**Дипломная работа**

**Тема: "Механизмы совета Европы по защите прав человека"**

# Введение

Права человека, их генезис, социальные корни, назначение – одна из вечных проблем исторического, социально-культурного развития человечества, прошедшая через тысячелетия и неизменно находившаяся в центре внимания политической, правовой, этической, религиозной, философской мысли. Права человека – сложное многомерное явление. В различные эпохи проблема прав человека, неизменно оставаясь политико-правовой, приобретала либо религиозное, либо этическое, либо философское звучание в зависимости от социальной позиции находившихся у власти классов. Важнейшим шагом в развитии прав человека явились буржуазно-демократические революции XVII–XVIII вв., которые выдвинули не только широкий набор прав человека, но и принцип формального равенства, ставший основой универсальности прав человека, придавший им подлинно демократический характер.

**Изученность данной темы.** Дальнейшим этапом углубления и развития каталога прав человека стала вторая половина XX в. После Второй мировой войны, сопровождавшейся грубыми массовыми нарушениями прав человека, они вышли за пределы внутригосударственной проблемы и стали предметом постоянного внимания международного сообщества. Признание Всеобщей декларации прав человека, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции о предупреждении преступлений геноцида и наказании за него, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и ряда других важнейших международно-правовых актов явилось неоценимым вкладом в развитие цивилизации и культуры XX в. В монографии рассматривается сложный комплекс проблем прав человека: природа, сущность, генезис прав человека, их роль в установлении нормальных взаимоотношений между индивидом, обществом, государством, связь прав человека с правовым и социальным государством.

**Задачей данного исследования.** Особое место занимают вопросы обеспечения прав человека. Раскрываются конституционные, судебные, административно-правовые способы охраны и защиты прав человека и гражданина. Опыт России в данной области сопоставляется с практикой защиты прав человека в современном мире.

Внутригосударственные механизмы защиты прав человека неотделимы от международно-правовых форм их обеспечения. Поэтому особый раздел посвящен этой теме, раскрывающей полномочия главных и вспомогательных органов ООН и механизма, учрежденного международными конвенциями. Особое внимание уделяется защите прав человека универсальными и региональными органами, а также уголовной ответственности индивидов за их преступные нарушения. При подготовке монографии авторский коллектив стремился не только поднимать общие теоретические проблемы, но и анализировать реальные политические, правовые, нравственные ситуации, складывающиеся в Российской Федерации и затрудняющие процессы развития и обеспечения прав человека, формирования правового и социального государства. **Именно по этому данная тема актуальна для изучения.**

История показывает, что каждому поколению нужно защищать права личности, что человечеству еще неизвестна ситуация, при которой не требовались бы усилия для поддержания и защиты прав и свобод индивида. Каждое поколение по-своему отвечает на вечный вызов истории, связанный с отстаиванием таких великих ценностей, как свобода и права человека.

Мы рассмотрели природу прав человека, их необходимость для обеспечения нормальной жизнедеятельности индивида и общества в целом. Однако правам и свободам человека должны соответствовать и определенные *обязанности,* без осуществления которых права и свободы «зависают», не будучи обеспечены должными действиями других лиц, организаций, государства, от которых зависит нормальное функционирование этих прав и свобод.

Сложные связи, возникающие между государством и индивидом, и взаимоотношения людей друг с другом фиксируются государством в юридической форме – в форме прав, свобод и обязанностей, образующих в своем единстве *правовой статус индивида.* Правовой статус индивида – одна из важнейших политико-юридических категорий, которая неразрывно связана с социальной структурой общества, уровнем демократии, состоянием законности.

В условиях классового антагонистического общества правовой статус раскрывает положение личности как представителя определенного класса, ее место в исторически конкретной системе производства, в политической структуре общества. С установлением принципа равенства всех перед законом возникает единый правовой статус. Различия в нем определяются положением субъекта прав и обязанностей как человека, гражданина, иностранца, лица без гражданства (апатрида).

Правовой статус индивида законодательно закрепляется государством в конституциях и иных нормативно-юридических актах (внутригосударственных и международных). Права и обязанности – основной исходный элемент права. Следует согласиться с Г.В. Мальцевым, что ничего более важного в структуре права, по существу, нет. «Система прав и обязанностей – сердцевина, центр правовой сферы, и здесь лежит ключ к решению основных юридических проблем».

В правах и обязанностях не только фиксируются образцы, стандарты поведения, которые государство считает обязательными, полезными, целесообразными для нормальной жизнедеятельности социальной системы, но и раскрываются основные принципы взаимоотношений государства и личности.

Взаимосвязи государства и личности требуют четкой урегули-рованности и упорядоченности. Это обусловлено особой важностью такого рода отношений для поддержания существующего строя, для его нормального функционирования. Права и обязанности фиксируют сложную систему взаимосвязей государства и личности, основанную на демократических принципах. Эти взаимосвязи и отношения формируются в результате действия объективных закономерностей общественного развития, которые обусловливают объем и характер прав и обязанностей граждан. Юридические права и обязанности определяют важнейшие параметры поведения индивида в структуре общественных связей общества.

Правовой статус, природа прав и обязанностей как ключевые понятия правовой науки привлекают пристальное внимание юристов. Существует несколько подходов к определению правового статуса личности. В структуру правового статуса включается различный набор элементов.

Данная дипломная работа состоит из трех глав, введения и заключения. При написании работы использовались последние юридические документы приемлемые для применения в политике КР касающиеся прав человека и гражданина.

# 1. Механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина в Европейских странах

## 1.1 Институты власти Европы на защите прав человека

1. Среди механизмов защиты прав и законных интересов граждан от произвола государственных органов управления и злоупотребления властью со стороны чиновников особое место занимает скандинавский институт омбудсмена, или, как он еще именуется в других странах, парламентского комиссара (Англия), народного защитника (Австрия), медиатора (Франция) и т.д. Созданный впервые в начале XIX столетия в Швеции (1809), институт омбудсмена в период после Второй мировой войны получил широкое распространение в европейских странах и других регионах мира. Особая популярность и авторитет данного института объясняются многими демократическими чертами, характеризующими его статус и обеспечивающими эффективность его деятельности: независимым положением в системе государственных органов; несменяемостью в течение всего срока полномочий парламента, которым он назначается; правом законодательной инициативы; открытостью и доступностью для всех граждан, нуждающихся в защите своих прав и свобод; отсутствием формализованных процедур разбирательства жалоб и обращений; бесплатностью оказания гражданам помощи и т.д. Все эти принципы и процедуры, на которых основывается деятельность омбудсмена, имеют особое значение для выполнения им функции защиты прав и свобод человека от злоупотреблений и произвола со стороны государственного аппарата и должностных лиц. Нельзя не согласиться с высокой оценкой, данной этому институту австрийским омбудсменом профессором, доктором права В. Пиклем относительно того, что создание и деятельность этого института открыли новую главу в отношениях между государством и гражданином, между лицами, наделенными властью, и управляемыми.

Об эффективности и важной роли института народного защитника в Австрии наглядно свидетельствуют следующие данные, приводимые В. Пиклем из практики его ведомства. Как известно, Австрия является членом Совета Европы и признает для себя обязательной юрисдикцию Европейской комиссии и Европейского суда по правам человека. Поэтому ее граждане могут обжаловать в указанные органы нарушение своих прав и свобод, провозглашаемых Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Однако по чисто формальным основаниям, изложенным в Конвенции, более 80% таких жалоб этими органами к рассмотрению не принимаются, тогда как такие жалобы в аппарате народного защитника Австрии подлежат рассмотрению. По мнению В. Пикля, институт омбудсмена в правовых системах цивилизованных стран мира по справедливости считается важным механизмом защиты прав человека и укрепления законности в деятельности органов исполнительной власти.

В некоторых странах контрольные функции омбудсмена распространяются и на деятельность судебных органов, администрации тюрем, муниципальных органов. Широкие надзорные функции за деятельностью аппарата и должностных лиц всех уровней, которыми наделен омбудсмен с целью защиты прав и законных интересов граждан, определяют его высокий авторитет и широкое признание общественностью. Для более полной характеристики этого института обратимся к трем наиболее интересным его моделям – шведской, которая возникла в 1809 г. и послужила прообразом для всех последующих, двум более современным – английской и французской, каждая из которых отмечена определенным своеобразием.

Институт парламентского омбудсмена в Швеции включает несколько специализированных омбудсменов. Шеф-омбудсмен занимается вопросами доступа общественности к официальным документам, а также к компьютерной системе и банкам персональных данных. К ведению омбудсмена по вопросам юстиции относится деятельность органов правосудия, полиции, тюрем. Специальный омбудсмен осуществляет надзор за вооруженными силами и их отношениями с различными гражданскими структурами. В особую сферу деятельности одного из омбудсменов выделен надзор за законностью в области социального обеспечения и налогового обложения. В 1986 г. в Швеции был принят закон против расовой дискриминации и одновременно назначен омбудсмен по этим вопросам. В его обязанности входит пресечение дискриминации в области трудовых и социальных отношений (найма, оплаты труда, увольнений, аренды жилья и т.п.).

Осуществляя надзор за деятельностью различных сфер управления и правосудия, предъявляя обвинения государственным должностным лицам, а с недавних пор и муниципальным, шведский омбудсмен следит за поддержанием режима законности во всех сферах управления. Он имеет доступ к любой документации, вправе запрашивать и получать информацию из любых источников. Заключения омбудсмена публикуются в ежегодных докладах Риксдагу.

В Великобритании институт омбудсмена был введен Законом 1967 г. о *Парламентском комиссаре* по административным вопросам – парламентском омбудсмене. Закон установил компетенцию омбудсмена и порядок его деятельности, наделил его статусом, эквивалентным статусу судьи Высокого суда. Парламентский омбудсмен назначается Королевой и имеет право занимать этот пост до 65-летнего возраста; до достижения этого возраста он может быть смещен только решением обеих палат парламента по предложению Королевы[[1]](#footnote-1).

В соответствии с Законом парламентский омбудсмен в пределах своей компетенции рассматривает жалобы граждан на любые действия министерств и ведомств, если эти действия не могут быть обжалованы в суде или трибунале. Особенность английского варианта омбудсмена состоит в том, что он не может начинать расследования по собственной инициативе. Гражданин, желающий обратиться к омбудсмену, подает жалобу через одного из членов парламента, который официально обращается к омбудсмену с просьбой о проведении расследования по жалобе. Решение о том, начинать или не начинать расследование по поступившей через члена парламента жалобе, находится полностью в компетенции омбудсмена. Это подтверждается и судебными решениями. В 1979 г. муниципалитет г. Бредфорда обратился в суд с целью добиться запрещения расследования местным омбудсменом 4 жалоб на действия сотрудников отдела социального обеспечения муниципалитета. Суд в выдаче соответствующего распоряжения отказал.

Норма о непрямой подаче жалобы была введена в закон в качестве своеобразного «фильтра», что объясняется стремлением оградить омбудсмена от возможных жалоб, не подпадающих под его юрисдикцию или подаваемых по незначительным поводам.

Жалобы принимаются только в письменном виде и только от граждан Великобритании, постоянно проживающих в стране, не позднее 12 месяцев со времени совершения обжалуемых действий или со времени, когда об этих действиях стало известно гражданину. Однако и после истечения этого срока, если омбудсмен сочтет, что имеются особые обстоятельства, он может принять жалобу к рассмотрению. По установившейся практике омбудсмен, прежде чем начать расследование, предпринимает попытку склонить конфликтующие стороны к достижению приемлемого компромисса.

Парламентский омбудсмен проводит расследование, избирая по своему усмотрению методы его осуществления: он может проводить открытые слушания с правом сторон иметь законных представителей или неформальные беседы. Статья 8 Закона о парламентском комиссаре наделяет омбудсмена правом требовать от любого министра, должностного лица и любого гражданина предоставления всей информации и документов, относящихся к делу.

После завершения расследования омбудсмен должен составить отчет о его результатах, в котором содержатся рекомендации по существу дела. Отчет направляется члену парламента, по просьбе которого проводилось расследование; гражданину, обратившемуся с жалобой; должностному лицу, действия которого обжалуются; а также руководителю соответствующего ведомства. Законом предусмотрена обязанность последнего проинформировать омбудсмена о том, какие меры руководитель данного ведомства намерен предпринять для устранения допущенной несправедливости. Ежегодно парламентский омбудсмен направляет отчет о своей деятельности в специальный парламентский комитет по делам парламентского омбудсмена, который на основе этого отчета оценивает деятельность омбудсмена и информирует об этом парламент. К сказанному следует добавить, что для выполнения своих функций омбудсмен располагает аппаратом сотрудников в количестве около 80 человек, в ходе расследования занимающихся практической работой по сбору и истребованию документов и информации, опросом имеющих отношение к делу должностных лиц и свидетелей.

Почти тридцатилетняя история деятельности омбудсменов в Великобритании показывает, что этот институт играет положительную роль как средство внесудебной защиты законных интересов и прав граждан, когда они ущемляются должностными лицами центральных государственных и местных муниципальных органов. Вместе с тем английская модель омбудсмена не свободна от некоторых недостатков, затрудняющих функционирование этого института в сфере защиты прав и свобод граждан. Это и ограниченная компетенция омбудсмена, в результате чего действия многих должностных лиц и организаций не могут быть обжалованы, и отсутствие прямого доступа граждан к омбудсмену, рекомендательный, а не обязывающий характер его выводов и заключений. Преодоление этих дефектов, по мнению ученых-юристов, членов парламента, следует искать на путях расширения его полномочий, предоставления ему права оценивать существо решений должностных лиц и признавать их неправомерными, рассматривать жалобы, относящиеся к кадровым вопросам в государственных учреждениях и их коммерческой деятельности. Проблемами совершенствования и обеспечения эффективности деятельности омбудсмена постоянно занимается специальный парламентский комитет, регулярно обсуждая вопросы, связанные с компетенцией и юрисдикцией омбудсмена.

Институт омбудсмена, именуемого во Франции *медиатором,* был учрежден Законом от 3 января 1973 г. с поправками, внесенными Законом от 24 декабря 1976 г. Французский медиатор рассматривает жалобы граждан на действия государственных органов и должностных лиц. Правом направления жалоб медиатору пользуются французские граждане, а также, согласно Закону 1976 г., имеющие вид на жительство иностранцы. Обязательным условием при этом является подача жалобы через посредство членов парламента – депутатов Национального собрания и сенаторов. Такое «фильтрование жалоб» служит своего рода правовым барьером, направленным на отвод необоснованных заявлений. На практике, однако, в большинстве случаев парламентарии без возражений направляют медиатору жалобы, полученные от своих избирателей. Кроме того, члены парламента могут и по собственной инициативе запрашивать медиатора по вопросам, относящимся к его компетенции. Статистические данные свидетельствуют, что количество ежегодно поступающих к медиатору жалоб постоянно растет. Так, если в 1974 г. было направлено 3539 жалоб, то в 1980 г. их число почти удвоилось, достигнув 6410, а в 1990 г. уже составило более 30 0001. Обобщая результаты рассмотрения жалоб, медиатор правомочен рекомендовать соответствующим государственным структурам проведение необходимых, с его точки зрения, реформ, способных улучшить взаимоотношения между администрацией и гражданами. В соответствии со ст. 11 Закона от 3 января 1973 г. в случае неисполнения вступившего в законную силу судебного решения медиатор вправе предписать конкретному органу или должностному лицу выполнить судебное решение в установленный им срок.

