

Частное учреждение образования
«БИП-Институт правоведения»

**МЕХАНИЗМЫ
ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

Монография

Научный редактор заслуженный юрист Республики Беларусь,
доктор юридических наук, профессор
М.И. Пастухов

Минск
2019

УДК 341.23(476)
ББК 67.400.3
М 55

Механизмы защиты прав и свобод человека в Республике Беларусь:
монография / под ред. М. И. Пастухова. – Минск: БИП, 2019. – 117 с.

ISBN 978-985-7240-04-3.

В монографии изложены теоретические и правовые основы защиты прав и свобод человека. Особое внимание уделено формированию правового государства как фундаменту реализации прав и свобод граждан, конституционным механизмам правовой защиты. Рассмотрены также некоторые исторические и практические аспекты защиты прав человека в Республике Беларусь.

Целевой аудиторией монографии являются, прежде всего, студенты, магистранты юридических вузов, а также сотрудники законодательных и правоприменительных органов.

Печатается по решению Совета
Частного учреждения образования «БИП – Институт правоведения»

Под редакцией заслуженного юриста Республики Беларусь,
доктора юридических наук, профессора *М.И. Пастухова*

Авторы:

гл. 1-4 *М.И. Пастухов*;
гл. 5, вопр. 1 *Н.В. Мисаревич*;
гл. 5, вопр. 2 *В.Н. Цед*;
гл. 5, вопр. 3 *Т.В. Филипчик*;
гл. 5, вопр. 4 *Н.С. Пилипенко*;
гл. 5, вопр. 5 *И.А. Белова*;
гл. 5, вопр. 6 *Д.Н. Скютте*

Рецензенты:

доктор юридических наук,
заслуженный работник образования Республики Беларусь *В.А. Круглов*,

доктор экономических наук, доцент *А.И. Максимчук*,

кандидат юридических наук, доцент *В.Н. Кивель*

ПРЕДИСЛОВИЕ

Защита прав и свобод человека остается наиболее значимой целью любого правового государства.

Как свидетельствует практика, в Республике Беларусь имеется еще немало случаев, когда граждане не могут добиться защиты своих прав и свобод. Суды нередко отказывают в такой защите, ссылаясь на неподведомственность споров. Конституционный суд вообще не уполномочен рассматривать обращения граждан. Надежды на адвокатов в большинстве случаев оказываются тщетными ввиду их незначительных возможностей в уголовном процессе. К тому же их услуги являются для многих клиентов дорогими.

В качестве последнего средства правовой защиты граждане Беларуси используют обращение в Комитет ООН по правам человека в Женеве. Эта процедура сложная и длительная. И самое печальное, что после всех мытарств, связанных с принятием решения этой международной инстанцией, граждане узнают, что белорусские власти не считают для себя обязательными решения Комитета ООН по правам человека.

Такая ситуация в сфере защиты прав и свобод граждан Республики Беларусь вынуждает высказать предложения по укреплению механизмов защиты. Одним из них может стать введение должности уполномоченного по правам человека, которая зарекомендовала себя во многих странах мира.

Очевидно, что в условиях информационного и технологического прогресса следует ускорить развитие белорусского государства и общества. С этой целью предлагается программа под условным названием «10 шагов к правовому государству».

Нам предстоит еще многое сделать для улучшения ситуации в сфере защиты прав и свобод граждан. К этому мы должны упорно идти как к заветной цели.

Авторы надеются, что читатели заинтересованно изучат содержание книги, поделятся впечатлениями с коллегами и вместе станут активными строителями демократического правового государства в Республике Беларусь.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

1.1 Развитие теории прав человека в мире и в Беларуси

Как отмечает российский правовед Е.А.Лукашова, права человека, их генезис, социальные корни, назначение – одна из «вечных» проблем социально-культурного развития человечества¹.

Процесс формирования концепции прав человека прошел длительный путь. Первые идеи о прирожденных правах человека высказывались мыслителями еще в античном мире, в том числе в Древней Греции и Римском государстве.

В период средневековья теория прав и свобод человека имела ограниченное развитие. Памятником средневекового права в этой области является **Великая хартия вольностей**, принятая в Англии летом 1215 года в период правления короля Иоанна. В ней провозглашались некоторые права подданных, а также гарантии этих прав.

Следующим шагом на пути обеспечения прав человека в Англии стал **Акт 1679 г. «О лучшем обеспечении свободы подданного и о предупреждении заточений за морями» («Habeas corpus Act»)**. В соответствии с ним устанавливалась процедура, согласно которой каждый арестованный мог требовать судебного разбирательства по вопросу законности его ареста и предъявления обвинения. Тем самым, впервые были закреплены гарантии неприкосновенности личности в уголовном процессе.

Еще одним актом британского парламента, который вошел в историю прав человека, стал **Билль о правах 1689 г.** Он закрепил свободу слова в парламенте, а также право подданных на обращение с петициями к королю.

Наиболее ярким представителем английской школы прав человека того времени был **Джон Локк (1632-1704)**. Он разработал теорию о прирожденных правах человека. Основными из них он считал право на жизнь, на свободу и на собственность.

Ряд новаций в концепцию прав человека внесли французские просветители, в том числе: Шарль Луи Монтескьё, Поль Гольбах, Дени Дидро, Жан-Жак Руссо.

Французским биллем о правах стала **Декларация прав человека и гражданина Франции 1789 г.** В этом историческом документе впервые в систематизированном виде закреплялись основные права человека. Они имели форму гарантий, адресованных органам власти.

Вот некоторые выдержки из положений Декларации:

«Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. Общественные различия могут основываться лишь на общей пользе» (ст. 1);

«Цель всякого политического союза – обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека. Таковые – свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению» (ст. 2);

«Закон имеет право запрещать лишь действия, вредные для общества. Все, что не запрещено законом, то дозволено, и никто не может быть принужден делать то, что не предписано законом» (ст. 5);

«Никто не может подвергаться обвинению, задержанию или заключению иначе, как в случаях, предусмотренных законом и в предписанных им формах» (ст. 7);

«Поскольку каждый считается невиновным, пока его вина не установлена, то в случаях, когда признается нужным арест лица, любые излишне суровые меры, не являющиеся необходимыми, должны строжайше пресекаться законом» (ст. 9);

«Для гарантии прав человека и гражданина необходима государственная сила; она создается в интересах всех, а не для личной пользы тех, кому она вверена» (ст. 12).

¹ Права человека: учебник для вузов / Отв. ред. Е.А.Лукашова. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – С.15.

Позднее положения Декларации прав человека и гражданина 1789 г. были закреплены в **Конституции Франции 1791 г.**

Права и свободы человека и гражданина, провозглашенные в правовых документах Англии и Франции, приобрели общемировое значение. Они стали образцом для других стран, в том числе при подготовке Конституций.

В США идея прав человека получила закрепление в **Декларации о независимости, принятой 4 июля 1776 г.** В преамбуле к ней содержались такие слова: *«Мы полагаем самоочевидным те истины, что все люди созданы равными и наделены Творцом определенными неотчуждаемыми правами. К ним относятся жизнь, свобода, стремление к счастью. Для обеспечения этих прав среди людей учреждаются правительства, черпающие свои полномочия в согласии управляемых».*

В 1787 г. после войны за независимость американского государства была принята Конституция США, а в 1791 г. в нее были внесены 10 поправок, получивших название американского Билля о правах человека.

