государства, данное положение характерно не для всех конституций. Для тех же, которых оно характерно, содержится в отличной от российской Конституции формулировке.

Так, в Конституции Швейцарии в ст. 29 «Общие процессуальные гарантии» и ст. 30 «Судебное производство» мы находим указание на право каждого лица на бесплатное правосудие, на бесплатную юридическую помощь, на учрежденный законом, компетентный, независимый и беспристрастный суд и иные права, которые скорее можно отнести к процессуальным правам, нежели непосредственно к праву на судебную защиту. Однако, полагаем, что из прослеживаемой логики положений швейцарской Конституции, можно судить о наличии права на судебную защиту. Безусловно, прямое указание на такое сможет наделить Конституцию еще большим правозащитным потенциалом.

В Основном Законе Германии и Конституции Австрии рассматриваемое положение вовсе отсутствует. В Германии имеет место лишь право на судебное слушание (ст. 103 Конституции Германии). Тем не менее, в доктринальной литературе и судебной практике Конституционного суда Германии принято говорить о целом ряде конституционно-

⁸ Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская АН, Российский фонд культуры; – 3-е изд. – М.: АЗЪ, 1996. – С. 383.

⁹ <http://www.vseslova.ru/index.php?dictionary=abramov&word=obespechenie>

правовых притязаний, в том числе, о притязании на судебную защиту, о притязании на судебную защиту права, а также о притязании на эффективную правовую защиту. Как установлено, в том числе, и практикой Конституционного суда Германии, притязание на судебную защиту права подразумевает, что «каждый обладает правом обратиться со своим делом к независимому суду, который должен со всем вниманием к фактическим и юридическим обстоятельствам разрешить данное дело и обеспечить исполнение принятого решения»¹⁰. Что касается Австрии, то в ее Конституции мы можем лишь найти нормы, посвященные административным судам и Конституционному суду. Однако и в науке, и на практике в Австрии люди имеют право обращаться в суд для защиты своих прав, что урегулировано отраслевым законодательством. Считаем, что закрепление в основных законах государств такого важнейшего права, посредством которого человек может защитить все иные нарушенные права, как право на судебную защиту, является неотъемлемой частью Конституции любого правового демократического государства.

Напротив, Конституция Бельгии располагает нормой о судебной защите прав и свобод человека и гражданина. В соответствии с ней никто не может быть лишен против своей воли судебной защиты, установленной законом (ст. 13). Такая формулировка устанавливает «двойную» гарантию обеспечения права на судебную защиту: во-первых, непосредственно само право на судебную защиту, а, во-вторых, невозможность лишения такого права ни в каких ситуациях, кроме решения самого лица, что делает это право абсолютным.

Анализ конституционных норм Федерации Боснии и Герцеговины показал, что напрямую право на судебную защиту не сформулировано в ее Конституции. Это объясняется тем, что в ст. 2 «Права человека и основные свободы» закреплено следующее: «права и свободы, закрепленные в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколах к ней, имеют прямое действие в Боснии и Герцеговине». А это означает, что в данном государстве наличествует право на судебную защиту, а также гарантии осуществления этого права (ст. 5-7 Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Относительно, четвертого из заявленных параметров-положений, следует заметить, что в соответствии с современными тенденциями мировой практики в большинстве стран институт омбудсмена закреплен на уровне Конституции и конкретизируется в законе (Россия, Хорватия, Румыния, Литва, Венгрия и др.).

Проведенный анализ конституций фокусной группы государств показал, что в некоторых из них не закреплен институт омбудсмена в принципе, однако, что примечательно, функционирует он во всех государствах.

В Боснии и Герцеговине впервые основа для работы и функционирования омбудсмена была закреплена Приложениями IV и VI Генерального рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине 14 декабря 1995 г. На основе указанных документов институт начал функционировать в 1996 г. С этого времени институт омбудсмена действовал совместно с Палатой по правам человека и вместе они составляли комиссию по правам человека. Первый закон об Уполномоченном по правам человека в Боснии и Герцеговине был принят в 2000 г., далее был принят новый закон в 2002 г., в который неоднократно вносились поправки. В настоящее время омбудсмен в этом государстве действует как самостоятельный национальный механизм защиты основных прав и свобод человека¹¹.