Французский медиатор наделен правом возбуждать дисциплинарное производство в отношении любого государственного служащего, действующего противоправно, или в случае необходимости подать на него жалобу в суд, ходатайствовать о возбуждении против него уголовного дела, выступать в суде в роли обвинителя. Медиатор вправе также предлагать внесение поправок к текстам действующих законодательных и административных актов. Согласно Закону все государственные органы обязаны проводить в пределах их компетенции проверки и расследования, требуемые медиатором. Однако юрисдикционный контроль медиатора не свободен от ограничений: например, документы и материалы, относящиеся к национальной обороне, безопасности государства или внешней политике, находятся вне пределов его компетенции. В остальных случаях медиатор может требовать от соответствующего государственного органа любую документацию или материалы, касающиеся дела, по которому он проводит расследование. Характерное также и для других моделей института омбудсмена ограничение состоит в том, что если даже медиатор считает жалобу обоснованной, он не вправе сам принять решение об отмене административного акта, оспариваемого в жалобе. Он ограничивается лишь тем, что направляет в соответствующие органы свои рекомендации о проведении необходимых мер для пресечения противоправной практики административных органов и должностных лиц; в этом отношении особое значение имеют ежегодные доклады медиатора о результатах своей деятельности, представляемые в парламент.

Важной и широко распространенной формой деятельности омбудсмена во многих странах является право законодательной инициативы, которое позволяет ему вносить в парламент или правительство предложения об изменении и совершенствовании законов и на их основе принятых нормативно-правовых актов в области прав и свобод человека. Кроме того, в некоторых странах омбудсмен наделен правом подавать жалобы в конституционный суд и тем самым содействовать обеспечению конституционной законности в сфере прав человека. Так, например, по Конституции Испании омбудсмен наделен правом подавать жалобу о нарушении прав человека в Конституционный Суд. Аналогичным правом конституционной жалобы обладает омбудсмен Австрии, Португалии и др.

По мере обогащения и универсализации каталога прав и свобод на международном и национальном уровнях соответственно все более ощутимой становится необходимость специализации правозащитной деятельности омбудсмена. Учреждается омбудсмен по вопросам равноправия женщин и мужчин (Финляндия), по делам национальных и этнических меньшинств (Венгрия), по вопросам защиты прав потребителей и контроля за конкуренцией (Финляндия), по делам обороны, т.е. надзора за положением дел в армии, действиями военной администрации и соблюдением прав военнослужащих (ФРГ, Дания)[[2]](#footnote-2).

Вместе с тем в рамках Совета Европы все более популярной становится идея о создании института европейского омбудсмена по правам человека, основной задачей которого являлось бы обеспечение равенства и справедливости для всех людей в этом регионе.

Как видим, основные демократические черты института омбудсмена – независимость, открытость и доступность для граждан – способствовали тому, что он обрел прочные позиции в системе правозащитных механизмов многих стран. Эффективное функционирование этого института в защите граждан от произвола и злоупотреблений со стороны разросшегося повсюду аппарата исполнительной власти и его чиновников обеспечивает авторитет и популярность омбудсмена в обществе и в глазах граждан. Учитывая этот позитивный опыт, Конституция РФ учредила должность Уполномоченного по правам человека. Однако этот институт упоминается лишь в статье о полномочиях Государственной Думы, к ведению которой Конституция относит «назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом».

16 апреля 1996 г. Государственная Дума в третьем чтении приняла Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Закон определяет порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека, его компетенцию, организационные формы и условия его деятельности. Как сказано в Законе, должность Уполномоченного учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты конституционных прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Основными функциями Уполномоченного Закон определяет следующие: восстановление нарушенных прав, совершенствование законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитие международного сотрудничества в области прав человека, а также правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Очевидно, столь широкие полномочия позволят российскому омбудсмену не только осуществлять правозащитную и контрольную деятельность в области прав человека, но и по результатам ее оказывать влияние на процесс совершенствования законодательства и соблюдение международных стандартов по правам человека с тем, чтобы нарушения прав человека могли быть своевременно пресечены и блокированы на стыке законодательства и практики его применения.

Выполнению этих функций соответствует и статус Уполномоченного: он независим и неподотчетен каким-либо государственным органам или должностным лицам; предусматривается усложненный порядок выдвижения кандидата на должность Уполномоченного (требуется две трети голосов от общего числа депутатов Государственной Думы); он не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или общественного объединения, преследующего политические цели; в полной мере обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий (пять лет).

Уполномоченный рассматривает жалобы на решение или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих, нарушающих, по мнению заявителя, его конституционные права и свободы. Правами подачи жалобы обладают граждане РФ, находящиеся на ее территории иностранные граждане и лица без гражданства в течение одного года со дня нарушения их конституционных прав и свобод. Никаких других требований, ограничивающих подачу жалобы, Закон не устанавливает, т.е. в полной мере действует принцип доступности и открытости для граждан института Уполномоченного. Жалобы не облагаются государственной пошлиной.

Для рассмотрения жалобы Уполномоченный наделяется широкими правами: беспрепятственно и безотлагательно получать любую необходимую информацию или объяснения от соответствующих органов и лиц; проводить самостоятельно или совместно с компетентными органами проверку деятельности таких органов и лиц. Равным образом он вправе истребовать уголовные, гражданские дела и дела об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также прекращенные производством дела и материалы, по которым отказано в возбуждении уголовных дел. По результатам проверки жалоб Уполномоченный вправе: обратиться в суд с заявлением в защиту конституционных прав и свобод; в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении виновных должностных лиц, а также в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора, определения или постановления суда.

Закон предусматривает и право Уполномоченного обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

По итогам рассмотрения жалоб Уполномоченный направляет государственным органам и должностным лицам свои замечания, рекомендации и предложения общего характера для обеспечения конституционных прав и свобод, совершенствования административных процедур.

Одновременно Уполномоченный вправе обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов РФ либо о восполнении имеющихся в нем пробелов, если Уполномоченный полагает, что это необходимо для обеспечения конституционных прав и свобод. Важное значение имеют и положения Закона о правах Уполномоченного в случае грубого и массового нарушения прав человека. При наличии такой информации и в связи с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции. Он также вправе выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы, обратиться с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод, о проведении парламентских слушаний по этим вопросам.

Закон предусматривает широкий круг гарантий независимости и обеспечения надлежащего функционирования института Уполномоченного по правам человека и исполнения его решений и рекомендаций. Так, в качестве гарантии независимости Уполномоченного важное значение имеет ст. 35 Закона, устанавливающая ответственность за вмешательство в его деятельность с целью повлиять на его решение или воспрепятствовать его деятельности в иной форме.

Сравнение положений принятого Государственной Думой Закона с зарубежной моделью института омбудсмена показывает, что российский Закон соответствует основным демократическим принципам и нормам, утвердившимся в мировой практике защиты прав человека посредством этого института.

В сфере защиты прав и свобод человека значительное место принадлежит *конституционному праву на петицию,* которым наделяются как индивид, так и объединения лиц. Это право обычно закрепляется в конституциях в качестве субъективного права гражданина, а в некоторых странах оно предоставляется каждому, включая иностранцев. Традиционно употребляемый законодателем и доктриной термин «петиция» имеет достаточно широкое обобщающее и собирательное значение, охватывая такие его разновидности, как обращения, заявления, ходатайства, требования, в том числе и жалобы. Все они несут важную целевую нагрузку, обеспечивая определенное поведение государственных органов прежде всего в соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина, а также информируя публичную власть о сложившемся понимании какой-либо общественно значимой проблемы или интереса. В последнем случае право подачи петиции становится осуществлением принадлежащей каждому свободы выражения мнений и убеждений[[3]](#footnote-3).

В доктрине большинства западных стран (Германия, Австрия и др.) петиции или обращения к публичным властям трактуются как форма реализации участия граждан в делах общества и государства, влияния отдельных лиц или коллективов на процесс принятия политических и правовых решений. Отметим при этом, что в отдельных странах с трактовкой смысла и целевой направленности петиции и обращения связывают определенные правовые последствия. Так, например, во Франции петицию-жалобу вправе подать любой индивид, в то время как право на обращение к публичным властям с какими-либо позитивными предложениями предоставляется только гражданам. Иная картина в ФРГ, где право на петицию отнесено к основным правам и в силу этого его носителем может быть каждый, т.е. не только граждане ФРГ, но и иностранцы, апатриды, несовершеннолетние, а равно и германские юридические лица, объединения лиц частного права и т.п. В комментариях к этому конституционному праву подчеркивается, что заявитель не должен отстаивать непременно личные требования или интересы; он может выступать в защиту общих интересов. Петиция может ставить целью воздействовать на то, что запрещено законом: например, требование отмены правомерного приговора или требование вмешаться в незавершенный судебный процесс и т.п.

Оформленные в виде письменных обращений за подписью конкретного индивида или группы лиц, петиции направляются в парламент, любой государственный орган, омбудсмену и т.д., которые обязаны такое обращение принять, зарегистрировать, рассмотреть по существу и о решении уведомить заявителя. В случае, если ходатайство или жалоба поступают не по адресу, они, как правило, пересылаются по принадлежности, о чем заинтересованное лицо сразу же извещается. Такой широкий подход к праву петиции объясняется его важной функцией – способствовать участию граждан или их объединений в процессе политического волеизъявления, служить демократическим средством коммуникации и интеграции интересов между людьми, обществом и государством. Следует также отметить, что право петиции в такой широкой трактовке служит своеобразным средством контроля за государством со стороны граждан и способом защиты их прав и свобод от незаконного вмешательства и посягательства со стороны государства, его органов и должностных лиц. Особое значение права петиции связано с тем, что это право не ограничено законом ни по содержанию (за исключением прямых оскорблений, клеветы или угроз, что карается уголовным законом), ни по срокам подачи. Важно и то, что петиции могут подаваться одновременно с использованием иных правовых средств защиты прав и свобод человека.

Основными правовыми источниками, закрепляющими и регулирующими право петиции, являются конституции, регламенты парламентов и законы. Так, например, в Конституции ФРГ оно записано в ст. 17 раздела об основных правах: «Каждый имеет право как отдельно, так и вместе с другими лицами, обращаться письменно с просьбами и жалобами в компетентные учреждения и органы народного представительства». Это право мы находим и в п. «с» ст. 45 Конституции ФРГ, согласно которой Бундестаг формирует Комитет по петициям, обязанный разбирать просьбы и жалобы, направляемые в парламент. В данной статье указывается также, что полномочия Комитета, касающиеся рассмотрения жалоб, устанавливаются федеральным законом. В соответствии с этим предписанием в ФРГ был принят Закон о полномочиях Комитета Бундестага по петициям от 19 июля 1975 г. В нем определяются и устанавливаются некоторые процедурные правила деятельности Комитета при рассмотрении жалоб, главным образом его отношения по этому поводу с другими федеральными органами. В § 4 Закона предусматривается право Комитета заслушивать подателя петиции, свидетелей и экспертов; запрашивать все акты, информацию, за исключением секретных материалов, которые являются таковыми по закону, иметь доступ во все учреждения (§ 1). Вопрос об отказе в принятии петиции к рассмотрению решает высшая контрольная инстанция федерации, отказ должен быть мотивирован (§ 3). Суды и административные органы обязаны оказывать Комитету необходимую помощь (§ 7). Кроме того, в Регламенте Бундестага ФРГ имеется раздел IX – «Рассмотрение петиций», где определяется компетенция Комитета и указывается, что Комитет ежемесячно представляет парламенту доклад о рассмотренных петициях в виде общего обзора вместе с рекомендуемыми решениями. Таким образом, в ФРГ установлен четкий правовой режим петиций и обязательный порядок их рассмотрения. Если вопрос о петиции решается неправильно или она вовсе не рассматривается, это считается нарушением права на петицию.

Определенным своеобразием отличается значение и содержание права на петиции и порядок их рассмотрения в Австрии. Исторически это право восходит здесь к кайзеровскому патенту на политические права 1849 г.; затем оно было закреплено в ст. 11 Основного закона о всеобщих правах граждан 1867 г. Известный австрийский юрист Ф. Эрмакора, оценивая это право как одно из старейших традиционных прав человека, специально подчеркивает, что его нельзя отождествлять с другими правами – свободой выражения мнения, с правом обжалования незаконных решений в судебные органы, интерпелляциями и различными административными процедурами, в которых индивид участвует в качестве стороны.

В Австрии существуют различные типы петиций. *Парламентские* – они по принадлежности направляются в определенные отраслевые комитеты (последние, однако, не обязаны их принимать к рассмотрению – § 100 Регламента Национального совета). На пленуме Национального совета такие петиции обсуждаются, только если был соответствующий запрос парламентариев. За весь период существования Второй республики из направленных в Национальный совет 100 петиций им были рассмотрены всего лишь две. Петиции могут также подаваться на имя Президента Республики, который направляет их в соответствующий орган для рассмотрения по существу и с предписанием дать ответ.

Индивидуальные жалобы могут быть адресованы омбудсмену, если они содержат сведения о правонарушающих действиях органов управления. Однако коллективные петиции по этим вопросам не принимаются омбудсменом, а направляются им в компетентные ведомства с предписанием разобраться. Получая такого рода петиции, омбудсмен информирует о поднимаемых в них проблемах парламент и указывает на целесообразность принятия определенных законодательных мер. Как полагает Ф. Эрмакора, с созданием института омбудсмена в 1977 г. сложности с реализацией права на петиции в Австрии были устранены. На это прямо указывается в новой редакции (от 1988 г.) п. 3 ст. 148 «а» Федерального конституционного закона: омбудсмен правомочен принимать участие в рассмотрении направленных в Национальный совет петиций и гражданских инициатив.

Однако право на петиции не считается в Австрии юридическим средством защиты человека в собственном смысле, ибо никто не может претендовать на реализацию указанных в петиции притязаний. Власти лишь обязаны принять петицию и ознакомиться с ее содержанием.

Во Франции право на петиции восходит к конституциям периода Великой французской революции 1789–1794 гг. В первом разделе Конституции 1791 г. оно получило прямое закрепление наравне со свободой совести и свободой собраний. В Декларации прав человека и гражданина, провозглашающей право на петиции, подчеркивается его неотчуждаемый характер: оно «ни в коем случае не может быть отменено, приостановлено или ограничено». Несмотря на то, что ныне действующая Конституция 1958 г. не содержит этого права, оно предоставлено и реализуется гражданами Франции на основании иных правовых актов. Следует прежде всего сослаться на ордонанс «О деятельности палат парламента» от 17 ноября 1958 г., в ст. 4 которого зафиксировано, что правила представления письменных петиций устанавливаются регламентами палат парламента. В принятом в 1959 г. Регламенте Национального собрания установлен порядок подачи петиций[[4]](#footnote-4). Петиции вносятся в общий список в порядке поступления, при этом каждый петиционер уведомляется о порядковом номере его петиции. Председателю Национального собрания петиции передаются депутатами. В соответствии с Регламентом Председатель Национального собрания должен направить петицию в постоянную парламентскую комиссию по вопросам конституционных законов, законодательства и общего управления. Как правило, указанная комиссия назначает в связи с этим докладчика. Заслушав заключение докладчика, комиссия правомочна направить петицию в другую постоянную комиссию Национального собрания или соответствующему министру либо направить ее на рассмотрение Национального собрания. Важно подчеркнуть, что в любом случае петиционер уведомляется о принятом комиссией решении. Для дачи ответа на петицию министру отводится трехмесячный срок, по истечении которого комиссия также вправе принять решение о передаче петиции на рассмотрение Национального собрания. В этом случае составляется доклад, в котором воспроизводится полный текст петиции; доклад распространяется среди членов Национального собрания, которые после его обсуждения принимают соответствующее решение.