Указанные поправки провозглашали, в частности: свободу вероисповедания, свободу слова, свободу печати, право людей на мирные собрания, право обращаться в правительство с ходатайствами о возмещении ущерба, право людей не подвергаться необоснованным обыскам и конфискациям, право на надлежащие судебные процедуры, быстрое и публичное рассмотрение их дел беспристрастным судом присяжных.

Права человека получили закрепление и в законодательстве, действовавшем на белорусских землях. Самым известным актом того времени являлся **Статут Великого княжества Литовского**. Он имел три редакции. В первом Статуте 1529 г. регулировались вопросы гражданского, семейного, наследственного права, а также уголовного и процессуального права. Статут 1566 г. усовершенствовал редакцию первого Статута. В третий раз Статут ВКЛ был переиздан в 1588 г. Он аккумулировал все нормы действовавшего тогда законодательства и включал в себя 487 статей («артыкулаў»).

Среди белорусских просветителей широкую известность получил **Франциск Скорина** из Полоцка (1490 – 1551). Он учился в Праге и Кракове. Потом занимался печатным делом. В 1520 году переехал в Вильню, где основал первую на территории ВКЛ типографию. Издал книгу на белорусском языке «Псалтырь», позднее – «Малую подорожную книжку» (1522 г.) и «Апостол» (1525 г.).

Другим известным белорусским просветителем считается **Сымон Будный** (1530-1593). В труде «О светской власти» он утверждал, что каждый человек обладает рядом неотъемлемых прав, в том числе правом на свободу мысли и совести.

Видным представителем белорусской школы права той поры был **Иероним Стройновский (1752 – 1815)**, профессор кафедры естественного права Виленского университета, а затем – его ректор. Его главный труд – «Наука права природного, политического, государственного хозяйства и права народов». И.Стройновский утверждал, что человек от рождения сам себе хозяин, его нельзя лишить собственности, свободы, развития. В этом он видел опасность и благополучие общества.

В современный период теория прав человека в Республике Беларусь получила дальнейшее развитие. По мнению И.И. Котляра, права человека – это сложное, многогранное понятие, которое связано не только с государством и правом, но еще в большей степени с культурой, философией, этикой, религией².

Ряд исследователей дают свои трактовки прав человека. Так, **И.Н. Белякович** определяет права человека как «комплекс благ, обуславливающих обязательность их закрепления и охраны со стороны государства, которые предопределяют формулирование субъективных прав, имеющих свое нормативное закрепление»³.

² Котляр И.И. Права человека: учеб. пособие / И.И.Котляр. – Мн.: Тесей, 2005. - С. 9.

³ Белякович, И.Н. Теоретико-методологические проблемы прав и свобод человека // Право и демократия: Сб. научных трудов. – Вып.11. – Минск: БГУ, 2001. - С. 30.

Заслуживает внимания позиция члена-корреспондента Национальной академии наук Беларуси **Л.Ф. Евменова**. Он полагает, что права человека – *«это, во-первых, определенные притязания (претензии) человека к обществу как к своему творению. Это, во-вторых, определенные формы долженствования общества человеку»*⁴.

Действительно, права человека имеют естественную природу и неотделимы от индивида. Они характеризуют человека как члена общества, у которого имеются определенные возможности. Реализуя их, человек удовлетворяет свои потребности и развивает свои способности. Права человека должны признаваться другими членами общества, а также закрепляться в законодательных актах.

С учетом высказанных суждений можно утверждать, что *права человека – это обусловленные природой человека возможности, которые получают закрепление в правовых нормах и обеспечиваются органами власти*.

В юридической литературе и в законодательстве используются два сходных понятия: «права человека» и «права гражданина». Между ними есть общее и отличия.

Общим является то, что в речь идет, по сути, об одних и тех же правах. В то же время права человека являются базовыми. Они присущи всем людям от рождения. Что касается прав гражданина, то они включают в себя те права, которые закрепляются за человеком в силу его принадлежности к конкретному государству. В результате гражданин обладает всем набором прав, относящихся к общепризнанным правам человека плюс всеми правами гражданина, признаваемыми в данном государстве.

Следует также проводить различия между такими понятиями, как: «права человека» и «свободы человека». Термин «права человека» предполагает возможность получения конкретных благ (например, право на труд, право на получение образования, право на социальное обеспечение), а термин «свобода человека» подчеркивает больший выбор способов самореализации (например, свобода выражения мнений, свобода объединения в политические партии и иные организации, свобода творчества).

Некоторые выводы

Права человека – это обусловленные природой человека возможности, которые получают закрепление в законодательных актах и обеспечиваются органами власти. Они являются легальным способом выражения потребностей человека в различных сферах жизнедеятельности, а также его способностей к развитию и творчеству.

По мере эволюции права и свободы человека получили закрепление в правовых документах, в том числе Великой хартии вольностей 1215 г., Британском акте 1679 г. «Habeas corpus Act», Билле о правах 1689 г., Декларации прав человека и гражданина Франции 1789 г., Конституции Франции 1791 г., Билле о правах США 1791 г., Статутах Великого княжества Литовского 1522, 1566, 1588 гг.

Определенный вклад в развитие теории прав человека внесли белорусские ученые. Среди них: И.И.Котляр, И.Н.Белякович, Л.Ф.Евменов.

⁴ Евменов Л.Ф. Право быть человеком: курс лекций /Л.Ф.Евменов. – Мн.: НО ООО «БИП-С». - 2003. – С. 7.

1.2 Международные стандарты в области прав человека

Необходимость в создании международной организации, которая занималась бы обеспечением мира и безопасности, возникла после Первой мировой войны. Такой организацией стала **Лига Наций**. Она была создана 28 июня 1919 г. после подписания представителями 44 государств Договора и Устава этой Организации.

Цели Лиги Наций включали в себя: разоружение, предотвращение военных действий, обеспечение коллективной безопасности, урегулирование споров между странами, а также улучшение качества жизни на планете. Что касается защиты прав человека, то в Уставе провозглашались права трудящихся на справедливые и гуманные условия труда. Кроме того, уделялось внимание защите прав национальных меньшинств.

Однако Лига Наций как международная организация не имела эффективных средств воздействия в отношении государств-членов. Резолюции, принимаемые Генеральной ассамблеей Лиги Наций, не в полной мере соблюдались. В 1935 г. Германия, вопреки условиям Версальского мирного договора, ввела всеобщую воинскую мобилизацию и, по сути, начала подготовку к войне. После осуждения ее действий со стороны стран-членов Лиги Наций она вышла из состава Организации. 3 сентября 1939 г. Германия начала военные действия в Польше, что привело к новой мировой войне.

После Второй мировой войны страны антигитлеровской коалиции договорились о создании новой всемирной организации. Ею стала **Организация Объединенных Наций (ООН)**. Отправной точкой в ее истории стал день 26 июня 1945 г., когда на международной конференции в Сан-Франциско (США) представителями 48 государств был утвержден Устав этой организации. Он вступил в силу с 24 октября 1945 г.