Что касается Австрии, то в ее Конституции содержится норма, которая позволяет говорить о конституционном закреплении института Уполномоченного по правам человека. Так, в ст. 148а, которая расположена в 7 Разделе «Народная правозащита», говорится, что каждое лицо может обратиться в Коллегию народной правозащиты с жалобой на недостатки в осуществлении федерального управления, включая деятельность Федерации как субъекта частноправовых отношений, в случаях, когда эти недостатки затрагивают его интересы и когда оно не имело права на использование каких-либо средств об-

¹⁰ Злоупотребление правом на иск в гражданском процессе Германии: монография / В.О. Аболонин. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – С. 45-46.

¹¹ <http://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=14&lang=EN>



жалования. А в ст. 148j содержится отсылка к федеральному законодательству, касающемуся данного института. Федеральный закон о Народном защитнике в Австрии был принят в 1982 г.¹² В настоящее время в Австрии функционируют не один, как это принято в Российской Федерации, а три омбудсмена¹³.

В Германии институт омбудсмена был учрежден раньше, чем в других государствах – в 1956 г., однако в том виде, в котором он функционирует сейчас, немецкий институт Уполномоченного по правам человека был создан в марте 2001 г. по рекомендации Федерального парламента Германии¹⁴.

Резюмируя проведенное исследование, отметим, что в Конституциях федераций Европы обнаруживается разнообразный набор параметров-положений, направленных на минимизацию правозащитных рисков. В большинстве конституций отсутствуют такие важнейшие положения как признание прав и свобод человека высшей ценностью, государственные гарантии этих прав, в том числе права на судебную защиту. Вместе с тем, полагаем, что уровень развития исследованных государств, уровень их коррумпированности и соблюдения прав и свобод человека и гражданина свидетельствует о том, что закрепление данных положений на конституционном уровне не умаляет достигнутых результатов в правозащитном направлении.

Список литературы

1. Злоупотребление правом на иск в гражданском процессе Германии: монография / В.О. Аболонин. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – 208 с.
2. Конвенция о защите прав и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.
3. Конституция Австрийской Республики от 10 ноября 1920 г. // <http://www.spinform.ru/isp.htm>
4. Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. Т. 1 / Под общ. ред. Окунькова Л.А. – М.: Норма, 2001. – С. 331-381.
5. Конституция Боснии и Герцеговины от 14 декабря 1995 года // <http://www.spinform.ru/isp.htm>
6. Основной Закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997 года // Конституции государств Европы. В 3 т. Т. 1 / Под общ. ред. Окунькова Л.А. – М.: Норма, 2001. – С. 565-637.
7. Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. Т. 3 / Под общ. ред. Окунькова Л.А. – М.: Норма, 2001. – С. 531-581.
8. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская АН., Российский фонд культуры; – 3-е изд., – М.: АЗЪ, 1996. – 928 с.
9. <http://www.vseslova.ru/index.php?dictionary=abramov&word=obespechenie>
10. <http://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=14&lang=EN>
11. <http://volksanwaltschaft.gv.at/en/the-austrian-ombudsman-board/legal-bases>
12. <http://www.ombudsman.kg/kg/about-us/history.html>
13. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/en/about-us/mandate.html>

FOREIGN EXPERIENCE OF THE CONSTITUTIONAL LEGALISATION OF STATEMENTS FOR MINIMIZATION OF HUMAN RIGHTS RISKS (THE CASE OF EUROPEAN FEDERAL STATES)

A. NOVIKOVA¹⁾
A. ZHORNIK²⁾

*Belgorod National
Research University*

¹⁾ e-mail: novikova_a@bsu.edu.ru

²⁾ e-mail: novikova_a@bsu.edu.ru

The article presents the author's analysis of the constitutions of the European federations to identify their rules aimed at minimising human rights risks. The obtained results are systematized and recommendations towards improving the studied constitutional parameters.

Keywords: human rights, obligation, warranty, support, judicial protection, the Ombudsman.

¹² <http://volksanwaltschaft.gv.at/en/the-austrian-ombudsman-board/legal-bases>

¹³ <http://www.ombudsman.kg/kg/about-us/history.html>

¹⁴ <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/en/about-us/mandate.html>