Французские юристы неоднозначно оценивают эффективность применения этого права. Некоторые из них полагают, что право на петиции приобрело формальный характер, а такой видный французский юрист, как К.-А. Кольяр, вообще считает, что это право превратилось в своего рода «исторический анахронизм». На наш взгляд, с подобными оценками трудно согласиться. Очевидно, и в этом убеждает практика многих стран, что это право играет или потенциально может играть важную роль в процессе политического воле образования, выступая в качестве демократической формы прямого волеизъявления индивидов или их объединений, содействуя формированию их общественного правосознания, а в конечном счете – процессу соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

##

## 1.2 Региональное сотрудничество в области прав человека

Наряду со сложившейся системой универсального сотрудничества государств в области прав человека такая деятельность осуществляется и на основе региональных соглашений. Региональное сотрудничество дополняет формы универсального сотрудничества, а в некоторых отношениях и более эффективно обеспечивает основные права и свободы человека.

Согласно ст. 52 и 53 Устава ООН, региональные организации должны были создаваться для мирного разрешения «местных споров», а также для применения принудительных мер под руководством Совета Безопасности. Однако вскоре после принятия Устава ООН стали создаваться и организации, цель которых – защита прав и свобод человека на региональном уровне. Такие организации учреждены на всех континентах за исключением Азии.

*1. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод.* Старейшей региональной организацией является Совет Европы. 4 ноября 1950 г. в Риме его членами были принята Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, которая вступила в силу 3 сентября 1953 г. Спустя 25 лет после принятия Конвенции ее участниками стали все члены Совета Европы.

Как подчеркивается в преамбуле Конвенции, ее участники поставили перед собой цель предпринять «первые шаги» для осуществления «некоторых прав», перечисленных во Всеобщей декларации прав человека. И действительно, в Конвенции содержится лишь часть прав и свобод, закрепленных во Всеобщей декларации и Пактах о правах человека. Однако достоинство созданной системы состоит в том, что она постоянно развивается и дополняется новыми документами. Дополнительные протоколы к Конвенции включили в систему европейской защиты практически весь перечень гражданских и политических прав.

Однако ценность Европейской конвенции состоит не в зафиксированных правах и свободах, а в создании механизма их имплементации.

«Ценность Конвенции, – пишет французский ученый К. Васак, – определяется фактически ее механизмом, а не правами, которые она защищает». Впервые в истории человечества, подчеркивает он, существует международный механизм, который функционирует вне государства и «выражает общие ценности всего человечества»1. Этот механизм, по определению других ученых, является «уникальным, жизненным и развивающимся».

Какова же сущность механизма имплементации, созданного Европейской конвенцией? На основании этой Конвенции были образованы два органа – Европейская комиссия по правам человека и Европейский суд по правам человека, которые наделены полномочиями по рассмотрению жалоб как государств, так и отдельных лиц. Любое государство-участник может направить в Комиссию жалобу о том, что другая сторона нарушает положение Конвенции (ст. 24). Комиссия правомочна рассматривать также жалобы отдельных лиц, неправительственных организаций и групп лиц о нарушении их прав государствами – участниками Конвенции. Жалобы рассматриваются только в том случае, если государство, против которого они поданы, признало подобную компетенцию Комиссии (ст. 25). В настоящее время все члены Совета Европы признали такую компетенцию не только Комиссии, но и Суда.

Механизм рассмотрения жалоб, поданных в Комиссию, довольно сложный. Прежде чем принять жалобу к рассмотрению по существу, Комиссия должна удостовериться, что исчерпаны все доступные внутригосударственные средства правовой защиты и не истек 6-месячный срок после принятия решения на национальном уровне (ст. 26). Не принимаются к производству анонимные жалобы, а также те, которые уже расследовались Комиссией или рассматриваются в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования (ст. 27). Комиссия не рассматривает жалоб, содержащих требования о признании прав, не перечисленных в Конвенции или же не признаваемых государствами-участниками. Ряд критериев приемлемости жалоб сформулирован широко и недостаточно определенно, что дает Комиссии возможность отвергать многие из них. В п. 2 ст. 27 Конвенции среди таких критериев упоминаются «недостаточная обоснованность» жалобы, «злоупотребление» правом на подачу жалобы и т.п. Но даже приняв жалобу к рассмотрению, Комиссия может впоследствии отвергнуть ее, если в ходе расследования обнаружатся основания, перечисленные в ст. 27 Конвенции. Такие громоздкие и недостаточно четкие критерии приемлемости жалоб дают возможность «фильтровать» поток индивидуальных жалоб, с которыми не справится ни один орган.

После принятия жалобы Комиссия переходит к рассмотрению ее по существу, а в необходимых случаях проводит расследование. Она оказывает добрые услуги заинтересованным сторонам в целях дружественного разрешения спора. Если такое решение не достигнуто, Комиссия направляет Комитету министров Совета Европы доклад, содержащий ее заключения по вопросу о нарушении Конвенции и такие рекомендации, которые она признает необходимым сделать (ст. 31). Получив доклад Комиссии, Комитет министров прежде всего решает вопрос о том, была ли нарушена Конвенция (п. 1 ст. 32). В случае утвердительного ответа он обязывает соответствующее государство принять в течение определенного времени предписанные ему решением Комитета меры. По истечении этого периода в случае невыполнения государством вынесенных предписаний Комитет решает вопрос о том, какие дополнительные меры должны быть приняты для выполнения его первоначального решения. Это решение Комитета принимается большинством в две трети голосов его членов (п. 3 ст. 32). Комитет министров рассматривает жалобы лишь в том случае, если они не были переданы в Европейский суд по правам человека. Дела в этот Суд передаются как Комиссией по правам человека, так и государством-участником.

Созданный на базе Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод контрольный механизм был в значительной степени результатом компромисса. В годы его создания члены Совета Европы не были готовы к отказу от части своих суверенных прав, переводу наднациональной защиты прав человека на более высокий уровень и предоставление индивиду права на прямой доступ в Суд. Сейчас такие условия созрели. 11 мая 1994 г. члены Совета Европы приняли протокол №11 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, который предоставил права индивиду, неправительственным организациям и группам лиц направлять петиции непосредственно в суд. Этот протокол вступит в силу через год после того, как все государства – участники Конвенции согласятся с ним путем подписания и ратификации. Согласно протоколу Европейская комиссия по правам человека упраздняется и единственным органом будет Суд. Для рассмотрения дел Суд учреждает комитеты из трех судей, палаты из семи судей и большие палаты из семнадцати судей[[5]](#footnote-5). Вопросы о приемлемости жалоб будут решаться комитетами из трех судей. Это вызвано тем, что поток жалоб постоянно возрастает, особенно в связи с ростом членов Совета Европы, и комитеты смогут быстро и эффективно решать вопросы о приемлемости индивидуальных жалоб. Сами же дела решаются палатами. Большие палаты обсуждают наиболее серьезные вопросы интерпретации Конвенции, а также дела, переданные ей по требованию участвующих в споре сторон. Решения Суда обязательны для государств-участников, и за их осуществлением наблюдает Комитет министров Совета Европы. Таким образом, созданный в соответствии с Европейской конвенцией и протоколом №11 механизм является, по сути дела, наднациональной властью. Его учреждение потребовало от государств – членов Совета Европы отказаться от сложившихся стереотипов и абсолютизации государственного суверенитета. Решения Суда, имеющие значение прецедента, оказывают значительное влияние на формирование и развитие доктрины европейского права. Ими в повседневной практике руководствуются судебные органы государств-участников. Члены Совета Европы постоянно корректируют свое законодательство и административную практику под влиянием решений Суда. Отвергая законность национальных судебных решений, Европейский суд побуждает законодателя пересматривать действующее законодательство и практику его применения.

Любое государство, вступающее отныне в Совет Европы, должно не только присоединиться к Европейской конвенции, но и внести в свое законодательство необходимые изменения, вытекающие из прецедентного права, создаваемого решениями Суда по правам человека.

Деятельность контрольного механизма, созданного в рамках Совета Европы на основании многочисленных европейских конвенций, способствует унификации юридических систем всех стран Европы в области защиты основных прав и свобод человека.

Сейчас, когда Россию приняли в Совет Европы, особенно важно привести российское законодательство и правоприменительную практику в полное соответствие с европейскими стандартами. Принятие России в Совет Европы несомненно ускорит этот процесс. Вместе с тем необходимо учитывать негативный опыт Советского Союза, когда наша страна ратифицировала международные соглашения и в течение многих лет так и не приводила свое законодательство и правоприменительную практику в соответствие со взятыми на себя международными обязательствами. Поэтому сейчас, после ратификации нашей страной Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, следует, на наш взгляд, Совету Европы и России по взаимной договоренности установить строго определенный срок, в течение которого российское законодательство и правоприменительная практика будут приведены в соответствие с европейскими стандартами.

И наконец, чтобы избежать наплыва частных жалоб в Европейский суд, необходимы четко работающие эффективные механизмы защиты прав и свобод человека, а также система гарантий реализации принимаемых законов.

*2. Хельсинкский процесс.* Наряду с Советом Европы значительное место вопросы прав человека занимают в деятельности Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). Это Совещание, которое объединяет все государства Западной и Восточной Европы, а также США и Канаду, является наиболее представительной европейской региональной организацией, которая начала работу в Хельсинки 3 июля 1973 г. В конце 1994 г. Совещание было преобразовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Первый этап этой работы завершился 1 августа 1975 г. подписанием Хельсинкского Заключительного акта. Один из четырех основных разделов Заключительного акта, в котором были зафиксированы совместные договоренности стран-участниц на основании консенсуса, относится к гуманитарному сотрудничеству европейских государств и правам человека.

В этом Акте государства – участники Совещания специально отметили «всеобщее значение прав человека и основных свобод, уважение которых является существенным фактором мира, справедливости и благополучия, необходимых для обеспечения развития дружественных отношений и сотрудничества между ними, как и между всеми государствами». Они взяли на себя обязательство уважать основные права и свободы человека без различия расы, пола, языка и религии и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных прав (принцип VII).

Хельсинкский Заключительный акт определил направления и конкретные формы сотрудничества государств в различных областях, относящихся к правам человека, включая образование, культуру, информацию, контакты между людьми. Он явился той основой, на которой вот уже много лет развивается плодотворное сотрудничество государств Европы, США и Канады в области прав человека.

На Общеевропейской встрече в верхах в Париже (1990 г.), а также на встречах представителей государств – участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшихся в Белграде (1977–1978 гг.), Мадриде (1980–1983 гг.), Вене (1986–1989 гг.), Копенгагене (1990 г.), в Москве (1991 г.), были разработаны и приняты конкретные решения по развитию сотрудничества европейских государств, США и Канады в сфере прав человека.

В ходе обсуждения предложений по контролю за выполнением государствами своих обязательств по правам человека государства – участники Венского совещания, приняв в 1989 г. Итоговый документ Венской встречи, решили, что в своих взаимоотношениях они будут обмениваться информацией и отвечать на запросы друг друга о ситуации с правами человека на их территории. Они также согласились проводить двусторонние встречи с другими государствами-участниками в целях изучения вопросов, относящихся к человеческому измерению СБСЕ, включая ситуации и конкретные случаи, связанные с нарушением прав отдельных людей. К этим ситуациям и конкретным случаям любое государство может привлекать внимание других участников СБСЕ. Все материалы по обмену информацией и изучению конкретных случаев по желанию любого государства-участника могут представляться на последующие Совещания СБСЕ.

Эти процедуры постоянно дополняются новыми институтами и структурами. Развернутые решения по этому вопросу были приняты, в частности, в Праге в 1992 г.

В Парижской хартии для новой Европы предусматривалось создание Парламентской ассамблеи СБСЕ, в которую должны войти члены парламентов всех государств-участников. В рамках этого парламента могли бы быть созданы специальные органы с полномочиями рассматривать отдельные нарушения основных прав и свобод человека и принимать обязательные по ним решения.

В перспективе, по-видимому, возможно и объединение существующих в Европе региональных органов в единую организацию, в которую войдут все государства Европейского континента. Этот процесс практически происходит уже сейчас путем вступления в члены Совета Европы восточноевропейских государств, что неизбежно приведет к реорганизации всех европейских региональных организаций[[6]](#footnote-6).

Политические события конца 80-х – начала 90-х гг. на востоке Европы кардинальным образом изменили геополитическую карту этого континента. Социально-политические различия западноевропейских и восточноевропейских государств стали стираться. Постепенно зреют политические предпосылки интеграции всей Европы, что неизбежно приведет к образованию единого европейского правового пространства и созданию условий для эффективной защиты основных прав и свобод человека на этом континенте.

*3. Межамериканская конвенция по правам человека.* Интеграционные процессы, происходящие на Европейском континенте, уникальны. В других регионах мира они еще далеки от европейских. Межамериканская конвенция по правам человека, которая была принята 20 ноября 1969 г. на Межамериканской дипломатической конференции в Коста-Рике, во многом скопирована с Европейской конвенции. Лишь 12 из 19 латиноамериканских государств, участвовавших в конференции, подписали этот документ. Не поставили своей подписи под Конвенцией и США.

Потребовалось почти 10 лет, чтобы 11 государств ратифицировали ее, она вошла в силу в 1978 г. На 1 января 1994 г., т.е. 25 лет спустя после принятия Конвенции, все еще не все государства, входящие в Организацию Американских государств (ОАГ), ее ратифицировали.

Перечень прав и свобод, провозглашенный в Межамериканской конвенции, ограничен лишь традиционными гражданскими и политическими правами. Более того, в ней не нашел отражения ряд прав и свобод, закрепленных в Пакте о гражданских и политических правах, таких как право народов на самоопределение, право этнических, религиозных и языковых меньшинств пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию, исполнять свои обряды, а также пользоваться родным языком и др. В Конвенции нет перечня основных социально-экономических прав. Статья 26 этого документа содержит лишь общее пожелание об их «последовательной реализации».

Согласно Межамериканской конвенции по правам человека полномочия по контролю за выполнением обязательств, взятых государствами-участниками, возложены на Межамериканскую комиссию и Межамериканский суд по правам человека. Их функции во многом заимствованы из Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Деятельность этих органов оказалась практически неэффективной. За годы своего функционирования Суд, например, вынес меньше десяти консультативных заключений и решений. Первое решение Суда было вынесено лишь 29 июля 1988 г., т.е. через 10 лет после вступления в силу Межамериканской конвенции по правам человека.

Многие западные ученые признают не реалистичность этого документа, хотя все перечисленные в нем права «срочно нуждаются в международной защите». Как подчеркивает вице-президент Межамериканского суда по правам человека американский профессор Т. Бургенталь, «политическая реальность Американского континента и тот факт, что в регионе нет политической стабильности, очевидно, влияют на защиту прав человека. Политическая нестабильность региона, причин которой много и которая выражается в циклических и часто насильственных потрясениях… делает рискованным предсказание относительно будущей эффективности межамериканской системы в области прав человека». Функционирование региональной системы защиты прав человека, созданной на основе Межамериканской конвенции по правам человека, свидетельствует о ее неэффективности, определяемой нестабильностью политических режимов в ряде государств данного региона.