В соответствии с Уставом целями ООН являются: поддержание международного мира и безопасности, улаживание или разрешение мирными средствами международных споров, развитие дружественных отношений между нациями на основе принципа равноправия и самоопределения народов; осуществление международного сотрудничества в экономических, социальных, культурных и гуманитарных областях, развитие уважения к правам человека и основным свободам.

Для выработки стандартов в области прав и свобод человека в рамках ООН была создана специальная комиссия юристов. Ее возглавила **Элеонора Рузвельт**, жена бывшего президента США Теодора Рузвельта. Ее заместителем стал известный французский специалист в области прав человека **Рэне Кассэн**.

Документ, подготовленный комиссией, получил название **Всеобщая декларация прав человека**. После длительных обсуждений Декларация была принята представителями 48 государств-членов ООН (при 8 воздержавшихся от стран социалистического лагеря) 10 декабря 1948 г.

Всеобщая декларация прав человека закрепила наиболее важные права и свободы человека. Она была принята в качестве задачи, *«...к выполнению которой должны стремиться все народы и государства с тем, чтобы каждый человек и каждый орган власти, постоянно имея в виду настоящую Декларацию, стремились путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению путем национальных и международных прогрессивных мероприятий всеобщего и эффективного признания и осуществления их как среди народов государств – членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией»*.

Несмотря на рекомендательный характер, Всеобщая декларация прав человека получила значение общепризнанного стандарта в сфере прав человека.

Наиболее значимыми международными актами в области прав человека стали **Международный пакт о гражданских и политических правах** и **Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах**. Они были приняты 16 декабря 1966 г. на основе и в развитие Всеобщей декларации прав человека.

Своеобразным приложением к Международному пакту о гражданских и политических правах стали **два Факультативных протокола**. Первый протокол закрепляет процедуру подачи индивидуальных обращений в Комитет ООН по правам человека, а второй протокол направлен на отмену смертной казни в государствах-членах.

Советский Союз лишь в 1973 г. ратифицировал Пакты о правах человека. Однако их содержание долгое время замалчивалось. В 1991 г. Советский Союз принял решение о ратификации первого Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах.

Российская Федерация взяла на себя обязательство соблюдать все международные договоры бывшего Союза.

Республика Беларусь подтвердила свои обязательства как правопреемница Белорусской ССР. 10 января 1992 г. Верховный Совет Республики Беларусь ратифицировал первый Факультативный протокол. Что касается второго Факультативного протокола об отмене смертной казни, то Беларусь отказывается его признать, оставаясь единственной страной на европейском пространстве, где применяется смертная казнь.

Международные пакты о правах человека 1966 г. стали правовой основой для классификации общепризнанных прав и свобод на гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права.

В Международном пакте о гражданских и политических правах получили закрепление следующие **гражданские права и свободы**:

право на жизнь (ст.6);

право на свободу и личную неприкосновенность (ст.9);

право лиц, лишенных свободы, на гуманное обращение и уважение достоинства (ст.10);

право на свободное передвижение и выбор места жительства (ст.12);

право на свободу мысли, совести и религии (ст.18).

В числе **политических прав и свобод** Международный пакт ООН предусматривает:

свободу проведения массовых манифестаций (ст.21);

свободу объединения в партии и иные ассоциации (ст.22);

право на доступ к государственной службе (ст.25);

право без всякой дискриминации на защиту закона (ст.26).

Набор **экономических, социальных и культурных прав человека** получил закрепление в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. В соответствии с ним к числу экономических и социальных прав относятся:

право на труд (ст.6); право на справедливые и благоприятные условия труда (ст.7);

право трудящихся на создание профсоюзов и вступление в них (ст.8);

право на социальное обеспечение, включая социальное страхование (ст.9);

особая помощь семье, материнству, детству (ст.10);

право каждого на достаточный уровень жизни, как самого работника, так и его семьи (ст.10);

право каждого на наивысший уровень физического и психического здоровья (ст.12);

право каждого на образование (ст.13).

Основными культурными правами признаются: право каждого на участие в культурной жизни; право на пользование результатами научного прогресса (ст.15).

Особенности правового статуса отдельных социальных групп

При закреплении прав и свобод человека учитываются особенности, присущие тем или иным социальным группам. Они отражаются в специальных международных актах.

Наибольшая забота в документах ООН проявляется о детях. В 1959 году Генеральной ассамблеей ООН была принята **Декларация прав ребенка**, закрепившая основные права детей. На ее основе в 1989 г. была принята **Конвенция о правах ребенка**, получившая название «Билль о правах ребенка». В ней отражены права детей во всех сферах деятельности. При этом акцентируется внимание на приоритетность их прав (ст.3).

Для осуществления контроля за соблюдением прав детей в государствах-членах ООН образован Комитет по правам ребенка, который изучает ситуацию в различных регионах мира и дает государствам рекомендации.

Под особой защитой ООН находятся женщины. В 1979 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла **Конвенцию «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин»**. В ней предусматриваются равные права женщин во всех сферах государственной, общественной и семейной жизни. Контроль за осуществлением Конвенции возложен на Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Кроме того, введена должность спецдокладчика ООН по вопросу о правах женщин.

Специальными субъектами защиты на международном уровне являются инвалиды. В 2006 году принята **Декларация ООН о правах инвалидов**, в которой прописаны ряд дополнительных прав инвалидов, а именно: право на медицинское, психическое или функциональное лечение, право на экономическое и социальное обеспечение и на удовлетворительный уровень жизни. К настоящему времени Декларацию ратифицировали более 100 государств, в том числе Республика Беларусь. Для претворения в жизнь положений Декларации действует Комитет по правам инвалидов в составе 18 экспертов.

Значительное внимание ООН уделяет защите прав и свобод пожилых людей. Это связано с доминирующей тенденцией на старение общества. Ожидается, что к 2050 году ¼ населения мира будут составлять люди старше 65 лет. В целях улучшения статуса этой социальной общности Генеральная Ассамблея ООН 16 декабря 1991 г. утвердила **Принципы в отношении пожилых людей**.

Правительствам государств-членов рекомендовано учитывать, что пожилые люди должны иметь доступ к продовольствию, воде, жилью, медицинскому обслуживанию, иметь возможность работать или заниматься другими видами приносящей доход деятельностью, иметь возможность участвовать в соответствующих программах образования и профессиональной подготовки, иметь доступ к социальным и правовым услугам и др.

С учетом увеличения миграционных потоков населения в 1951 г. была принята **Конвенция ООН о статусе беженцев**. В 1967 г. она была дополнена Протоколом, распространившим действие механизмов защиты на всех беженцев независимо от того, когда они были вынуждены покинуть свои дома. В развитие Конвенции и Протокола в рамках ООН было создано Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, филиалы которого имеются практически во всех государствах-членах, в том числе и в Республике Беларусь. Для помощи беженцам выделяются соответствующие средства.

