

В.Н.Кивель

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ

В условиях смены социально-экономической формации и последовавшего за ней глубокого социально-экономического и политического кризиса в республиках бывшего Советского Союза, ныне суверенных государствах, институт защиты прав граждан, а мы считаем его самостоятельным конституционным институтом, подвергается большим испытаниям. Провозглашение естественных прав человека (существование которых в науке советского государственного права отрицалось), с одной стороны, и хаос во всех областях общественной жизни, - с другой, на практике обернулись массовыми нарушениями прав граждан и ослаблением их защиты.

Для обеспечения прав человека оказалась недостаточной только их констатация, поэтому, закрепив права человека в нормативных актах государства, необходимо выработать надежный социально-правовой механизм их реальной защиты как со стороны государства, так и со стороны общества. Необходимо в Конституции Республики Беларусь вслед за главой, в которой закрепляются основные права, свободы и обязанности граждан, ввести главу, посвященную защите конституционных прав и свобод. В ней должны быть отражены основные формы, методы и средства защиты прав человека. Конкретный механизм защиты прав человека должен быть определен в текущем законодательстве.

Однако в зависимости от политической, социально-экономической среды юридический механизм защиты прав человека может снижать или усиливать эффективность правозащитных мер. В условиях экономического кризиса, нестабильной политической обстановки, потери моральных ценностей, что наблюдается в современных условиях жизни нашего общества, невозможна эффективная защита в полной мере особенно экономических, социальных и культурных прав граждан. Выход из создавшегося положения видится в укреплении государственной власти, где бы при сильной власти в центре и на местах основным принципом провозглашались бы права человека и их защита. Для этого необходима политическая консолидация общества с последующим решением экономических, социальных, политических и иных задач, стоящих в целом перед обществом и государством.

Одно из условий защиты прав человека является социально-психологический перелом в отношении прав человека не только со стороны государственных чиновников, но и со стороны всего населения республики, независимо от национальных, расовых, религиозных, социальных различий. Изжить

пренебрежительное отношение к правам человека в обществе, это большое продвижение по пути к подлинной демократии.

В сороковых годах в советской научной литературе имела место точка зрения, согласно которой внимание к проблемам защиты прав и интересов личности рассматривалось как проявление буржуазного либерализма. Только после XX съезда КПСС появились отдельные разработки по проблемам защиты прав человека. В СССР вопросами прав граждан занималась большая группа ученых-юристов, однако тема защиты прав граждан мало исследована. В нашей республике научными исследованиями в области защиты прав человека занимаются в основном А.А.Головко, В.А.Кучинский. Скудность теоретических разработок проблем защиты прав человека в Республики Беларусь не дает возможности в полном объеме на сегодняшний день представить цельную национальную концепцию этой важной проблемы.

Большую роль в формировании национального механизма защиты прав человека может сыграть опыт зарубежных государств. Естественно, нет необходимости копировать зарубежный опыт, но возможно учесть лишь все лучшее в странах старой демократии, усовершенствовав его применительно к национальным особенностям, государственному строительству нашей республики. Если Республика Беларусь войдет в Европейский Союз, то можно будет нашим гражданам обращаться в международные организации за защитой своих прав.

Проблемным является вопрос о взаимоотношениях международного и национального права, о возможности граждан, не находящих защиты своих прав в рамках национального государства, обращаться в органы международных организаций. В новых конституциях государств СНГ закреплена формулировка о прерогативе норм международного права перед нормами национального права. Если в них есть расхождения по вопросам прав человека, их защите, то действуют нормы международного права. Можно согласиться с этим положением, если национальное государство подписало и ратифицировало данный международный правовой акт. Принцип действия этого положения необходимо закрепить в главе Конституции о защите прав граждан, а также привести в соответствие с международными актами все национальное законодательство. Аналогичное положение о действии международных правовых актов сложилось в Австрии. Присоединившись к Европейской Конвенции защиты прав человека и фундаментальных свобод, Австрия ратифицировала ее на уровне Конституционного закона, тем самым обязалась обеспечивать защиту прав человека, закрепленных в Конвенции.

Необходимо также в конституционном порядке урегулировать вопрос обращения граждан, не нашедших возможности защитить свои права и права

своих близких в рамках правовой системы республики, в международные организации.

Что касается научной классификации ныне существующих форм правовой защиты прав человека, то большинство авторов приходит к единому мнению, что именно ими является две основные формы: судебная и внесудебная. В свою очередь, внесудебная форма защиты прав человека осуществляется представительными органами власти, административными органами (сюда входят исполнительные органы власти, Министерство внутренних дел, Комитет государственной безопасности, Министерство юстиции с подведомственными ему организациями (например, нотариатом)), органами прокуратуры, общественными организациями и политическими партиями. Недостатком в существующей системе органов является то, что нет единого, центрального органа государства, основной функцией которого была бы защита прав человека. Таким органом в перспективе видится Конституционный Суд, который мог бы выполнять надзорную инстанцию в области защиты прав человека. Однако, до сих пор эту роль не в состоянии выполнить Конституционный Суд Республики Беларусь, ввиду малочисленного состава судей и большой нагрузки. Необходимо найти возможность сократить сроки рассмотрения данной категории дел. Наличие большого числа государственных органов, по закону призванных защищать права человека, на практике оборачивается бездействием. Люди не знают, в какой орган государства необходимо обращаться за защитой своих прав. Зачастую бывает так, что человек, обратившийся в различные государственные органы и не получивший должную защиту, теряет веру в государство. Авторитет власти при этом падает в глазах большинства населения республики.