Межамериканская конвенция составлена в отрыве от реальной жизни и социально-экономических условий, сложившихся на Латиноамериканском континенте. Народы ряда стран Латинской Америки лишены не только социально-экономических, но и элементарных гражданских и политических прав. В этих странах многие лица являются жертвами репрессий, томятся в тюрьмах и концлагерях, подвергаются пыткам. А ведь эти государства ратифицировали Межамериканскую конвенцию по правам человека, взяв, таким образом, обязательство соблюдать закрепленные в ней права и свободы человека.

Сравнительный анализ деятельности европейских и американских региональных органов по защите прав человека свидетельствует о том, что только на основе схожести политических систем, их политической и правовой стабильности, исторического опыта, близости уровней социально-экономического развития, общих правовых традиций возможна их эффективная деятельность. Указанные факторы во многом объясняют, почему функционирование Европейской комиссии и Суда по правам человека оказалось намного успешнее, чем деятельность аналогичных органов на Латиноамериканском континенте. Не случайно в Азии до сих пор нет региональных органов по правам человека. Многие ученые и государственные деятели этого континента считают, что в связи с отсутствием в Азии политической, социально-экономической и культурной гомогенности между государствами нет оснований для учреждения регионального механизма по правам человека. Усилия государств региона, по их мнению, должны быть сосредоточены на вопросах политического и культурного развития. Это, однако, не означает, что нужно отказаться от создания регионального механизма защиты прав человека в Азии. Генеральная Ассамблея ООН неоднократно призывала государства тех регионов, в которых отсутствуют такие органы, рассмотреть возможность заключения соответствующего соглашения.

*4. Африканская хартия прав человека и прав народов.* В отличие от азиатских африканские государства создали в 1981 г. региональную организацию по правам человека, приняв Хартию прав человека и прав народов, положения которой учитывают специфику континента и задачи государств-участников. В этом документе на первый план выдвигаются вопросы самоопределения, борьбы с колониализмом, с иностранным господством, проблемы социально-экономического и культурного развития, осуществления суверенных прав над природными богатствами и ресурсами. Значительное место в Хартии заняли такие права народов, как право на международный мир и безопасность, право на развитие, право на благоприятную окружающую среду и другие права, имеющие особое значение для ликвидации остатков колониализма и свободного развития африканских народов. Хартия предусмотрела создание только Комиссии прав человека и прав народов.

Эта Комиссия ежегодно проводит свои сессии. Согласно ст. 62 Хартии, государства-участники обязуются каждые два года представлять доклады о законодательных и иных мерах, принятых ими для обеспечения прав и свобод, предусмотренных в Конвенции. Функции Комиссии сформулированы лишь в общих чертах, и в Хартии не содержится положений о полномочиях этого органа принимать какие-либо рекомендации или решения по обсуждаемым докладам. На практике Африканская комиссия формулирует лишь предложения по законодательному обеспечению тех или иных прав и свобод, предусмотренных в Хартии.

В этом документе в отличие от Европейской и Межамериканской конвенций проводится различие между сообщениями о единичных нарушениях прав индивидов и теми, которые «свидетельствуют о существовании многочисленных случаев массовых и грубых нарушений прав человека и прав народов» (ст. 58). Если Африканская комиссия на основании изучения сообщений приходит к выводу о наличии в той или иной стране систематических нарушений прав человека и прав народов, она извещает об этом Ассамблею глав государств и правительств. По поручению Ассамблеи Комиссия проводит «всестороннее» расследование таких случаев и представляет ей свой доклад с выводами и рекомендациями. За первые 10 лет функционирования Комиссии она получила 34 сообщения о массовых нарушениях прав человека.

Все сообщения рассматриваются конфиденциально до тех пор, пока Ассамблея глав государств и правительств не примет иного решения. Сообщения, свидетельствующие об отдельных нарушениях прав и свобод человека, Комиссия не рассматривает.

Анализируя сотрудничество стран Африки в области прав человека, африканские юристы отмечают, что в основе такого сотрудничества находятся вопросы развития, борьбы с колониализмом и расизмом.

Создана и Постоянная арабская комиссия по правам человека. Основное внимание в ее работе уделяется вопросам борьбы с нарушениями прав человека на оккупированных Израилем территориях[[7]](#footnote-7).

Процесс продвижения к демократии в Африке развивается весьма сложно и противоречиво. На этом континенте имеется немало лидеров, которые считают, что примат права в жизни страны и уважение основных прав и свобод – это принципы, применимые лишь к европейским понятиям демократии. Они абсолютизируют роль государственного суверенитета и делают акцент на особые традиции Африканского континента.

И все же для демократически ориентированных политических лидеров Африки становится все очевиднее, что политический плюрализм, многопартийность, демократические выборы, экономические реформы – единственно возможный путь развития стран континента. Опыт, накопленный на Европейском континенте, неизбежно со временем будет распространяться и на другие регионы мира с учетом специфических условий развития расположенных там государств.

#

# 2. Права человека и Европейская политика

##

## 2.1 Правовая структура Европейских сообществ и права человека

Согласно ст. 1 Единого европейского акта (ЕЕА) от 17/28 февраля 1986 г. (Прил. 2), целью Европейского сообщества (ЕС) и европейского политического сотрудничества является совместная деятельность в направлении конкретного движения вперед к европейскому единству. Для того чтобы обеспечить проведение в жизнь Единого европейского акта, Договор об учреждении Европейского экономического сообщества (ДЕЭС) был дополнен ст. 8а (Прил. 1), которая требует от Сообщества принимать меры с целью создания к 31 декабря 1992 г. внутреннего рынка, охватывающего пространство без внутренних границ со свободным движением товаров, лиц, услуг и капиталов.

Данные положения вызывают большой интерес не только в рамках Европейского сообщества, но также в других странах. Это иллюстрируют некоторые замечания, сделанные в 1989 г. министром иностранных дел Австралии Гаретом Ивансом. Он считал, что внутренний рынок, «крепость Европы», не является «риторическим преувеличением»: он уже обрел определенную конкретную форму. «Разводной мост уже поднят!» – заявил Г. Иване, указывая на проблемы австралийского сельского хозяйства и добычи угля на европейских рынках. Внутренний рынок будет, бесспорно, оказывать воздействие на торговлю с государствами, не входящими в Сообщество, и сфера добычи антрацита особенно чувствительна в этом отношении. Однако эти проблемы экономической политики не связаны с вопросом правового положения работников, который является предметом настоящего исследования. Данный вопрос касается главным образом государств – членов ЕС и практически не имеет отношения к внешней торговле.

Любое исследование правового статуса трудящихся должно включать изучение социальной политики Сообщества. Здесь следует специально рассмотреть некоторые вопросы.

Первым из них является право работников в ЕС на информацию о предприятиях, где они работают. Этот спорный вопрос остается важным, хотя он находится в состоянии неопределенности с того момента, когда предложение Комиссии о директиве по этому поводу (так называемое предложение Вределинга) было рассмотрено Советом в 1986 г.

Второй вопрос является даже более широким. Речь идет об участии и соучастии работников в принятии решений, относящихся к предприятию или фабрике, на которой они трудятся. Федерация профсоюзов Германии (ФПГ), как и другие организации, требовала этого, но предложение не получило поддержки большинства членов ЕС. Участие немецких трудящихся начинается с советов на уровне фабрик, имеющих право соучаствовать в решении определенных перечисленных социальных дел и право на информацию и обсуждение определенных вопросов, относящихся к персоналу и экономике. При наличии специальных условий советы могут быть учреждены на уровне предприятия или их объединений (когда существует несколько фабрик). Когда предприятия достигают установленного размера в отношении капитала и числа трудящихся и управляются юридическими лицами, в организациях этих лиц должны быть учреждены наблюдательные советы.

Кроме того, на предприятиях по производству угля и стали, где число трудящихся, участвующих в работе наблюдательных советов, достигает 50% их общего числа, директор по трудовым вопросам, который избирается представителями коллектива работников, является членом правления.

Проект предложения о создании Европейской совместной акционерной компании, который обсуждался многие годы, все еще не принят, и предстоит узнать, какая судьба ожидает новые предложения комиссии об участии и соучастии трудящихся в прибылях и капитале. 21 марта 1991 г. большинство членов экономического и социального комитета ЕС, имеющего только консультативную компетенцию, проголосовали за учреждение европейских советов трудящихся лишь на многонациональных предприятиях в пределах ЕС вопреки голосовавшим против представителям предпринимателей. Германская федерация организаций предпринимателей (ГФОП) и Федерация германской промышленности (ФГП) считают, что эти европейские советы трудящихся желательно организовывать непосредственно и централизованно на уровне всего предприятия, в отличие от норм немецкого права, которые специально определяют, что такие советы основываются на уровне отдельной фабрики. Согласно сообщению, появившемуся в «Handelsblatt» в апреле 1991 г., Промышленный союз Европейского сообщества (ПСЕС) также критиковал этот проект, разработанный двадцать лет назад. Вопреки этому комиссия оптимистично полагает, что Европейская совместная акционерная компания станет реальностью в 1992 г.

Наконец, существует проблема права на забастовку и локаут, которая в настоящее время остается совершенно нерешенной. Так, в ФРГ право объявить забастовку предоставлено только профсоюзам, причем лишь тем из них, которым специально даровано такое право в соответствии с практикой Федерального суда по трудовым делам, на том основании, что они обладают «достаточным авторитетом» для того, чтобы осуществлять его ответственно. Напротив, другие государства ЕС гарантируют право на забастовку индивидуальным работникам независимо от членства в профсоюзе. Законодательство, относящееся к локаутам, также широко варьируется: ФПГ требует, чтобы он был вовсе запрещен, в то время как в других странах ЕС практически не ограничено право на локаут и не выдвигаются какие-либо предложения о его сужении.

Все эти вопросы носят социально-политический характер и интегрированы с другими сферами политики, особенно с экономикой. Они совокупно имеют своей целью общее благо в связи с социальной политикой в рамках ДЕЭС. Сказанное имеет особое значение по отношению к разработке угля в ФРГ. Поэтому необходимо рассмотреть задачи и цели ЕС, средства их достижения, а также определенные положения ДЕЭС, относящиеся к социальным стандартам и социальной политике[[8]](#footnote-8).

Задачи и цели Европейского сообщества и средства их достижения

1. *Задачи и цели Европейского сообщества*

Ст. 2 Договора о ЕЭС определяет задачи Сообщества следующим образом: «Сообщество имеет своей задачей путем создания общего рынка и постепенного сближения экономических политик государств-членов способствовать гармоничному развитию экономической деятельности во всем Сообществе, постоянному и сбалансированному росту, увеличению стабильности и более тесным отношениям между государствами, к нему принадлежащими».

*2. Средства их достижения*

«Создание общего рынка» и «постепенное сближение экономических политик» являются средствами достижения желаемых целей. Ст. 3 договора, содержащая более конкретное описание «деятельности Сообщества» (Прил. 1), дает основания для вывода о том, что в ДЕЭС свободная рыночная экономика рассматривается, насколько это возможно, как соответствующая образцам, широко распространенным в индустриальных государствах западного мира. Этот вывод подтверждается «Правилами конкуренции» ДЕЭС, которые должны составлять часть «политики Сообщества». В договоре перечислены другие направления политики: «экономическая политика», «социальная политика», «Европейский инвестиционный банк», «экономическое и социальное единство», «исследование и технологическое развитие» и «окружающая среда».

В соответствии с ДЕЭС все положения о конкуренции, гарантирующие свободный рынок, обязательны по отношению ко всем направлениям политики Сообщества, и в частности к социальной политике. Согласно ст. 5 ДЕЭС, государства-члены «принимают все надлежащие меры общего или специального характера для гарантирования выполнения обязательств, вытекающих из настоящего договора или являющихся результатом действий, предпринятых институтами Сообщества. Они способствуют выполнению задач Сообщества.

Они воздерживаются от любой меры, которая может поставить под угрозу достижение целей настоящего договора».

Положения Договора об учреждении Европейского экономического сообщества, относящиеся к социальным стандартам и социальной политике

Статья 2 ДЕЭС провозглашает задачей сообщества «ускоренное повышение уровня жизни», и это можно понимать как ссылку на социальную политику. Однако данная статья оговаривает, что заявленная цель должна достигаться путем создания общего рынка и сближения экономических политик государств-членов, и в ней отсутствует специальная ссылка на социальную политику в качестве дополнения к экономической политике или в ином качестве. Этот вопрос не регулируется и ст. 3 ДЕЭС, которая является не более чем дополнением ст. 2. Также следует здесь упомянуть ст. 3. Она предусматривает сближение законодательства государств-членов, в том числе, очевидно, и законов, связанных с юридическим положением трудящихся. Сближение, однако, должно происходить только в той степени, в какой это необходимо для надлежащего функционирования общего рынка.

В разделе III «Социальная политика» вновь формулируется задача улучшения положения рабочих. В соответствии с п. 1 ст. 117 ДЕЭС государства-члены договорились о необходимости «содействовать улучшению условий труда и уровня жизни трудящихся таким образом, чтобы сделать возможным их гармонизацию». Согласно п. 2 ст. 117 ДЕЭС, члены ЕЭС предполагают, что такое развитие явится результатом 'функционирования общего рынка», «процедур, предусмотренных» договором, и «сблиения положений, установленных законом, постановлением или административным актом». В соответствии с п. 1 ст. 118 ДЕЭС «тесное сотрудничество между государствами-членами» в социальной сфере, особенно по перечисленным вопросам, должно обеспечиваться при помощи специальных процедур.

Статья 118а ДЕЭС, которая, подобно ст. 1186. **была** включена в результате принятия Единого европейского акта, предусматривает улучшения, особенно в условиях производства, в обеспечении здоровья и безопасности трудящихся. В этой области должны быть установлены минимальные требования директивами Совета. Ст. 1186 ДЕЭС устанавливает, что Комиссии ЕЭС следует стремиться развивать «диалог между администрацией и трудящимися на европейском уровне».

Хартия Сообщества о фундаментальных социальных правах трудящихся, которая была подписана Советом европейских сообществ в Страсбурге 8/9 декабря 1989 г., содержит положения о свободе ассоциаций, коллективных соглашениях и правах трудящихся на информацию в ЕС, которые в силу своих качеств объявляются основными правами и свободами. Хартия Сообщества также содержит минимальные социальные положения, нацеленные на обеспечение как можно более высокого стандарта здоровья их условий работы в промышленности и защиты труда. Профсоюзы и Европейский парламент желали, чтобы в Хартии были сформулированы права, обеспеченные исковой защитой. Федерация Профсоюзов Германии выступала за «неотчуждаемые права трудящихся» во всех государствах-членах. Несмотря на аргументы данных органов, окончательный вариант Хартии Сообщества, который неоднократно изменялся в ходе обсуждений, основан на принципе субсидиарности. Это означает фактически, что Хартия возлагает социально-политическую ответственность почти по всем вопросам на правительства государств-членов. Она не закрепляет права, подлежащие юридической защите в Европейском суде. Такое решение, по-видимому, в значительной мере определялось серьезным сопротивлением британского правительства предложениям о принятии Хартии. Великобритания даже не согласилась с Хартией в ее окончательном варианте. Министр Британского министерства иностранных дел Фрэнсис Моди использовал следующие аргументы в поддержку позиции Великобритании в отношении Хартии: она пагубна для обеспечения занятости; наносит ущерб индивидуальной свободе и индивидуальным возможностям; несовместима с национальными обычаями и традициями.