Права национальных меньшинств

Права лиц, принадлежащих к меньшинствам, изложены в **Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 г.**

Этим лицам предоставляется право пользоваться достоянием своей культуры; исповедовать свою религию; использовать свой язык в частной жизни и публично; участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни; участвовать в принятии решений на национальном и региональном уровне; создавать свои собственные объединения в рамках национального закона; поддерживать контакты с гражданами других государств, с которыми они связаны национальными, этническими, религиозными или языковыми узами. Эти права могут осуществляться принадлежащими к меньшинствам лицами как индивидуально, так и совместно с другими членами данной группы.

В соответствии с Декларацией государства должны охранять на своих территориях существование, национальную или этническую самобытность меньшинств, поощрять создание условий для развития этой самобытности; принимать надлежащие законодательные и иные меры для достижения этих целей. Указанные лица должны иметь надлежащие возможности для изучения своего родного языка и обучения на нем.

Контроль за соблюдением прав меньшинств в рамках ООН возложен на Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. Он оказывает поддержку деятельности ряда договорных органов по правам человека, равно как и вопросам, связанным с правами лиц, относящихся к меньшинствам.

Права народов

О правах народов говорится в Уставе ООН, преамбуле к Всеобщей декларации прав человека, в первых статьях Международных пактов о правах человека 1966 г., Декларации о принципах международного права 1970 г., ряде других актов ООН.

Права народов получили закрепление в ряде региональных международно-правовых актов, в том числе в Африканской хартии прав человека и прав народов (1981 г.), Азиатско-тихоокеанской декларации человеческих прав индивидов и народов (1988 г.).

К основным правам народов относятся: право на самоопределение; право на равенство с другими народами; право свободно распоряжаться природными ресурсами; право на национальную и международную безопасность; право на самобытность, включая культуру; право на участие в решении национальных и глобальных проблем; право на экологическую безопасность; право на информированность о других народах.

Совет Европы

Основным документом в области прав человека в Совете Европы является **Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод**. Она была принята в 1950 г. и вступила в силу в 1953 г. Конвенция содержит перечень неотъемлемых прав и свобод человека и обязывает государства соблюдать эти права.

В частности, в Конвенции закреплены такие права, как: право на жизнь, на защиту от пыток и бесчеловечного обращения, на свободу и безопасность личности, на справедливое судебное разбирательство, уважение частной и семейной жизни, а также права на свободу переписки, свободу выражения мнений (включая свободу прессы), вероисповедания, на свободу объединения, на участие в мирных собраниях.

В качестве составной части Конвенции рассматриваются Протоколы, которые детализируют нормы Конвенции о правах человека.

Как известно, Республика Беларусь не является членом Совета Европы по причине отказа от применения смертной казни. Вопрос об отмене этого вида уголовного наказания или о введении моратория продолжает оставаться дискуссионным.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)

Важную роль в области защиты прав человека на европейском континенте играет еще одна региональная структура – **Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)**. В состав ОБСЕ входят 57 государств, в том числе США, Канада, почти все страны Европы, ряд стран Центральной и Восточной Азии, включая бывшие республики Советского Союза.

Организация берет начало с Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе как многостороннего форума между Организацией Варшавского Договора и НАТО. На Совещании в Хельсинки (30 июля – 1 августа 1975 г.) руководителями 35 государств-участников был подписан Заключительный акт. В нем закреплялись обязательства, которые государства-члены возлагали на себя. В их числе – соблюдение прав человека и основных свобод, развитие контактов между людьми, обеспечение свободы средств массовой информации.

До 1 января 1975 г. Организация называлась «Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе» (СБСЕ), а после этой даты была переименована в ОБСЕ.

К основным целям ОБСЕ относятся: 1) военно-политическая безопасность и укрепление доверия в военной сфере; 2) сотрудничество в экономической и научно-технической

сферах, а также в области охраны окружающей среды; 3) сотрудничество в гуманитарной сфере, в области культуры и образования; 4) реализация программы сотрудничества по вопросам Средиземноморья.

Указанные цели получили конкретизацию в таких документах СБСЕ/ОБСЕ, как: «Парижская хартия для новой Европы» 1990 г., Хельсинский документ «Вызов времени перемен» 1992 г., Будапештский документ «К подлинному партнерству» 1994 г., Лиссабонская декларация «О модели общей и всеобщей безопасности» 1996 г., Стамбульская хартия европейской безопасности 1999 г.

Некоторые выводы

Международные стандарты в области прав человека закрепляются во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, двух Факультативных протоколах к Международному пакту о гражданских и политических правах, иных актах, провозглашающих права отдельных категорий лиц (детей, женщин, инвалидов, пожилых людей, мигрантов и членов их семей).

Международные стандарты в области прав человека на европейском континенте дополняются в актах, принятых такими межправительственными организациями, как Совет Европы и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Республика Беларусь ратифицировала большинство международных актов в области прав человека и периодически отчитывается о прогрессе в данной сфере. В то же время Беларусь пока не является членом Совета Европы и остается единственной страной, где применяется смертная казнь.

1.3 Конституция Республики Беларусь о способах защиты прав человека

В Конституции Республики Беларусь получили закрепление практически все общепризнанные права и свободы человека и гражданина⁵.

В плане исследования темы интерес представляют положения раздела II Конституции «Личность, общество, государство». В нем перечисляются основные права и свободы граждан в разных сферах деятельности, основные обязанности, а также основные гарантии защиты прав и свобод.

Сфокусируем внимание на наиболее важных моментах.

К принципам (основам) правового статуса личности относятся положения, предусмотренные в ст.ст.21, 22 и 23 Конституции Республики Беларусь.

Согласно ст.21 Конституции, обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства. Это следует понимать как возложение на государство обязанностей по созданию условий для максимально полной реализации прав и свобод граждан, а в случае их нарушения, – по эффективной защите.

Как справедливо отмечает Г.А.Василевич, «...от того, насколько гарантированы права и свободы, мы можем судить о том, реальны или декларативны положения Конституции»⁶.

После проведения в ноябре 1996 г. республиканского референдума статья 21 Конституции была дополнена новой частью следующего содержания: «Каждый имеет право на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий».

Эта формулировка по своей сути воспроизводит статью 25 Всеобщей декларации прав человека, в которой говорится об обязанности государств принимать меры по постоянному повышению жизненного уровня каждого человека.

Понятное дело, что разработчики поправок в Конституцию перед референдумом хотели «приукрасить» главную статью раздела II. Но в итоге она оказалась не обеспеченной соответствующими гарантиями. Пришлось давать пояснения на этот счет. Так, один из разработчиков поправок в Конституцию Г.А.Василевич отмечает, что «...не следует возводить данную норму в абсолют»⁷.

Не менее важная норма закрепляется в ч.3 статьи 21 Конституции: «Государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства».

Белорусский правовед И.И. Пляхимович, комментируя указанную норму Конституции, обращает внимание на два обстоятельства. Во-первых, конституционные права являются лишь основными и не исчерпывают многообразие юридических возможностей индивидов, а во-вторых, права и свободы могут и должны развиваться, получая отражение в принимаемых для этого законах и других источниках⁸.