Судебная система Республики Беларусь, как основная форма защиты прав человека, нуждается в усовершенствовании. Нам представляется необходимым наделить Верховный Суд Республики Беларусь, как суд надзорной инстанции, полномочием отмены подзаконных нормативных актов, нарушающих конституционные права граждан и нормы международного права, подписанные и ратифицированные республикой. Такими полномочиями следует наделить Верховный Суд наряду с Конституционным Судом, что дало бы возможность своевременно восстанавливать права граждан, избегая бюрократические ведомственные барьеры. Повысилась бы роль и престиж судов. В какой-то мере мы приблизились бы к равенству судебной власти по отношению к другим ветвям власти.

Граждане не спешат, однако, прибегать к защите своих нарушенных прав в силу следующих обстоятельств:

- практически на протяжении всего советского периода и в настоящее время суды ассоциируются в народе, как карательные органы государства, а не как защитники интересов человека;

- процедура рассмотрения судами исков о защите прав и свобод сложна и громоздка;

- в судебных решениях не принято ссылаться на нормы Конституции, а в действующем законодательстве по данным вопросам много пробелов или действуют еще старые нормативные акты.

В прессе неоднократно поднимался вопрос о необходимости введения в состав районных судов судьи по делам об административных правонарушениях. Это положение закреплено сейчас в Законе Республики Беларусь "О судостроительстве и статусе судей в Республике Беларусь" от 13 января 1995 года.

До недавнего времени суды рассматривали небольшой процент дел в этой области. Как правило, на практике защитой прав граждан в области государственного управления занимались партийные органы в соответствии со статьей 6 Конституции СССР и аналогичной статьей Конституции БССР. После распада Советского Союза и упразднения главенствующей роли партии в государственном аппарате нет специального органа, который занимался бы защитой прав человека, в частности, на уровне первичных административно-территориальных единиц. Множество же государственных организаций, которым закон вменяет в обязанности защищать права человека, относятся к этому формально. Причин здесь несколько: во-первых, вменение в обязанность защищать права граждан - было фикцией, во-вторых, не было выработано механизма защиты прав граждан. Суды какой-либо существенной правозащитной роли до недавнего времени практически не проявляли. В так называемые застойные годы основным органом по защите прав граждан был партийный аппарат КПСС как своего рода надзорная инстанция. Если человек не находил защиты своих прав в государственных учреждениях, он, как правило, обращался в местные партийные органы. Основная масса жалоб рассматривалась райкомами партии, хотя адресовалась людьми в различные звенья цепи партийных органов, вплоть до ЦК КПСС. Вместе с аппаратом КПСС была сломана практика защиты прав граждан на территории бывшего СССР с вытекающими отсюда последствиями: массовыми нарушениями прав граждан, их незащищенностью со стороны государства в целом.

В условиях падения престижа государственных органов в глазах населения настала необходимость введения в правовую систему Республики Беларусь института Омбудсмана. Данный институт был впервые основан в Швеции в 1809 году. В государственно-правовом смысле Омбудсмен представляет собой избранный парламентом орган или должностное лицо, осуществляющие кон-

троль практически за всеми органами государственного управления, а в некоторых государствах и за судебными органами в области защиты прав человека. Омбудсмен не имеет права изменять решений подзаконных органов. Он может косвенно влиять на изменение решения путем направления своего мнения в орган, нарушивший права человека, о необходимости изменения его решения. Если, допустим, орган исполнительной власти не изменяет своего решения, Омбудсмен обращается в вышестоящий исполнительный орган, который вправе отменить решение органа, нарушившего права человека. Если данное средство не принесло успеха, то Омбудсмен обращается к общественности через средства массовой информации с заявлением о нарушении органом исполнительной власти прав человека. Таких не прямых средств воздействия на орган или должностное лицо государства, нарушившее права человека, может быть великое множество. Все зависит от того объема полномочий, которыми законодатель наделит Омбудсмана. Институт Омбудсмана под различным названием (медиатор во Франции, уполномоченный по правам граждан в Польше) действует более чем в ста странах мира. В январе 1994 года должность уполномоченного по правам человека была введена в России. Конечно, институт Омбудсмана требует тщательного, детального изучения в практике государств, где он действует, прежде чем ставить вопрос о введении его в нашей республике. Основным гарантом защиты прав человека в целом является состояние общества и государственного строительства, экономики, культуры нации и уровень образованности каждого гражданина. Поэтому необходима целенаправленная политика государства по ориентации государственных органов на более эффективную защиту прав личности, разработку государственной программы по защите прав человека в Республике Беларусь; последовательное проведение судебной реформы; приведение текущего законодательства по защите прав человека в соответствие с Конституцией Республики Беларусь и международными договорами, которые Республика Беларусь подписала, ратифицировала, тем самым обязалась их выполнять; внедрение в систему образования курсов по правам человека и их защите.

¹ Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968., С. 48.

² Визер Б. Защита прав человека в Австрии. // Государство и право. 1993. № 1. С. 105.

³ Охрана прав граждан в зарубежных странах: институт Омбудсмана (сравнительные аспекты). М., 1991. С. 13.