Для повышения эффективности Хартии, ослабления дискуссионное ее положений и придания ей больше притягательности для государств-членов, а также принимая во внимание оппозиционную позицию Великобритании, Комиссия ЕС разработала «Программу действий по имплементации Хартии фундаментальных социальных прав», цель которой – усовершенствование Хартии путем детализации ее содержания.

Резюмируя сказанное, можно сделать вывод, что недостаток ДЕ-ЭС и поправок к нему состоит в том, что они не предполагают какую-либо юридико-нормативную базу, на которой может быть сформулирована социальная политика, когда таковая должна быть согласована. Гл. V «Экономическое и социальное единство», которая была включена в ч. III «Политика Сообщества», не дополняет договор такой юридико-нормативной базой. То же самое относится и к п. 3 ст. 1 ЕЕА, которая посвящена европейскому политическому сотрудничеству.

##

## 2.2 Права человека как возможная политико-правовая основа

Для того чтобы исправить недостатки юридико-нормативной базы социальной политики, должны быть приняты во внимание права человека. Следует напомнить, что бывший президент Рейган при переговорах с Генеральным секретарем ЦК СССР М. Горбачевым предложил, чтобы ямплементация прав человека стала фундаментом взаимопонимания между США и СССР, и он упомянул в этой связи свободу передвижения, свободу вероисповедания, свободу мнений и свободу прессы. М. Горбачев со своей стороны заявил, что должны быть приняты во внимание социальные права, например право на труд. Можно обоснованно утверждать, что эта часть корпуса прав человека до сих пор не учитывалась в достаточной степени на практике в западных индустриальных государствах.

Изучение, которое неизбежно должно быть кратким, конституций некоторых государств – членов ЕС свидетельствует о том, что имеются серьезные причины для рассмотрения прав человека в качестве базы для исследования основ социальной политики постольку, поскольку они затрагивают правовое положение трудящихся[[9]](#footnote-9).

Основной закон ФРГ от 23 мая 1949 г. начинается с Преамбулы, за которой следует разд. 1 «Основные права» П. 1 ст. 1, провозглашает, что достоинство человека нерушимо. Немецкий народ, таким образом, признает в п. 2 ст. 1 «неприкосновенные и неотчуждаемые права человека как основу любого человеческого сообщества, мира и справедливости на земле». П. 3 ст. 1 гласит: «Нижеследующие основные права обязательны для законодательной, исполнительной власти и правосудия как непосредственно действующее право».

В Преамбуле Конституции Французской Республики от 4 октября 1958 г. с изменениями, внесенными 18 июня 1976 г., социальное единство французского народа, объявленное в Декларации прав человека 1789 г., подтверждается и дополняется Преамбулой Конституции 1946 г. Свобода, равенство и братство, провозглашенные в ст. 1–4 Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г., образуют ее сердцевину.

Кроме того, «социальные принципы» для трудящегося формулируются в Преамбуле к Конституции от 27 октября 1946 г.; некоторые из них воспроизводятся в Приложении.

Конституция Республики Италия базируется на идее о том, что Италия является «демократической Республикой, основывающейся на труде». В соответствии со ст. 2 неотъемлемые права человека признаются и гарантируются. Свобода и равенство специально обеспечиваются согласно ст. 3, ст. 4 признает право на труд.

Что касается Нидерландов, то здесь уместна ст. 19 Конституции страны от 17 февраля 1983 г. Государство обязуется обеспечить достаточную занятость. Далее, специально указывается на то, что правила соучастия в принятии решений устанавливаются законом.

Некоторые положения Конституции Республики Португалия от 2 апреля 1976 г. с дополнениями и изменениями, внесенными 30 декабря 1982 г., могут быть упомянуты в этом контексте. Ст. 1 подчеркивает, что Республика основывается на уважении человеческой личности, выражает волю народа и ставит своей целью преобразование в бесклассовое общество. Ст. 2 указывает, что демократическое государство основывается на «гарантировании фундаментальных прав и свобод, и его целью является обеспечение перехода к социализму». В ст. 9 (б) описываются основные задачи государства: «гарантия фундаментальных прав и свобод и уважение принципов демократического государства, основывающегося на праве». Согласно ст. 9 (г), государство должно способствовать «народному благосостоянию и качеству жизни, реальному равенству португальцев в реализации экономических, социальных и культурных прав путем преобразования экономических и социальных структур в форме обобществления основных средств производства; уничтожения эксплуатации и угнетения человека человеком». В соответствии со ст. *53* гарантируется обеспечение работой. Ст. 54 указывает на право создавать комитеты трудящихся для защиты их интересов и участия в управлении делами предприятия на демократических началах. Ст. 58 гарантирует право на забастовку. Локауты запрещаются. Ст. 59 обеспечивает право на труд; ст. 61 признает частные предприятия, кооперативы и самоуправление трудящихся. В соответствии со ст. 80 (а) экономическая власть подчинена демократической политической власти. Разрешается демократическое участие трудящихся ст. 80 (е). Более того, государство отдает приоритет «исправлению в случае необходимости неравенства в распределении богатства и дохода» – ст. 81 (б).

Второе дополнение Португальской Конституции, повлекшее более 200 конституционных изменений, было окончательно одобрено парламентом 1 июня 1989 г., подписано президентом Соаресом 7 июля и вступило в силу 8 августа. Английский перевод нового текста в настоящее время отсутствует. Цель пересмотра – «освободить конституцию от идеологических элементов и сообразовать ее с конституциями других европейских государств.» Поправки устранили указание на «переход к социализму и к коллективному присвоению средств производства». Обязательство содействовать построению» бесклассового общества» уступило место «свободному, заботливому и справедливому обществу». Другие упраздненные статьи включали положения, утверждающие «необратимость национализации и сельскохозяйственной реформы. Измененная Конституция предусматривает обязательный национальный референдум… Наиболее значительным является то, что в течение короткого периода изменения также позволят осуществить главную программу приватизации». Гарантия права на труд была отменена.

Конституция Королевства Испания упоминает в своей Преамбуле защиту осуществления прав человека и признает в п. 1 «свободу, справедливость, равенство… высшими ценностями правопорядка». В соответствии со ст. 10 «достоинство личности, неприкосновенные неотъемлемые права… являются основой политического порядка и социального мира».

Великобритания не связана писаной конституцией, содержащей основные права человека на свободу и равенство или основные экономические социальные права. Билль о правах человека и фундаментальных свободах 1985–1986 гг. не был принят парламентом. В статье «Суверенитет и изменение британских институтов»6 Вернер Бенкофф описывает фактическое конституционное положение дел в Великобритании, утверждая, что за требованием «суверенитета парламента», являющегося «фикцией парламентского всемогущества», в действительности скрывается «великая сконцентрированная власть в лице лидера правительства». Следует помнить в этой связи, что премьер-министр не ограничен какой-либо определенной группой материальных ценностей в целом или в определенной области экономических и социальных прав человека.

Публичная дискуссия в Великобритании о Хартии Сообщества и в особенности о правах человека может пролить свет на характер общественного мнения в этой стране. Я ограничиваюсь кратким обзором точек зрения, изложенных в газетных статьях в период 1988–1991 гг. Миссис Тэтчер оказывала преобладающее влияние на ход дискуссий. Можно подумать, что слова Фрэнсиса Моди о том, что Хартия «наносит вред индивидуальной свободе к индивидуальным возможностям», относятся к правам человека. Но такая интерпретация была бы неверной, поскольку права человека, задуманные в эпоху Просвещения и Французской революции, оказались бы «несовместимыми с национальными обычаями и традицией».

В статье, озаглавленной «Европейский свободный рынок или защищенный рынок: каким он должен быть реально?» Норман Теббит, бывший тогда министром правительства, прояснил ситуацию. Его идея была суммирована издателями в следующем предложении: «Европа последовательно настаивает на общем рынке без барьеров, тарифов, субсидий или ограничительной практики, но ЕЭС до сих пор медленно обращало теорию в практику. Ныне оно планирует провести в жизнь Социальную Хартию, и это является большим протекционизмом, по мнению Нормана Теббита, который горячо доказывает, что европейским свободным торговцам приходится выбирать одно из двух». Права человека вовсе не рассматриваются в этой статье. Норман Теббит полагает, что конкуренция имеет приоритет над социальной политикой и, очевидно, перед правами человека.

Большая информация по вопросу о правах человека в Великобритании содержится в выступлениях бывшего премьер-министра Маргарет Тэтчер и в комментариях к ним.

В своем интервью для газеты «Ле Монд», опубликованном в канун празднования двухсотлетней годовщины начала французской революции, миссис Тэтчер объяснила, что подразумевает под правами человека9. Она заявила, что Британская Магна Чарта (Великая хартия вольностей) и Славная революция 1688 г. предшествовали Декларации прав человека 1789 г. Кроме того, М. Тэтчер еще раз подтвердила свое убеждение в том, что права человека можно найти в Десяти Заповедях и в Нагорной Проповеди. Комментарии к ее заявлениям были даны под заголовками «Толкования Тэтчер событий 1789 г. утомляют англичан так же, как и французов» (автор не указан), «Замечания вызвали аплодисменты лидера Национального фронта Ле Пена» (Паул Вебстер в Париже) и «Извинение за премьер-министра» (Кристофер Хилл, автор нескольких книг об английской революции). Нескольких замечаний Кристофера Хилла будет здесь достаточно:

«Миссис Тэтчер также совершенно не права в своем предположении, что Великая хартия вольностей имеет какую-либо связь с правами человека. Смелые бароны, которые навязали ее королю Джону, ужаснулись бы от этой мысли, если бы, действительно, могли бы постичь ее. Абсурдом является утверждение миссис Тэтчер о том, что «революция» 1688 г. делала демократию… Мы до сих пор не имеем декларации прав британских мужчин и женщин»[[10]](#footnote-10).

Что касается ссылки на Десять Заповедей и Нагорную Проповедь, то бывший премьер-министр произнесла «замечательную речь перед заседавшей церковью Шотландии» 26 мая 1988 г., «выступая лично как христианка и как политический деятель». Она начала с «весьма простой фразы», которую прочла «недавно»: «Христианство – это духовное освобождение, а не социальная реформа». «Отношение к миру, правильная установка трудиться и принципы, направленные на формирование экономической и социальной жизни», полагала Тэтчер, могли бы явиться результатом «соединения… ключевых элементов Старого и Нового заветов», которые выражали ее «личную веру в приемлемость христианства для публичной политики: кесарево – кесарю». К правам человека относятся следующие высказывания: «Старый завет устанавливает в Исходе Десять Заповедей, данных Моисею, содержит в Левите предписание любить нашего ближнего как самого себя и в целом подчеркивает важность соблюдения строгого кодекса права. Новый завет – это запись воплощения божества в Христе, учение Христа и установление царства Бога. Вновь мы должны сделать акцент на любви к ближнему как к самому себе и «поступать по отношению к другим таким образом, который ожидали бы в отношении себя». После изложения этих «ключевых элементов» бывший премьер-министр сослалась на Св. Павла: «Мы говорим, что должны работать и использовать свои таланты для создания богатства». «Если человек не будет работать, он не должен есть», – писал Св. Павел в своем послании фессалиянам. Действительно, изобилие, а не нищета обладает легитимностью, которая проистекает из самой природы творения».

Это понимание ограничивается в определенной мере следующим высказыванием: «Тем не менее Десятая Заповедь – «не желай» – признает, что зарабатывание денег и владение вещами может превратиться в эгоистичную деятельность. Неправильным же является не зарабатывание денег и владение вещами, а любовь к деньгам ради них самих».

Последние два положения, очевидно, обусловили появление статьи под заголовком «Создание богатства рассматривается в качестве обязанности христианина». Все эти пункты, как была «уверена» премьер-министр, являлись вопросами веры в отношении «индивидуальной ответственности»: «Не вызывает сомнений… что любая совокупность социальных и экономических мер, которая не основана на признании индивидуальной ответственности, приносит только вред. Мы все ответственны за собственные действия. Мы не можем обвинять общество, если не соблюдаем закон. Мы не можем просто передать другим осуществление милосердия и проявление великодушия».

Замечая, что ни один из «ключевых элементов» не указывает «точно, какой вид политических и социальных институтов мы должны иметь», миссис Тэтчер, по-видимому, уверена, что нам необходимо государство. «Но вмешательство государства никогда не должно становиться столь широким, чтобы устранять личную ответственность». Она сама решила в пользу демократии, сославшись на «знаменитую речь в Геттисберге в 1863 г., произнесенную Авраамом Линкольном, который выступал за правительство народа, представленное народом и для народа». Демократическое большинство, по словам М. Тэтчер, не отвечает идеалу христиан, которые связаны «разумом святого духа». «Тем не менее я с энтузиазмом отношусь к демократии. Такая моя позиция обусловлена не тем, что я считаю мнение большинства неизбежно правильным или истинным – *действительно, никакое большинство не может лишить данных Богом прав человека,* (курсив автора) – а тем, что рассматриваю демократию в качестве самых эффективных гарантий ценности личности, и она более, чем любая другая система, ограничивает злоупотребление властью немногими лицами. Это и есть христианская концепция».

В контексте рассматриваемой проблемы могут представлять интерес некоторые сентенции под заголовком «Темы дня»:

«Премьер-министр сообщила, что недавно читала Библию, возможно потому, что была уязвлена замечанием епископа Дарема, что ее политика «безнравственна». По-видимому, она пропустила полностью часть Нового завета, например следующие тексты:… (Я ссылаюсь только на место в Библии, где они могут быть обнаружены). Все эти тексты, помещенные в статье, на которые я ссылаюсь, противоположны по содержанию «созданию богатства, рассматриваемого в качестве христианской обязанности».

Как было упомянуто в «Гардиан», для миссис Тэтчер «Десять Заповедей и Нагорная Проповедь являются достойными уважения изречениями, но они в большей мере касаются не прав, а обязанностей».

Более позднее предложение бывшего британского премьер-министра было упомянуто в еженедельнике «Гардиан»13 под заголовком «Runnymede или Страсбург?». Соответствующий отрывок приводится ниже:

«Но с политической точки зрения к тому же она откровенно является интервенционистом. Во время переговоров на высшем уровне между Востоком и Западом с участием 35 государств, проводившихся этой осенью, она предлагает, чтобы была согласована новая Великая хартия вольностей, распространяющаяся на всех европейских граждан (в том числе граждан СССР), основные права которых мы на Западе считаем не требующими доказательств. Речь идет о свободе слова и мысли, вероисповедания, свободе участвовать в подлинно демократических выборах, владеть собственностью, поддерживать национальный статус и свободе от страха перед сверхмогущественным государством».

Автор этой статьи выдвигает практическое предложение: «Не заводить любовную интрижку» с Великой хартией вольностей. Вместо этого стремиться ввести страны Востока в защитные и обеспечиваемые правовой санкцией структуры Совета Европы, предоставив им доступ к европейской Комиссии по правам человека и суду в Страсбурге».