Эта норма Конституции расширяет правовой статус человека и гражданина до максимального предела. С одной стороны, права человека могут закрепляться в любых законах и иных внутренних правовых актах, а с другой стороны, в международных актах, к которым присоединилось белорусское государство.

И.И. Пляхимович приводит на этот счет хороший пример. Так, Международный пакт о гражданских и политических правах говорит о праве каждого, кто приговорен к смертной казни, просить о помиловании. Данное право отсутствует в Конституции Республики

⁵ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2006.

⁶ Василевич, Г.А. Конституция Республики Беларусь (научно-практический комментарий). – 2-ое изд. / Г.А.Василевич. – Минск: «Право и экономика», 2001. – С.98.

⁷ Василевич, Г.А. Конституция Республики Беларусь (научно-практический комментарий)... - С.99.

⁸ Пляхимович, И.И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь. В 2 т. Т.1 / И.И.Пляхимович. – Минск: Амалфея, 2015. – С.406.

Беларусь, но наше государство обязалось соблюдать его, поскольку ратифицировало данный международный акт⁹.

К теме исследования имеет отношение и статья 22 Конституции, которая провозглашает равенство всех перед законом и право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов.

Как отмечает И.И. Пляхимович, принцип юридического равенства граждан отражен и в ряде других статей Конституции (напр., ст.ст. 14, 16, 31, 32, 42, 50). Он признает, что некоторые признаки (политические убеждения, социальное происхождение, национальность, отношение к религии, язык, пол, возраст) сказываются на правовом статусе личности¹⁰.

Особого внимания заслуживает статья 23 Конституции, согласно которой ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц. При этом никто не может пользоваться преимуществами и привилегиями, противоречащими закону.

Из текста данной статьи Конституции следует, что права и свободы граждан, по общему правилу, не должны ограничиваться со стороны государства. Однако из этого правила имеются исключения при соблюдении двух условий: во-первых, такие изъятия допустимы на основании закона; во-вторых, они возможны лишь в отдельных случаях.

В комментарии к Конституции Республики Беларусь Г.А.Василевич утверждает, что *«...ограничения должны быть соразмерны демократической природе соответствующего права, его конституционному содержанию, в том числе обусловленные спецификой статуса некоторых категорий лиц, например, государственных служащих, выборных работников, военнослужащих и др.»*¹¹.

С этим можно согласиться. Однако как определить соразмерность ограничений? Этой неопределенностью органы власти нередко злоупотребляют. К примеру, в Законе «О массовых мероприятиях» от 30 декабря 1997 г. (с изм. и доп.) запрещается проводить такие мероприятия на объектах метрополитена, железнодорожного, водного и воздушного транспорта. Однако во многих странах Европы подобных ограничений в реализации права на свободу мирных манифестаций не делается. Кроме того, указанный Закон возлагает ряд обременительных обязанностей на организаторов массовых мероприятий, которые, по сути, лишают их возможности реализовать свое конституционное право.

Как дополнительное ограничение этого конституционного права можно расценить изданное 24 января 2019 г. постановление Совета Министров Республики Беларусь №49, которым утверждено Положение о порядке оплаты услуг по охране общественного порядка, оказываемых органами внутренних дел, расходов, связанных с медицинским обслуживанием, уборкой территории после проведения на ней массового мероприятия.

В соответствии с данным актом организаторы массового мероприятия для получения разрешения на его проведение должны предварительно оплатить услуги органов внутренних дел по охране общественного порядка, в частности: 3 базовые величины – для мероприятий с количеством участников до 10 чел.; 25 базовых величин – для мероприятий (...) от 11 до 100 чел.; 150 базовых величин – для мероприятий (...) от 101 до 1000 чел.; 250 базовых величин – для мероприятий (...) более 1000 чел. Также подлежат оплате услуги специализированных организаций с учетом расходов на зарплату, налогов и сборов, предметов снабжения и материалов, в том числе лекарств.

На мой взгляд, указанное постановление Правительства нельзя признать правомерным, поскольку оно ограничивает право граждан на свободу собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования. К тому же такое ограничение установлено на уровне подзаконного акта.

⁹ Пляхимович, И.И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь... – С.408.

¹⁰ Пляхимович, И.И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь... – С.413.

¹¹ Василевич, Г.А. Конституция Республики Беларусь (научно-практический комментарий). – С.103.

Автор разделяет мнение И.И.Пляхимовича о том, что «...государство может устанавливать ограничения, только если имеются реальные факторы, вынуждающие его вмешаться в права личности. В этом смысле органы власти должны обосновывать вводимые ограничения, поскольку бесосновательные ограничения неконституционны»¹².

В последующих статьях Конституции (ст.ст.24 – 51) закрепляются основные права и свободы граждан. Для них характерно не только декларирование, но и указание на конкретные гарантии их обеспечения. Это, так сказать, конституционные гарантии в узком смысле слова.

К примеру, в ст. 24 Конституции закрепляется право каждого на жизнь. При этом государство берет на себя обязательство защищать жизнь человека от противоправных посягательств. Далее говорится о том, что смертная казнь может применяться как исключительная мера наказания лишь за особо тяжкие преступления и только согласно приговору суда.

Еще один пример. Согласно ст. 25 Конституции, государство обеспечивает свободу, неприкосновенность и достоинство личности. Отступления от этой нормы допустимы лишь «...в случаях и порядке, установленных законом». Лицу, заключенному под стражу, предоставляется право на судебную проверку законности его задержания или ареста. Дополнительной гарантией соблюдения свободы, неприкосновенности и достоинства личности должна служить норма о том, что никто не должен подвергаться пыткам, жестокому, бесчеловечному либо унижающему его достоинство обращению или наказанию (ч. 3 ст. 25).

На практике обеспечить положения ст. 25 Конституции не всегда удается. Об этом имеется множество свидетельств, в частности, в Интернете. Значит, нужны дополнительные гарантии прав и свобод граждан.

В качестве основных гарантий прав и свобод граждан Республики Беларусь выступают нормы Конституции, предусмотренные в заключительной части раздела II. Речь идет о ст.ст. 59, 60, 61, 62, 63 Конституции.

Согласно ст. 59 Конституции, государство обязано принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь. В части второй статьи говорится об обязанности государственных органов, должностных и иных лиц, которым доверено исполнение государственных функций, в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности. Часть третья статьи устанавливает, что эти органы и лица несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности.

На мой взгляд, правильным является комментарий к статье 59 Конституции со стороны И.И.Пляхимовича: «Выполняя государственные функции, должностные лица выступают изначально в роли не уполномоченных, а обязанных лиц»¹³.

Действительно, государство, все его органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, несут ответственность за создание в стране порядка, который необходим для полного осуществления прав и свобод личности. Злоупотребление властью или служебными полномочиями, как и бездействие должностного лица, служебная халатность, незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение взятки, признаются должностными преступлениями и влекут за собой соответствующую ответственность (см. об этом подробнее: ст.ст. 424 – 432 УК).

В комментарии к статье 59 Конституции Г.А.Василевич отмечает: «Ориентиром для деятельности государства в области внутренней политики являются общепризнанные принципы и нормы международного права, то есть те стандарты, которые выработаны и приняты человеческим сообществом»¹⁴.

Что касается норм международного права, то это – международные договоры, которые заключены от имени белорусского государства. После присоединения Беларуси к Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями нормы международного права должны признаваться составной частью национального законодательства.

¹² Пляхимович, И.И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь... – С.428-429.

¹³ Пляхимович, И.И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь...- С.982.

¹⁴ Василевич, Г.А. Конституция Республики Беларусь...- С.206.

Этот факт был подтвержден в Законе от 8 июля 1998 г. «О международных договорах Республики Беларусь», а позднее – в новой редакции Закона от 23 июля 2008 г.¹⁵

Относительно общепризнанных принципов международного права среди белорусских юристов нет определенности. По мнению Л.А. Васильевой и О.А. Бакиновской, к числу таким принципов следует относить: 1) принцип неприменения силы или угрозы силой в международных отношениях; 2) принцип мирного урегулирования споров; 3) принцип невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государства; 4) обязанность государств сотрудничать друг с другом в соответствии с Уставом ООН; 5) принцип равноправия государств; 6) принцип суверенного равенства государств; 7) принцип добросовестного выполнения государствами обязательств, принятых ими в соответствии с Уставом ООН¹⁶.

Как отмечает И.И.Пляхимович, «от международного порядка зависит обеспечение, например, права на жизнь (недопущение войн), права на благоприятную окружающую среду, защита граждан Беларуси за ее пределами» [2, с.983].

Еще одной гарантией прав и свобод граждан Республики Беларусь выступает возможность их защиты компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки (ст.60 Конституции). Объектом судебной защиты являются не только права и свободы, но и законные интересы граждан¹⁷.

На практике далеко не все жалобы граждан принимаются судами к рассмотрению. Многие из них отклоняются под предлогом неподведомственности. Что касается возмещения имущественного вреда, а также материального возмещения морального вреда, то такого рода иски рассматриваются судами с большими трудностями.

Например, получил известность иск о компенсации вреда, заявленный бывшим правозащитником А. Бондаренко по факту его оправдания по ч.2 ст.411 УК («Злостное неповиновение требованиям администрации исправительного учреждения, исполняющего наказание в виде лишения свободы...»). После нескольких отказов в удовлетворении исковых требований суд Московского района г. Минска 8 января 2019 г. удовлетворил его требования к органам следствия в размере 7500 рублей.

Дополнительной гарантией защиты прав и свобод, которая была включена в текст Конституции после референдума 1996 г., является статья 61. Она предусмотрела право граждан Республики Беларусь обращаться в международные организации, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Такая возможность у граждан Беларуси появилась еще в январе 1992 г., когда Верховный Совет Республики Беларусь ратифицировал первый Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах. Именно тогда белорусское государство взяло на себя обязательство разрешить гражданам страны обращаться в Комитет ООН по правам человека с жалобами на нарушение их общепризнанных прав и свобод.

Еще одной важной гарантией защиты прав и свобод граждан Республики Беларусь является право на юридическую помощь (ст.62 Конституции). Каждому гарантируется возможность пользоваться в любой момент помощью адвокатов и других своих представителей в суде, иных государственных органах, органах местного самоуправления. При этом противодействие оказанию правовой помощи не допускается.

В плане реализации указанной нормы Конституции речь идет в первую очередь об адвокатах. Наряду с адвокатами, юридическую помощь в судах вправе оказывать представители участников процесса (ст.72 ГПК). В то же время иные категории юристов, в том числе правозащитники, лишены возможности представлять интересы граждан в судах, иных государственных органах, органах местного самоуправления. В этом можно усматривать противодействие оказанию юридической помощи.

¹⁵ О международных договорах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 8 июля 1998 г.: В редакции Закона от 23 июля 2008 г. // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2008. - № 184.

¹⁶ Международное публичное право: учеб. пособие / Л.А.Васильева, О.А.Бакиновская. – Минск: ТетраСистемс, 2010. – С.71.

¹⁷ Пляхимович, И.И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь.... – С.1006-1007.

Некоторые выводы

Конституция Республики Беларусь 1994 г. закрепила практически все общепризнанные права и свободы граждан. Правда, имеются некоторые «слабые места» в правовой регламентации раздела II. В частности, допускается применение смертной казни, право единоличного заключения граждан под стражу.

В Конституции предусматриваются гарантии двух видов: в статьях, которые провозглашают права и свободы, и в статьях, которые содержат дополнительные средства правовой защиты (ст.ст.59-63).

Как свидетельствует практика, имеющихся гарантий, недостаточно для полной и эффективной защиты прав и свобод граждан Республики Беларусь.

ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО КАК ФУНДАМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

2.1 Развитие представлений о правовом государстве

Идея правового государства своими корнями уходит в античное общество. Сократ, Платон, Аристотель и другие мыслители того времени пытались выявить взаимосвязи между государственной властью и правом. Они считали, что наиболее разумным и справедливым является такой порядок, при котором закон обязателен как для граждан, так и для представителей власти.

Например, древнегреческий философ **Платон** в своей работе «Законы» писал: «Я вижу близкую гибель того государства, где закон не имеет силы и находится под чьей-то властью. Там, где закон – владыка над правителями, а они – его рабы, есть спасение государства».

Последователь Платона **Аристотель** считал, что в обществе должен властвовать закон, который соответствует критерию справедливости. По его мнению, наилучшей формой государства является «полития», при которой обеспечивается политическая стабильность и равенство граждан¹⁸.

С идеями древнегреческих мыслителей о праве и государстве перекликаются гуманистические взгляды древнеримских общественных деятелей. Так, римский юрист Цицерон определял право как выражение разума и справедливости, а государство («respublica») как дело всего общества («власть всех»). Он, в частности, писал: *«Государство есть достояние народа, а народ – (...) соединение многих людей, связанных между собой согласием в вопросах права и общностью интересов»*¹⁹.

Символичным выражением разумной и справедливой организации публичной власти стал образ богини Правосудия (с повязкой на глазах, с мечом и весами в руках), олицетворяющей единение силы и права.

Идеи мыслителей античности оказали заметное влияние на развитие юридического мировоззрения в средние века. В эпоху феодализма право во многом поддерживало свои позиции ссылкой на божественность его происхождения и неразрывную связь с монархической властью. Формирование рыцарских и монашеских орденов способствовало утверждению корпоративного равенства, которое привело к идее равных прав всех членов организации (общества).

Развитие европейской юриспруденции XIII-XV вв. осуществлялось в рамках течения постгlossаторов. Они полагали, что нормы позитивного права (законодательства и обычного права) должны соответствовать требованиям естественного права. В частности, **Раймунд Луллий** (1234 – 1315 гг.) отмечал, что юрист обязан выяснить для себя, насколько справедлив конкретный закон. Если закон не отвечает требованиям справедливости, то он не должен применяться.

Такой естественно-правовой подход к пониманию права утверждал принцип верховенства права в государственной деятельности.