Такое предложение уже было сделано лордом Скармэном, бывшим лордом-судьей Апелляционного суда и председателем Юридической комиссии14. Еще в 1974 г. он предложил инкорпорацию Европейской конвенции по правам человека в английское право, а также дальнейшую конституционную реформу, направленную на создание процедуры судебного контроля, с тем чтобы «предоставить гражданину быстрый доступ в суды, наделенные полномочием применять и проводить в жизнь Конвенцию». Ныне он осознает, что «пришло время начать процесс конституционной реформы»15. Лорд Маккэй, лорд-канцлер, который, как указывается в интервью с Бернардом Левином, из «соображений справедливости» не будет поддерживать Билль о правах, заявил: «Вы вынуждены управлять существующей системой с тем грузом, который она несет с собой, в то время как производите изменения. Вы не можете позволить себе остановить все и построить совершенно новое, а затем, так сказать, перенести».

Не может быть никакого сомнения в том, что такая реформа олицетворяет прогресс, но, как уже было сказано, Европейская конвенция не упоминает об экономических и социальных правах человека.

Этот недостаток, относящийся к правам человека в экономических и социальных сферах, свойствен не только Соединенному Королевству; он обнаруживается также в других государствах – членах ЕС. Однако он в определенной степени исправлен Европейской социальной хартией, которая была ратифицирована подавляющим большинством государств – членов ЕС[[11]](#footnote-11).

В Преамбуле к ЕСХ заявляется, что целями Совета Европы выступает «осуществление идеалов и принципов, которые являются… общим наследием (государств-членов), и содействие их экономическому и социальному прогрессу, в частности, путем обеспечения и дальнейшего развития прав человека и основных свобод». Основные экономические и социальные права – «социальные права» упомянуты в Преамбуле специально – должны быть рассмотрены как права человека. Далее, в ч. 1 настоящей Хартии устанавливаются общие принципы развития юридических прав трудящихся, которые правильно классифицируются как социальные права человека. Примерами служат: «право на труд», «право на справедливые условия труда», «право на справедливое вознаграждение», право «всех трудящихся и работодателей… на заключение коллективных договоров». Все эти права перечислены в качестве фактически юридико-политических обязательств подписавшихся государств. Следует также упомянуть дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, и в частности п. 2 ч. 1, согласно которому «трудящиеся имеют право на то, чтобы их информировали и с ними консультировались в рамках предприятия».

Существуют разнообразные дополнительные доказательства, подтверждающие то, что основные экономические и социальные права, строго говоря, образуют часть общих прав человека. Так, во Введении к тексту»… Европейская социальная хартия и дополнительный протокол к ней», изданному Советом Европы (Страсбург, 1988), мы читаем: «Европейская социальная хартия является неотъемлемой частью Конвенции по правам человека в сфере экономических и социальных прав».

Кроме того, имея в виду содействие глобальному подходу к правам человека в Совете Европы, Генеральный секретарь Совета передал отдел по Европейской социальной хартии, преобразовав его в секцию, директорату по правам человека и, таким образом, объединил в едином директорате деятельность, относящуюся к гражданским, политическим и социально-экономическим правам. Данный подход вновь был подтвержден в документе Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в июне 1990 г., в котором наравне с гражданскими и политическими правами подчеркивалось первостепенное значение экономических, социальных и культурных прав.

Наконец, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г., согласованный в ООН (Прил. П.), может быть здесь упомянут. В ФРГ он вступил в, силу 3 января 1976 г.

Этот пакт налагает обязательства на государства, являющиеся его сторонами, но не предоставляет индивидуальным лицам права против государств. Экономические и социальные права, которые уместны в рассматриваемом контексте, упоминаются в ст. 6, 7, 8 и 9. В данных статьях стороны признают право на труд (ст. 6), право на справедливые и благоприятные условия труда (ст. 7), право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые (ст. 8, в которой упоминается право на забастовку, но не право на локаут) и право на социальное обеспечение (ст. 9). В ст. 3 стороны обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользоваться всеми экономическими, социальными и культурными правами, предусмотренными в настоящем пакте. Каждая сторона берет на себя обязательство принимать меры к тому, чтобы постепенно достичь полного осуществления этих признаваемых в пакте прав и гарантировать, что они будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации (п. 2 ст. 2).

Преамбула к пакту представляет специальный интерес для настоящего исследования. В п. 1 и 2 указывается, что равные и неотъемлемые права всех членов человеческой семьи вытекают из присущего человеческой личности достоинства и что признание человеческого достоинства и этих равных неотчуждаемых прав является основой свободы, справедливости и всеобщего мира. П. 3 представляет экономические, социальные и культурные права наравне с гражданскими и политическими правами, подтверждая тем самым, что они рассматриваются как единое целое.

Исследовав мнения государств – членов ЕС в отношении основных политических обязательств, относящихся к правам человека, теперь следует обратиться к вопросам об экономических и социальных правах человека. Бывший президент Горбачев в своих беседах с бывшим президентом Рейганом сознательно настаивал на признании основных социальных прав. Как мы видели, общие права человека, включая экономические и социальные права, совершенно верно рассматриваются в качестве надлежащей основы исследования правового положения трудящегося. Для тех, кто поддерживает свободную рыночную экономику, этот исходный пункт должен быть очевиден, если они действительно исходят из модели социального философа Адама Смита, который в своей работе «Исследование о сущности и причинах богатства народов» предложил идею такой экономики. Модель Адама Смита фактически основывается на праве человека на свободу и равенство. Что касается правового положения трудящегося, для Смита само собой разумелось, что «продукт труда есть естественно заработанная рабочим награда за его труд», т.е. он является соответственной заработной платой в обмен на труд. К сожалению, «Хартия Сообщества об основных социальных правах трудящихся» не содержит ссылку на Европейскую социальную хартию Совета Европы, и в частности на Преамбулу, которая указывает на общие права человека и его социальные права как на политическую цель. При изучении исторического развития неизбежно возникает вопрос: почему в наши дни основные принципы, опираясь на которые Адам Смит развивал свою модель, до сих пор не изучены и не приняты во внимание в той мере, в какой они являются частью «европейской истории» и «общим наследием»?

Вопрос, поднятый этой Хартией, будет исследован в следующих главах, которые написаны исходя из условий ФРГ. Но с точки зрения рассматриваемых проблем они могут быть вполне отнесены к другим государствам – членам ЕС.

Главы 2, 3 и 4 были опубликованы в ФРГ в 1986, 1985 и 1988 гг. соответственно. Между тем в ЕС произошли изменения, которые отражены в гл. 1 и 5. Перемены, имевшие место в индивидуальных государствах-членах, не получили освещения в этих основных исследованиях. Самые последние события в восточноевропейских странах также не могли быть включены и получить детализированную оценку в гл. 5, поскольку не были доступны соответствующие материалы. Что касается конституций СССР и ГДР, может быть отчасти спорным положение о «смерти» коммунизма и социализма, провозглашаемое популярной в настоящее время пропагандой. Мои замечания здесь в отношении этих конституций восходят к общим корням коммунизма и социализма советского типа, который с практической точки зрения может быть и, как я полагаю, должен быть оспоримым. Но социализм и коммунизм останутся предметом обсуждений с точки зрения мировой политики.

Наконец, результаты и выводы, являющиеся итогом исследований в гл. 2, 3 и 4, будут суммированы в последней гл. 5, в которой они сравниваются с принципами либерализма и коммунизма, а также с теми принципами западного капитализма и восточного «реально существующего социализма», которые действовали до недавних перемен в Восточной Европе.

**3. Практическое применение рекомендаций общественных организаций совета Европы в некоторых странах**

**3.1 Право и защита личности от дискриминации по национальной принадлежности**

В странах Запада выработано несколько подходов к решению вопроса об антидискриминационной защите личности. Они основаны на различных представлениях о социальной справедливости, равенстве людей и связанных с этим задачах, стоящих перед правом. Вместе с тем их объединяет основополагающий принцип права – принцип формального равенства. Человек, признанный субъектом права, ставится в формально (равное положение с другими людьми, хотя в реальной жизни они фактически неравны.

Содержание и объем принципа формального равенства исторически менялись; в своем современном варианте этот принцип 'получил конституционное закрепление.

Так, Конституция Франции 1958 г. в преамбуле провозглашает приверженность Франции правам человека, провозглашенным Декларацией 1789 г. и Конституцией 1946 г., где, в частности, устанавливалось, что «всякое человеческое существо независимо от расы, религии и вероисповедания обладает неотъемлемыми и священными правами»1. Конституция Италии 1947 г. в первом разделе «Основные принципы» устанавливает, что «все граждане имеют одинаковое общественное достоинство и равны перед законом без различия пола, расы, языка, религии, политических убеждений, личного и общественного положения»2. Статья 14 Конституции Испании гласит: «Все испанцы равны перед законом, они не могут подвергнуться дискриминации по мотивам рождения, расы, пола, вероисповедания, изъявления своего мнения или по каким-либо условиям или обстоятельствам личного или социального характера»3.

Из приведенных формулировок принципа формального равенства видно, что законодатель не ограничивается простой его констатацией, а дополнительно указывает на то, что не должно влиять на равноправное положение личности, – вероисповедание, происхождение, пол, раса. Очевидно, что есть иные характеристики (квалификация, в некоторых случаях – физические данные), которые могут влиять на реальный объем прав конкретного человека. Ограничение в правах по признаку расы, пола, религии означает дискриминацию и требует правовой защиты личности и восстановления принципа равноправия. Под расовой дискриминацией Международная конвенция по запрещению всех форм расовой дискриминации понимает « «установление различий, исключений, ограничений или предпочтений, которые основаны на расовой принадлежности, цвете кожи, происхождении, национальной или этнической принадлежности и которые имеют цель аннулировать или ограничить пользование на равных основаниях правами и свободами человека».

Если лицу, к примеру, отказывают в приеме на работу или, наоборот, увольняют потому, что оно принадлежит к какой-то этнической группе, то такие действия по отношению к нему называются «прямой дискриминацией»[[12]](#footnote-12)1. Лицо, обвиняемое в совершении прямых дискриминационных действий, должно иметь прямой умысел в совершении таких действий. Применение к нему санкций возможно лишь в случае доказанности умысла.

Концепция «прямой дискриминации», получившая широкое распространение в странах Запада, – наиболее логичное следствие нарушения принципа формального равенства. Вместе с тем ее применение на практике выявило один существенный недостаток: доказать намерение лица совершить дискриминационные действия чрезвычайно сложно. Работодатель всегда имеет возможность сказать, что данный работник уволен не по признаку отношения к определенной этнической группе, а в связи с его недостаточной

квалификацией.

Стремление исправить такой недостаток и обеспечить равноправие личности способствовало возникновению концепции «косвенной дискриминации». При таком подходе необязательно было доказывать прямой умысел лица совершить антидискриминационные действия. При разрешении конфликта оценивалась вся практика лица, обвиняемого в совершении дискриминационных действий, в отношении к представителям различных этнических групп. Примером такого подхода может служить известный американский прецедент, установленный Верховным судом по делу. Со в 1971 т. Одна компания приняла решение, что для поступления на работу лицо должно предъявить документ о законченном школьном образовании и пройти два теста. Вскоре оказалось, что «цветные» рабочие не проходили тест, так как не справлялись с ним и, следовательно, не принимались на работу. Они принесли коллективный иск (особая форма иска, практикуемая в американских судах) против действий работодателя. При рассмотрении дела в Верховном суде было установлено, что, поскольку для «белых» рабочих такие проверки не сказались на приеме на работу, налицо дискриминационные действия со стороны работодателя, и они должны быть признаны незаконными. То что работодатель, вводя систему проверочных тестов при приеме на работу, вовсе не имел в виду дискриминировать представителей отдельных этнических групп, не повлияло на оценку его действий судом.

Концепция «косвенной дискриминации» расширила возможность человека защищаться от дискриминационных действий. Тем не менее западное общество ощущало необходимость поиска новых подходов к решению задачи социальной справедливости, исключающей дискриминацию по расовому признаку. С конца 60-х годов стала подвергаться критике исходная позиция концепции «прямой дискриминации», состоящая в том, что люди изначально обладают разными способностями и не могут быть равны; закон может обеспечить лишь их равноправие. Была поставлена цель достижения реального равенства людей, вне зависимости от национальной принадлежности. Поскольку в развитых странах в неблагоприятном социальном положении оказывались представители некоторых этнических групп, новый подход был призван реально изменить их положение, создать более льготные условия. Такой подход получил название «позитивной дискриминации» (в Соединенных Штатах ему соответствует понятие «позитивные действия»). Переход на позиции «позитивной дискриминации» связан с утверждением в западном обществе идеи государства всеобщего благоденствия. Согласно последней, государство должно гарантировать гражданину некий минимальный уровень жизни, устраняя препятствия на пути утверждения принципа равенства. Общество должно оказывать наибольшую помощь той социальной группе, которая находится в наиболее неблагоприятном положении.

Практическое воплощение идей «позитивной дискриминации» выразилось в установлении разного рода квот для представителей различных этнических групп. Хотя при «позитивной дискриминации» праву отводилась важная роль, тем не менее здесь оно подошло к границе своих возможностей. Ведь право представляет собой равную меру, масштаб, применяемый к неравным в социальном положении людям. Реальное неравенство, по существу, представляет собой условие существования права. Стремление правовыми средствами ликвидировать социальное неравенство показало ограниченность правовых возможностей. Трудности реализации программ, основанных на идее «позитивной дискриминации», показывают, что (подобные цели могут быть достигнуты не столько правовыми, сколько более широкими социальными средствами.

При исследовании эволюции подходов к антидискриминационной защите личности в западном обществе следует сравнить их с развитием и практическим воплощением этих идей в нашей стране. Ведь то, к чему западное общество реально подошло к 60-м годам, – необходимость обеспечения реального равенства – у нас стало претворяться значительно раньше[[13]](#footnote-13)1. Более того, эта цель стала доминирующей, и ей было подчинено все, включая государственный и общественный механизмы. Практиковалась и «позитивная дискриминация», хотя, конечно, само понятие не было известно. И если нам пришлось отказаться от идей уравниловки, то идеи «позитивной дискриминации» мы все же должны проводить в жизнь, учитывая, в частности, положение прежде всего малочисленных народностей.

В западном обществе идеи реального равенства не стали доминирующими и принцип формального равенства сохранил свое верховенство в общественной жизни.

Концепции «прямой», «косвенной» и «позитивной» дискриминации определили развитие и содержание антидискриминационного законодательства.

Первые шаги по принятию антидискриминационного законодательства были предприняты в США в середине прошлого века. Именно в это время были приняты 13, 14, 15-я поправки к Конституции, запрещающие рабство, гарантирующие равную защиту законов для всех граждан, равное право на участие в голосовании вне зависимости от расы, цвета кожи и положения. В 1875 г. американские законодатели приняли Закон о гражданских правах, запрещающий дискриминацию лиц на основании расовой принадлежности в общественных местах. Однако Верховный суд признал этот закон недействительным. Впоследствии он установил принцип «раздельного, но равного» существования различных расовых групп.

Современная антидискриминационная концепция была закреплена в Законе о гражданских правах 1964 г. Именно при толковании статьи данного закона Верховный суд в вышеизложенном деле установил «косвенную дискриминацию». Эта концепция повлияла на развитие правовой мысли в других странах, прежде всего в Великобритании.

С середины 60-х годов в этой стране шел поиск наиболее эффективного антидискриминационного законодательства. Было принято несколько законов, направленных на выравнивание положения «цветного населения». Эти законы подвергались критике со стороны тех, кто считал, что подобные законы ставят эмигрантов в более выгодное положение. В 1976 г. в Великобритании был принят ныне действующий Закон о расовых отношениях, основывающийся на концепции «прямой» и «косвенной» дискриминации и расширяющий защиту личности в случае дискриминации.

В Австралии сначала в штатах, а в 1975 г. и на федеральном уровне были приняты законы о расовых отношениях, которые запрещали расовую дискриминацию при обслуживании в отелях, в магазинах, при приеме и увольнении с работы, обеспечении жильем.

Следует заметить, что антидискриминационное законодательство широко толкует понятие «национальная принадлежность», предоставляя защиту в случаях дискриминации по признаку цвета кожи, расовой, этнической, национальной принадлежности.

Примером широкого толкования понятия «национальная группа» является дело, рассмотренное английской палатой лордов в 1983 г. Суть дела заключалась в том, что сикхскому мальчику в школе запретили носить тюрбан на голове, поскольку, по мнению школьной дирекции, такое поведение устанавливало религиозное различие в школе. Палата лордов признала, что действия школьной администрации были незаконными и носили дискриминационный характер, так как сикхи представляют собой расово-этническую группу.

В большинстве стран антидискриминационные законы предусматривают уголовную ответственность за дискриминационные действия. Уголовные кодексы ряда стран Запада содержат статьи, предусматривающие уголовно-правовые санкции за действия, направленные на разжигание национальной розни, расовой ненависти. Так, ст. 318 Уголовного кодекса Канады устанавливает, что каждый, кто защищает или обеспечивает геноцид, признается виновным в совершении преступления и приговаривается к лишению свободы сроком до пяти лет. Под геноцидом понимаются любые действия, совершенные с целью нанесения вреда группе людей, объединяемых отношением к религии, национальным происхождением, цветом кожи, расой. Кодекс также предусматривает ответственность в виде лишения свободы сроком до двух лет за подстрекательство к расовой ненависти, если оно имело место в общественном месте.

Уголовно-правовая ответственность была исторически первым видом ответственности за антидискриминационные правонарушения. Первые антидискриминационные законы, принятые в Австралии, предусматривали уголовную ответственность за то, что лицу препятствовали войти в общественное помещение, магазин, отказывались продать продукты или напитки, за ограничения в покупке земли, в аренде помещения на основании его принадлежности к этнической группе.

В некоторых странах уголовно-правовая ответственность сохранилась, и лишь немногие страны стали вводить правовосстано-вительную ответственность. Правовоестановительная ответственность направлена прежде всего на то, чтобы повлиять на поведение лица или органа, совершивших дискриминационные действия, заставить правовыми средствами изменить поведение и политику и исправить сложившуюся ситуацию. Цель такого подхода – найти компромиссное решение конфликта. К сожалению, правовос-становительная ответственность редко применяется в практике стран Запада. Тем интереснее анализ данного вида ответственности в тех странах, где он применяется (например, в Великобритании, США, Австралии). Если Соединенные Штаты являются инициатором многих правовых 'конструкций, которые большей частью содержатся в прецедентах толкования, то в Великобритании действует один из самых 'интересных антидискриминационных законов – Закон о расовых отношениях 1976 г.

Прежде всего законодательство данных стран предусматривает создание специальных органов, призванных устранить дискриминацию.

В Великобритании таким органом является комиссия по расовому равенству, которая была создана вместо ранее действовавших органов (департамента по расовым отношениям, комиссии по общественным отношениям)[[14]](#footnote-14)1. В комиссию входят от 8 до 15 членов, назначаемых государственным секретарем. Задача комиссии – не только обеспечение реальных равных прав и нормализация социальных отношений, но и контроль за соблюдением Закона о расовых отношениях 1976 г.

Лицо, пострадавшее от дискриминационных действий, вправе обратиться в комиссию, которая должна оказывать ему различную помощь в получении доказательств, оформлении документов для обращения в суд, в финансовой поддержке для ведения дела в суде. Комиссия также может осуществлять представительство в суде.

Как показывает статистика, в большинстве случаев (40%) обратившимся оказывается помощь в виде оформления документов, составления иска. Одна шестая часть обратившихся получает правовую консультацию. После обращения гражданина в комиссию она в течение двух месяцев должна дать ответ об оказании помощи.

По закону комиссия имеет право самостоятельно переводить расследование фактов дискриминационных действий. С этой целью она наделена полномочиями опрашивать свидетелей, истребовать документы. Приступая к расследованию, комиссия должна предупредить орган или лицо, чью деятельность она намерена изучать. Лицо вправе обратиться к адвокату, который будет представлять его во всех слушаниях.

В результате расследования комиссия издает предупреждение о том, что имеет место дискриминационная практика. Решение комиссии не подлежит принудительному исполнению. Однако если в течение пяти лет из какого-либо источника поступят сведения о невыполнении решения, комиссия вправе обратиться в трибунал, который должен подтвердить факт имеющих место дискриминационных действий. После этого комиссия имеет право обратиться в суд графства, с тем чтобы он издал специальный приказ, приостанавливающий незаконные действия.

В США комиссия по равным возможностям была создана законом о гражданских правах 1964 т. В отличие от комиссии, действующей в Великобритании, американская комиссия имеет более узкую сферу деятельности, так как рассматривает только дела о занятости. Комиссия принимает к ведению дела на основании заявлений пострадавших. Она уделяет также большое внимание информационному обслуживанию населения, разъяснению прав национальных меньшинств и механизма защиты от дискриминации. Комиссии действуют как автономные, политически независимые органы. В то же время решение национальных проблем в комиссии зачастую приобретает политическую окраску; в таких случаях она подвергается критике как со стороны левых, так и правых сил.

В Великобритании основным органом, рассматривающим дела о дискриминации, является промышленный трибунал, входящий в систему административной юстиции. В свое время в стране обсуждалась возможность создания трибунала, специализирующегося только на делах о дискриминации, однако такое предложение не прошло и решено было использовать в этих целях промышленный трибунал, решения которого обжалуются в апелляционный трибунал по занятости и в апелляционный суд.

Трибуналы имеют ряд преимуществ по сравнению с судами. Они быстрее рассматривают дела; их процедуры менее формализованы. Срок исковой давности для обращения в трибунал по факту дискриминации от 3 до 6 месяцев.

Дела о дискриминации сложны для разбирательства. Многие истцы, не веря в успех, забирают заявления обратно. В 1985 г. в промышленный трибунал поступило 69 дел о дискриминации на основании национальной принадлежности лица, а было рассмотрено только 37.

Самая главная проблема, возникающая в ходе разбирательства, заключается в системе доказательств, так как практика пошла по пути особых видов доказательств. Например, если дело касается увольнения и лицо считает, что оно уволено по национальной принадлежности, работодателю предлагается заполнить определенные формы и ответить на вопросы, разработанные департаментом по занятости. Такие ответы признаются в (качестве доказательства. Отказ работодателя от ответов трактуется как признание его вины. Несомненно, объективность такого доказательства весьма спорна, кроме того, подобная процедура не может применяться через несколько недель после увольнения, поскольку предполагается, что работодатель может забыть ситуацию и его ответы на вопросы будут неточны.

Другой вид доказательств был предусмотрен законом о профсоюзах и отношениях в промышленности 1974 г. В законе было установлено, что если уволенное с работы лицо заявит, что его увольнение носило дискриминационный характер, то бремя доказывания обратного лежит на работодателе. Для континентальной доктрины права такое положение не соответствует принципу презумпции невиновности. Однако в состязательном процессе, где предполагается обмен сторон доказательствами, оно лишь предполагает, что работодатель предъявит свое объяснение ситуации. Суд в таком процессе лишь взвешивает аргументацию сторон.

Стремление со стороны государства к компромиссному решению конфликтов в области дискриминации характерно для социальных сфер. Так, в Соединенных Штатах до сих пор очень остро стоит проблема получения «цветным населением» жилья в определенных районах. «Цветным» под разным предлогом отказывают в предоставлении жилья вне зависимости от того, способны ли они оплачивать данное жилье. Агенты могут отказать афро-американцам показать дом, мотивируя это тем, что им будет некомфортно жить в районе, где нет соседей из их среды. Вряд ли подобная практика может быть исправлена введением суровых карательных мер для лиц, явно совершающих дискриминационные действия.

В Соединенных Штатах первые попытки правовыми средствами добиться равенства в предоставлении жилья были предприняты в середине 60-х годов[[15]](#footnote-15)1. Это были акты президента, которые главным образом касались распределения государственного жилья. Затем конгресс принял несколько законов, которые оказались недостаточно эффективными. (Эти законы запрещали намеренную дискриминацию при аренде или продаже жилья.)

Контроль за исполнением законов о жилье был возложен на департамент жилья и развития урбанизированных территорий, который должен обеспечивать антидискриминационную политику в области предоставления жилья.

Более тридцати лет в ряде стран предпринимаются попытки искоренить дискриминацию в социальных сферах – в области занятости, обеспечения жильем, здравоохранения, образования.

В этих целях применяются не столько карательные, уголовно-правовые меры, сколько восстановление в оравах пострадавших и воздействие на щрактику и политику органов и компаний, которые были замечены в дискриминации представителей этнических групп. Задача, однако, была столь сложна, что даже Великобритания, страна с высоким уровнем законодательной техники, вынуждена была десять лет экспериментировать с антидискриминационными законами, прежде чем принять ныне действующий Закон о расовых отношениях 1976 г.

Пока можно сделать вывод, что полностью решить дискриминационную проблему не удалось. Представители этнических групп в этих странах имеют сложности при устройстве на работу, получении жилья и образования. Не во всех случаях законодательство достаточно эффективно. Тем не менее практика Великобритании и Соединенных Штатов заслуживает особого изучения. Ее суть заключается в пресечении намеренно совершаемых дискриминационных действий, воздействии на общественное сознание. Правовосстановителыная ответственность явилась шагом вперед по сравнению с уголовно-правовой ответственностью, практикуемой в большинстве стран.

Цель права – защита человека от дискриминации в рамках принципа формального равенства. Правовые меры будут более эффективными, если они будут сочетаться с комплексными социально-политическими и экономическими мерами, направленными на устранение дискриминации.

**3.2 Правовое регулирование контроля в КР**

Известно, что Советский Союз был достаточно закрытым государством и применял разрешительный порядок выезда собственных граждан за рубеж и жестко регламентировал условия въезда в страну иностранных граждан и лиц без гражданства. События начала 90-х годов, образование новых независимых государств на постсоветском пространстве многое изменило в этом отношении. Кыргызстан, как и другие страны бывшего СССР, значительно расширил свои международные связи и контакты. Кыргызскую Республику в качестве независимого государства признали 128 стран. 83 стран поддерживают с нами дипломатические отношения. Кыргызстан стал полноправным членом ООН, ОБСЕ, ЮНЕСКО, ВТО и других международных организаций, подписал и ратифицировал более 200 международных договоров и соглашений, большая часть которых касается защиты прав человека

Согласимся, что реализация многих прав человека и гражданина в огромной степени зависит от государства. Это верно и тогда, когда речь заходит о трансграничных контактах и связях. Государство в зависимости от собственных интересов устанавливает различные режимы пересечения своей государственной границы, способствует ему или, напротив, препятствует. Следуя международному праву, *наша республика в одностороннем порядке ввела в отношении 137 стран режим наибольшего благоприятствования.* Он устанавливается только в договорном порядке и имеет ограниченную область применения (в основном в сфере экономики и торговли). *Режим наибольшего благоприятствования означает обязанность одной стороны предоставить другой стороне в той или иной области их взаимоотношений права, преимущества, привилегии и льготы столь же благоприятные, как и те, что она представляет или предоставит в будущем любой третьей стороне.*

Как следствие такой политики Кыргызстана – значительное увеличение потока иностранцев (прежде всего из дальнего зарубежья), пересекающих нашу государственную границу. Посмотрим на эту ситуацию с цифрами в руках. В 1991 г. к нам въехало всего 2982 иностранца из дальнего зарубежья. За девять же месяцев 2005 г. государственную границу республики пересекли более 120 тысяч иностранцев из дальнего зарубежья и более 1 млн. 700 тыс. граждан СНГ (без учета наших соотечественников).

Увеличение численности трансграничных поездок в целом явление позитивное, поскольку способствует развитию межгосударственных, социальных, торгово-экономических, культурных, межличностных связей и контактов. На объемы трансграничного перемещения физических лиц оказывают влияние самые различные факторы, в том числе открытость общества и экономики, инвестиционные возможности, географическая близость страны въезда или транзита, родственные связи населения приграничных районов и прочее. Увеличению трансграничного перемещения способствует также введение в одностороннем порядке безвизового и упрощенного визового режима въезда, пребывания и выезда иностранцев[[16]](#footnote-16)1. Так, 31 декабря 1999 года утвержден график поэтапного введения безвизового режима для граждан государств-членов Всемирной Торговой Организации. Безвизовым режимом въезда в КР пользуются граждане Японии (с 1 января 2000 г.), США (с 1 октября 2000 г.), ФРГ, Дании, Испании, Италии и Франции (с 1 декабря 2000 г.), являющихся владельцами дипломатических паспортов.

Граждане Австралии, Австрии, Бельгии, Великобритании и Северной Ирландии, ФРГ, Греции, Дании и других стран имеют право на получение въездных-выездных виз Кыргызской Республики в ее загранпредставительствах и консульских учреждениях на территории республики (в аэропортах «Манас» и г. Ош) на основании личных обращений на срок до одного месяца.

Трансграничное сообщение с Китаем регулируется Соглашением от 24 июня 2002 года между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Китайской Народной Республики о взаимных поездках граждан. Граждане, имеющие действительные дипломатические и служебные паспорта, а также их несовершеннолетние дети, внесенные в эти паспорта, могут въезжать, выезжать, следовать транзитом через территорию стран-участниц Соглашения без виз сроком на 30 дней.

Ввиду традиционно дружественных отношений, торгово-экономических и культурных связей сохраняется безвизовой режим передвижения граждан Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Республики Таджикистан. В соответствии с соглашениями бывшего СССР безвизовой порядок въезда действует для граждан Вьетнама, Кубы, КНДР, Чехии, Польши, Болгарии, Румынии, Словакии, Югославии, Албании, Боснии, Герцеговины, Македонии, Хорватии и др. стран. На основе двусторонних соглашений введен безвизовой режим въезда, пересечения и выезда граждан на срок до 3-х месяцев с Монголией и Малайзией, до 1-го месяца – с Турцией. Обладатели дипломатических и служебных паспортов Венгрии, Ирана и Пакистан на основании двусторонних соглашений пересекают государственную границу без визы.

Соглашение от 25 февраля 2004 года между Правительством Кыргызской Республики и Кабинетом Министров Украины о взаимных поездках граждан предусматривает, что граждане одной Стороны, в том числе проживающие в третьих государствах, могут на основании документов, действительных для выезда за границу, въезжать, следовать транзитом, выезжать и находиться на территории государства другой Стороны без виз сроком до 90 суток со дня пересечения государственной границы.

С марта 2000 г. Кыргызстан и Туркменистан на взаимной основе вели для своих граждан визовой режим, за исключением въезда граждан по дипломатическим и служебным паспортам, сроком до 30 суток с момента пересечения государственной границы.

Визовой режим установлен также на кыргызско-узбекской государственной границе. Но из общего правила есть исключение, а именно: безвизовой режим въезда и пребывания для владельцев действительных дипломатических и служебных паспортов на срок не более тридцати суток, а также для граждан обеих стран (владельцев национальных паспортов), следующих в составе официальных государственных и правительственных делегаций, совершающих служебные поездки на срок не более тридцати суток. Граждане Кыргызстана и Узбекистана, постоянно проживающие в приграничных районах и городах (их перечень приложен к Соглашению), въезжают и выезжают без виз на срок не более пяти суток.