Неополитанский теолог Томас Аквинский (1125 – 1274 гг.) развивал политико-правовые идеи в рамках канонического учения. Он исходил из природы человека как «общественного существа», который вынужден общаться с себе подобными для удовлетворения своих потребностей. Государство, по его мнению, является политической силой, которая создается для достижения «общего блага». Он считал, что государство – это результат Божественного промысла, в котором воплощается идея общего блага, порядка и организованности²⁰.

Другой средневековый мыслитель **Марсилий Падуанский** (1275 – 1343 гг.) утверждал, что народ является источником всякой власти и верховным законодателем. В своей работе «Защитник мира» он обосновал тезис о необходимости разделения законодательной и

¹⁸ Мухаев, Р.Т. История политических и правовых учений: учебник для вузов. – М.: Приор-издат, 2004. – С.94.

¹⁹ Мухаев, Р.Т. История политических и правовых учений: учебник для вузов.... – С. 107.

²⁰ Мухаев, Р.Т. История политических и правовых учений: учебник для вузов.... – С. 126.

исполнительной властей, отдавая приоритет законодательной власти, как непосредственно исходящей от народа. Обобщив опыт современных ему итальянских республик, он настаивал на выборности всех должностных лиц, в том числе и монархов²¹.

Свои взгляды об устройстве государства высказывал флорентийский мыслитель **Николло Макиавелли** (1469-1527 гг.). Наибольшую известность получил его труд «Государь» (1513 г.). Н.Макиавелли впервые дал определение государства как аппарата для управления делами общества. При этом он считал народ пассивной массой, которая является объектом государственной власти. Он абсолютизировал власть правителя, который, по его мнению, мог использовать все средства для удержания власти и обеспечения спокойствия в стране²².

Новый этап в развитии идей правовой государственности относится к периоду первых буржуазных революций. Новое время потребовало новых представлений о праве, государстве, статусе личности. В тот период начинается борьба так называемого третьего сословия (буржуазии) за политические права и свободы, а также за ослабление абсолютной власти монарха.

Наиболее известными мыслителями Нового времени считаются голландский юрист **Гуго Гроций** (1583-1645), английский философ **Томас Гоббс** (1588-1679), голландский философ **Бенедикт (Барух) Спиноза** (1632-1677), английский философ **Джон Локк** (1632-1704), французский юрист **Шарль Монтескье** (1689-1755).

Так, Г.Гроций определял государство как «совершенный союз свободных людей, заключенный ради соблюдения права и общей пользы». Основной целью государства он считал охрану частной собственности посредством законов, которые могли бы обеспечить каждому спокойное пользование своим имуществом²³.

Томас Гоббс в своем труде «Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского» (1651 г.) утверждал, что государство появляется как средство, обеспечивающее безопасность и порядок в обществе. Люди вынуждены отказываться в пользу государства от части своих естественных прав и свобод. Он сравнивает государство с Левиафаном – морским чудовищем, которое оберегало мелких рыб от хищников. В первых изданиях книги Т. Гоббса Левиафан изображался в виде огромного человека, который держит в руках крест и меч как символ власти.

Т.Гоббс выступал за неделимый и абсолютный характер государственной власти, а также за право суверена (монарха) устанавливать законы. Он утверждал: *«Кроме законов, установленных в каждом государстве, ... никто, за исключением тех, кому данное государство поручило толкование своих законов, не может рассуждать, будет ли какое-нибудь действие справедливым или несправедливым»*²⁴.

Голландский философ Бенедикт Спиноза считал, что государство имеет власть лишь тогда, когда защищает гражданина и удовлетворяет его основные интересы. Он предлагал стремиться к такому государственному устройству, при котором власть связана требованиями законов и обеспечивает права и свободы граждан²⁵.

Джон Локк изложил свои взгляды на государство в труде «Два трактата о гражданском правлении» (1690 г.). Он полагал, что цель государства – обеспечить неприкосновенность собственности и прав граждан. Он выступал за разделение власти на несколько самостоятельных частей для того, чтобы не допустить произвола. По мнению Д. Локка, государство является лишь средством обеспечения и защиты прав и свобод личности²⁶.

Французский просветитель Шарль Луи Монтескье в труде «О духе законов» (1748 г.) обосновал необходимость триады верховной власти: законодательной, исполнительной и судебной, а также наличие механизма сдержек и противовесов в их деятельности.

²¹ История политических и правовых учений: учебник для вузов / Под общей редакцией В.С.Нерсисянца. – М.: Норма, 2003. – С.129-130.

²² История политических и правовых учений: учебник для вузов / Под общей редакцией В.С.Нерсисянца. – М.: Норма, 2003. – С.172-174..

²³ История политических учений: учебник для вузов / Под ред. О.В.Мартышина. – М.: Норма, 2002. - С.165.

²⁴ История политических учений: учебник для вузов.... - С.180—181.

²⁵ История политических учений: учебник для вузов... - С.170.

²⁶ История политических учений: учебник для вузов... - С.187.

В частности, он утверждал: *«Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то ... монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы также тиранически их применять. Если судебная власть соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем»*²⁷.

Ш.Монтескье отдавал предпочтение законодательной власти, поскольку она создает законы и выражает общую волю, а другие власти призваны реализовывать и исполнять законы.

Значительный вклад в развитие теории правового государства внесли немецкие юристы и философы. Видное место среди них принадлежит **Иммануилу Канту** (1724 – 1804 гг.). Взгляды Канта изложены в его работах: «Основы метафизики нравственности» (1785), «К вечному миру» (1795) и «Метафизика нравов» (1797).

Учение И.Канта основано на так называемом императиве, суть которого состоит в следующем: *«Действуй так, чтобы проявление твоего произвола могло быть согласовано со свободой каждого по общему закону»*.

Создание государства, по Канту, связано с необходимостью установления правопорядка путем принятия Конституции. Он выступал за иерархию в построении власти: верховной должна быть законодательная власть, создающая законы в интересах народа, исполнительная власть должна претворять в жизнь законы, а судебная следить за их соблюдением на практике и разрешать споры.

Говоря о формах правления, Кант отдавал предпочтение монархии, но при этом отмечал, что эта форма сильно зависит от качеств монарха²⁸.

Ряд интересных мыслей относительно государства и права высказал известный немецкий философ **Георг Вильгельм Фридрих Гегель** (1770 – 1831). Он понимал государство как наиболее совершенную организацию общества, в которой все должно строиться на правовой основе. По его мнению, государство – это «царство реализованной свободы и шествие Бога по земле»²⁹.

Гегель, в отличие от французских просветителей Ш.Монтескье и Ж.-Ж.Руссо, не считал суд особой ветвью власти, а относил его к исполнительной власти. Однако в качестве самостоятельной власти он выделял королевскую власть. По его мнению, монархия придает государству свойство индивидуальности и устойчивости. Он выступал за двухпалатный парламент, который должен строиться по сословному принципу. В верхнюю палату, по его мнению, должны входить представители аристократии, а нижняя палата должна представлять основные сословия гражданского общества³⁰.

Термин «правовое государство» («Rechtsstaat») впервые был применен в немецкой юридической литературе в трудах ученых **Карла-Теодора Велькера** (1790 – 1869 гг.), а затем – **Рудольфа фон Моля** (1799 – 1875 гг.).