Кроме того, безвизовой порядок въезда и выезда по действительным документам установлен, в частности, для членов экипажей воздушных судов гражданской авиации по действительным национальным паспортам и при наличии записи в генеральной декларации (полетном задании), работников поездных, пассажирских, рефрижераторных и локомотивных бригад и лиц, сопровождающих грузы, перемещаемые железнодорожным транспортом по территории государств Сторон по действительным национальным паспортам и именным спискам, маршрутным листам, утверждаемым на каждый рейс; сотрудников межправительственной фельдъегерской связи по действительным национальным паспортам и соответствующим документам, выдаваемым компетентными органами Сторон и т.д.

Безвизовым режимом на весь период аккредитования или работы пользуются владельцы действительных дипломатических или служебных паспортов и являющихся сотрудниками своих дипломатических представительств и консульских учреждений, официальных представительств, а также международных организаций.

**Основания отказа во въезде на территрию КР**

Несмотря на либерализацию въезда-выезда, свои государственные «ворота» мы открываем не для всех. На вполне законных основаниях мы можем отказать иностранцам во въезде на территорию нашей республики через пункты пропуска на государственной границе, открытые для международного сообщения. Такими основаниями являются:

1. отсутствие действительной визы, паспорта или заменяющего его документа;
2. интересы обеспечения государственной безопасности или охраны общественного порядка;
3. угроза здоровью, защите прав и законных интересов граждан КР и других лиц, проживающих в КР;
4. факты нарушения ими законодательства КР во время предыдущего пребывания;
5. если при возбуждении ходатайства о въезде в КР они сообщили о себе ложные сведения или представили подложные документы;
6. по иным основаниям, установленным законодательством КР.

Однако **отрицательное решение по поводу въезда иностранца на территорию КР мотивируется, сообщается ему и может быть обжаловано.**

**Некоторые проблемы трансграничного сообщения**

Конечно, формально-правовое регулирование трансграничного перемещения не избавляет от целого ряда фактических проблем на границе Кыргызстана с сопредельными государствами[[17]](#footnote-17)1. Помехой нормальному функционированию контрольно-пропускных пунктов является высокий уровень правонарушений, связанных с порядком пересечения лиц, транспортных средств и перемещением грузов через границу. Конкретные проблемы такой ситуации выявило, в частности, Общественное объединение «Юристы Ферганской долины без границ» в приграничных районов Кыргызстана и Узбекистана. Оказалось, что даже получение визы сопряжено с различными трудностями, например, отсутствие или значительная географическая отдаленность консульских учреждений сопредельных государств, длительное ожидание получения виз и прочее.

Незавершенность правового оформления кыргызско-узбекской государственной границы, прохождение межи границы вдоль густонаселенных пунктов, низкий уровень социально-экономической жизни населения, отсутствие документов и виз – все это способствует и побуждает людей идти на нарушения национального законодательства сопредельных государств. Как правило, это пересечение границы в обход пунктов пропуска или в пунктах пропуска с нарушением требований двустороннего соглашения о взаимных поездках граждан и т.д. ОО «Юристы Ферганской долины без границ» в Аксыйском, Ноокенс-ком, Базар-Коргонском, Сузакском, Карасуйском, Араванском и Кадамжайском районах выявили целый ряд пунктов нелегального пересечения границ: Даже из этих примеров очевидны трудности и проблемы служебной деятельности органов пограничного контроля КР. И только консолидация усилий всех органов и ветвей власти государства, самих граждан по обеспечению и выполнению требований законодательных актов, созданию благоприятных условий даст толчок к укреплению и развитию цивилизованных трансграничных связей.

# Правовая регламентация пограничного контроля

*Служебная деятельность пограничного контроля опирается на систему правовых норм, регламентирующих все стороны его функционирования.* От того, насколько четко в основополагающих документах и иных нормативных актах определены задачи, права и обязанности органов пограничного контроля, во многом зависит качество и эффективность работы по соблюдению и защите прав человека, обеспечению государственной безопасности Кыргызской Республики на границе. *Нормативные акты должны, в первую очередь, защищать интересы нашего государства, законные права его граждан.* Вместе с тем, нормативные акты Кыргызстана должны находиться в строгом соответствии с нормами международного права.

Нормативно-правовая база, регламентирующая пропуск через государственную границу Кыргызстана, представляет собой совокупность международных, соглашений, конвенций и законов КР, а также ведомственных нормативно-правовых актов (приказов, наставлений и инструкций), определяющих порядок пересечения лицами, транспортными средствами государственной границы Кыргызской Республики, а также перемещения через нее грузов и иного имущества.

Всю систему правовых норм можно условно разделить на три составные части:

*– международные нормативно-правовые акты,* регламентирующие общие правила и нормы, предоставляющие право гражданам и лицам без гражданства всех стран въезжать в различные страны мира, находиться на их территории, а также выезжать с их территории;

1. *законодательство Кыргызской Республики,* регламентирующее пропуск через государственную границу лиц и транспортных средств;
2. *ведомственные и межведомственные нормативные акты,* регулирующие служебную деятельность органов пограничного контроля ПВ СНБ Кыргызской Республики.

В настоящее время нормативно-правовая база служебной деятельности органов пограничного контроля Пограничных войск СНБ КР включает более 40 документов, в том числе 13 законов Кыргызской Республики и более 30 международных договоров.

*Что же означает пересечение государственной границы и пропуск через нее лиц,* транспортных средств, грузов и иного имущества? *Это физическое пересечение линии или проходящей по этой линии вертикальной поверхности, определяющей пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Кыргызской Республики.* На суше это пересечение должно осуществляться только на путях международного железнодорожного, автомобильного сообщения либо в иных местах, определяемых международными договорами Кыргызской Республики или решениями Правительства Кыргызской Республики, а в воздушном пространстве – по специально выделенным воздушным коридорам пролета. Пересечение государственной границы лицами и транспортными средствами осуществляется, как правило, круглосуточно. Однако международными договорами и решениями Правительства это время может определяться в зависимости от обустройства пунктов пропуска, грузо-пассажиропотоков, наличия сил и средств контрольных органов и других обстоятельств.

**Заключение**

Права человека, их генезис, социальные корни, назначение – одна из вечных проблем исторического, социально-культурного развития человечества, прошедшая через тысячелетия и неизменно находившаяся в центре внимания политической, правовой, этической, религиозной, философской мысли. Права человека – сложное многомерное явление. В различные эпохи проблема прав человека, неизменно оставаясь политико-правовой, приобретала либо религиозное, либо этическое, либо философское звучание в зависимости от социальной позиции находившихся у власти классов. Важнейшим шагом в развитии прав человека явились буржуазно-демократические революции XVII–XVIII вв., которые выдвинули не только широкий набор прав человека, но и принцип формального равенства, ставший основой универсальности прав человека, придавший им подлинно демократический характер.

Дальнейшим этапом углубления и развития каталога прав человека стала вторая половина XX в. После Второй мировой войны, сопровождавшейся грубыми массовыми нарушениями прав человека, они вышли за пределы внутригосударственной проблемы и стали предметом постоянного внимания международного сообщества. Признание Всеобщей декларации прав человека, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции о предупреждении преступлений геноцида и наказании за него, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и ряда других важнейших международно-правовых актов явилось неоценимым вкладом в развитие цивилизации и культуры XX в. В монографии рассматривается сложный комплекс проблем прав человека: природа, сущность, генезис прав человека, их роль в установлении нормальных взаимоотношений между индивидом, обществом, государством, связь прав человека с правовым и социальным государством.

Особое место занимают вопросы обеспечения прав человека. Раскрываются конституционные, судебные, административно-правовые способы охраны и защиты прав человека и гражданина. Опыт России в данной области сопоставляется с практикой защиты прав человека в современном мире.

Внутригосударственные механизмы защиты прав человека неотделимы от международно-правовых форм их обеспечения. Поэтому особый раздел посвящен этой теме, раскрывающей полномочия главных и вспомогательных органов ООН и механизма, учрежденного международными конвенциями. Особое внимание уделяется защите прав человека универсальными и региональными органами, а также уголовной ответственности индивидов за их преступные нарушения. При подготовке монографии авторский коллектив стремился не только поднимать общие теоретические проблемы, но и анализировать реальные политические, правовые, нравственные ситуации, складывающиеся в Российской Федерации и затрудняющие процессы развития и обеспечения прав человека, формирования правового и социального государства.

История показывает, что каждому поколению нужно защищать права личности, что человечеству еще неизвестна ситуация, при которой не требовались бы усилия для поддержания и защиты прав и свобод индивида. Каждое поколение по-своему отвечает на вечный вызов истории, связанный с отстаиванием таких великих ценностей, как свобода и права человека.

Проведенный в предшествующих главах, сосредоточивается на экономических и социальных правах человека. Они по меньшей мере равны по значению политическим и гражданскимправам человека, которые являются главной темой Конвенции ООН о правах человека, и Европейской конвенции о правах человека. Следует помнить, что общие права человека не нуждаются в урегулировании позитивным правом, хотя они могут вполне выступать в качестве политических обязательств государства, что доказывает, например, Преамбула и ч. 1 Европейской социальной хартии и ст. 1 Основного Закона Федеративной Республики Германии. Международный Пакт об экономических социальных и культурных правах ООН не закрепляет непосредственно каких-либо прав граждан, а ограничивается обязательствами Договаривающихся сторон. В целях защиты общих прав человека требуются конкретные меры в виде национального и международного законодательства. Постановления, имеющие конкретную форму, в таком случае называются «Основными правами».

До сих пор экономические и социальные права недостаточно соблюдались в США и европейских странах, включая, в частности, государства – члены ЕС. Эти права развиты слабо. Министр труда земли Северный Рейн-Вестфалия Герман Хейнеманн указывал, что в августе 1990 г. «процесс создания единого европейского экономического и валютного пространства идет своим путем, и единый европейский рынок станет реальностью к 1992 г.» «Но, – отмечает Г. Хейнеманн, – европейская социальная политика отстает… Социальное измерение, однако, требует наивысшего приоритета, поскольку в противном случае европейская интеграция не получит признания трудящихся».

«Особенно ввиду социальных перемен в Восточной Европе и в ГДР формирование изнутри Европейского сообщества солидарности, как пример мирного совместного проживания народов, имеет особое значение… Центральным пунктом европейской социальной политики» должно быть «коллективное трудовое право».

Поскольку Договор о ЕЭС и Единый европейский акт не содержат нормативных основ для социальной политики ЕС, здесь могут быть приняты во внимание общие экономические и социальные права человека.

Учитывая правовое положение трудящегося, соответствующими правами человека являются:

1. Единственное прирожденное, неизменное и неотчуждаемое
право на свободу и равенство, которое выступает квинтэссенцией
человеческого достоинства. Это право человека есть правовая основа социальных и экономических, так же как политических и гражданских прав человека.
2. (а) Первичное право человека «труд порождает собственность трудящегося на продукт его труда»; под «трудящимся» понимается мужчина или женщина, работающие физически или интеллектуально или занятые и тем и другим трудом.

(б) В коллективном процессе труда, особенно в индустриальном обществе, это первичное право «труд порождает собственность трудящегося на продукт его труда» влечет право совместной собственности трудящегося или совместного владения трудящимися продуктами их труда.

3. Непосредственным результатом совместной собственности трудящегося или совместного владения трудящимися продуктами их труда в коллективном и особенно в индустриальном процессе труда выступает участие в капитале предприятия, так же как в распоряжении продуктами их труда. Равным последствием является их совместная ответственность, т.е. доля ответственности. Именно это является основой первичного права человека на соучастие в принятии решений в рамках коллективного процесса труда. Это необходимый результат развития единственного при
рожденного, неизменного права на свободу и равенство и связанного с ним права на самоопределение и ответственность за свои действия.

4. В производной системе должно быть признано «право на труд».

# Список использованной литературы

1. Поршнев Б.В. Социальная психология и история. М., 1966.
2. История государства и права зарубежных стран / Под ред. Жидкова О.А. и Крашенинниковой Н.А.Ч. I. М., 1988.
3. Права человека накануне XXI века. М., 1994.
4. StaceyF. Ombudsman Compared. Oxford, Clarendon, 1978. P. 224.
5. Becet F.M., Colard D. Les Droits de l'homme. Paris. 1982.
6. Colliard C.-A. Libertes publiques. Paris, 1972.
7. BGBL fiir Osterreichische Republik. 1986. №679.
8. BGBL fur Osterreichische Republik. 1978. №. 565.
9. Dicey Л-The Law of the Constitution. London, 1902.
10. США – Конституция и права граждан. М., 1987.
11. Ermacora F. Rechtsquellen zu den Grundfreiheiten und Menschenrechten in 6'sterreich. Wien, 1988.
12. Подробнее см.: Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека. Практика Совета Европы. М., 1992.
13. Vasak K. The Council of Europe/The International Dimensions of Human Rights. Paris, 1982. Vol. 2.
14. Итоговый документ Венской встречи представителей государств – участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. М., 1989.
15. Пражский документ о дальнейшем развитии институтов и структур СБСЕ. 30 января 1992 // Международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. М., 1993.
16. Подробнее см.: Newman P., Weissbrodt D. International Human Rights: Law, Policy and Process. Cincinatti, 1990.
17. Об этом решении Суда см.: Shelton D. Judicial Review of State Action by International Courts/Fordhame International Law Journal 1989. Vol. 12. №3. Spring.
1. Поршнев Б. В. Социальная психология и история. М., 1966. с. 241 [↑](#footnote-ref-1)
2. История государства и права зарубежных стран/Под ред. Жидкова О. А. и Крашенинниковой Н. А. Ч. I. М., 1988. с. 124 [↑](#footnote-ref-2)
3. Права человека накануне XXI века. М., 1994. с. 30 [↑](#footnote-ref-3)
4. StaceyF. Ombudsman Compared. Oxford, Clarendon, 1978. P. 224. [↑](#footnote-ref-4)
5. Becet F. M., Colard D. Les Droits de l'homme. Paris. 1982. с. 421 [↑](#footnote-ref-5)
6. Colliard C.-A. Libertes publiques. Paris, 1972. с. 210 [↑](#footnote-ref-6)
7. BGBL fiir Osterreichische Republik. 1986. № 679. [↑](#footnote-ref-7)
8. BGBL fur Osterreichische Republik. 1978. №. 565. [↑](#footnote-ref-8)
9. Dicey Л-The Law of the Constitution. London, 1902. [↑](#footnote-ref-9)
10. США — Конституция и права граждан. М., 1987. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ermacora F. Rechtsquellen zu den Grundfreiheiten und Menschenrechten in 6'sterreich. Wien, 1988. [↑](#footnote-ref-11)
12. 1 Becet F. M., Colard D. Les Droits de l'homme. Paris. 1982. [↑](#footnote-ref-12)
13. 1 Colliard C.-A. Libertes publiques. Paris, 1972. [↑](#footnote-ref-13)
14. 1 BGBL fiir Osterreichische Republik. 1986. № 679. [↑](#footnote-ref-14)
15. 1 BGBL fur Osterreichische Republik. 1978. №. 565. [↑](#footnote-ref-15)
16. 1 Dicey Л-The Law of the Constitution. London, 1902. [↑](#footnote-ref-16)
17. 1 США — Конституция и права граждан. М., 1987. [↑](#footnote-ref-17)