Следует отметить, что идеи правовой государственности получили признание и развитие в дореволюционной России. Например, за введение конституционной монархии выступал известный философ, правовед и общественный деятель **Борис Чичерин** (1828 – 1904 гг.). В своих трудах он указывал на необходимость постепенного ограничения власти монарха с помощью конституции и представительных учреждений³¹.

Другой русский правовед, профессор Санкт-Петербургского университета **Николай Коркунов** (1853 – 1904 гг.) писал: *«Государство есть общественный союз свободных людей с установленным мирным порядком посредством предоставления исключительного права принуждения только органам государства»*³².

²⁷ История политических учений: учебник для вузов... - С.196-197.

²⁸ История политических учений: учебник для вузов... - С.232-238.

²⁹ История политических учений: учебник для вузов... - С.250.

³⁰ История политических учений: учебник для вузов... - С.248-252.

³¹ Мухаев, Р.Т. История политических и правовых учений: учебник для вузов.... – С. 126.

³² Мухаев, Р.Т. История политических и правовых учений: учебник для вузов.... – С. 349

Организаторы пролетарской революции 1917 года отказались от идей правового государства и взяли на вооружение идеи диктатуры пролетариата. На практике это привело к подмене законов политической целесообразностью и массовому террору против гражданского общества. Идеи правового государства были отвергнуты как буржуазные и несовместимые с социалистической идеологией. Такое положение сохранялось вплоть до распада Советского Союза и социалистической системы.

В новых условиях постсоветские республики по примеру европейских стран провозгласили себя демократическими социальными правовыми государствами. После закрепления в конституциях идеи правовой государственности получили развитие в трудах юристов-ученых. В качестве примера остановимся на взглядах известных корифеев российского права М.Н. Марченко и В.С. Нерсисянца.

Профессор Марченко Михаил Николаевич специализируется на проблемах теории государства и права. Среди его трудов – учебник «Проблемы теории государства и права» (М.: изд-во «Проспект», 2003). Применительно к правовому государству ученый утверждает, что *«...формирование правового государства в любой стране предполагает установление не только формального, но и реального господства закона»*³³.

Среди признаков правового государства М.Н. Марченко называет такие, как: *«...полная гарантированность и незыблемость прав и свобод граждан, а также установление и поддержание принципа взаимной ответственности гражданина и государства»* (с. 281). По мнению ученого, в правовом государстве должно быть достигнуто *«... реальное обеспечение прав и свобод рядовых граждан, ... создан механизм их полной гарантированности и всесторонней законности»*³⁴.

Другой известный российский правовед, академик Российской академии наук **Нерсисянц Владик Сумбатович** полагает, что правовое государство – *«это особая форма правовой организации и деятельности публично-политической власти и ее взаимоотношений с индивидами как субъектами права, но носителями прав и свобод человека и гражданина»*³⁵. По его мнению, отличительными свойствами такого государства являются следующие компоненты: гуманитарно-правовой (официально закрепленные права и свободы человека); нормативно-правовой (верховенство правового закона) и организационно-правовой (разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную)³⁶.

Обобщая генезис мысли о правовом государстве, можно констатировать, что правовое государство – это как бы идеальная модель государства. По мере развития общества и государства она дополнялась все новыми признаками. Со временем основные признаки такого государства получили закрепление на конституционном уровне.

В современных условиях концепция правового государства получила более-менее цельное воплощение в юридической науке и в законодательстве.

³³ Марченко, М.Н. Проблемы теории государства и права: учебник / М.Н.Марченко. - М.: «Проспект», 2003. – С.280.

³⁴ Марченко, М.Н. Проблемы теории государства и права: учебник. – С.281.

³⁵ Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: учебник /В.С.Нерсисянц. – М.: «Норма», 2012. – С.309.

³⁶ Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: учебник. – С.310.

2.2 Воззрения белорусских ученых о правовом государстве

Тема правового государства является актуальной и в юридической науке Беларуси. Она стала предметом исследования профессора **С.Г.Дробязко** (ныне покойного. – Авт.), его сподвижника и соавтора доцента Козлова В.С., профессора, члена-корреспондента Национальной академии наук (НАН) Беларуси **В.Г.Тихини**, профессора, члена-корреспондента Национальной академии наук (НАН) Беларуси **Василевича Г.А.**, теоретиков права **Вишневого А.Ф.**, **Горбатка Н.А.** и **Кучинского В.А.**

Профессор С.Г. Дробязко под правовым государством понимает «... конституционную систему правовых и политических институтов, реально обеспечивающих суверенные права народа и международно признанные права человека, баланс интересов всех социальных групп, личности и общества на основе господства права»³⁷.

С.Г.Дробязко в соавторстве с В.С.Козловым продолжили исследование темы правового государства. Они называют целый перечень принципов (признаков) правового государства: 1) источником законодательства является народ, его насущные интересы, его правосознание, его воля; 2) издаваемое законодательство должно быть правовым, соответствующим принципам права, выражающим баланс интересов всех социальных страт, личности и общества; 3) верховенство правового конституционного закона и его прямое действие; 4) своевременное установление правового законодательства; 5) стабильное правовое упорядочение; 6) безусловное подчинение правовому закону всех без исключения субъектов права; 7) взаимная правовая (юридическая) ответственность личности и государства; 8) человеку, гражданину и его инициативным организациям разрешено все, что не запрещено правовым законом; 9) государственным структурам разрешено лишь то, что дозволяется законом, что точно определено их компетенцией; 10) презумпция невиновности; 11) нет преступления, не указанного в правовом законе; 12) нет наказания, не предусмотренного правовым законом; 13) неотвратимость юридической ответственности за совершенное правонарушение; 14) соответствие предусмотренного правовым законом наказания тяжести совершенного правонарушения; 15) недопустимость юридической ответственности за взгляды, если они не нарушают общественный порядок, установленный правовым законом; 16) человек подвергается только таким ограничениям, какие установлены законом (...); 17) обжалование в суде любых неправомерных действий; 18) эффективный контроль и надзор за исполнением правовых законов³⁸.

Оценивая вышеперечисленные признаки, следует признать, что некоторые из них не имеют прямого отношения к правовому государству. Это касается, в частности, презумпции невиновности, неотвратимости юридической ответственности, судебного обжалования неправомерных действий, эффективности контроля и надзора за исполнением законов. Кроме того, формулировки ряда предлагаемых принципов вызывают смысловые и стилистические замечания.

Значительный вклад в разработку теории правового государства внес профессор В.Г.Тихиня. Рассуждая о сути правового государства, он отмечает, что «*правовое государство предполагает прежде всего верховенство права*». Далее он развивает свою мысль: «*Верховенство права создает режим правовой законности, а также необходимые условия для стабильности правового порядка в нашем обществе*»³⁹.

По мнению Г.А.Василевича, правовое государство – это такое государство, в котором «*...принята и действует демократическая Конституция и реально обеспечиваются права и*

³⁷ Дробязко, С.Г. Социальное правовое государство и государство вообще / С.Г. Дробязко // Веснік Беларус. дзярж. ун-та. – 1996. – Сер. 3. – № 2. – С.47.

³⁸ Общая теория права: учеб. пособие / С.Г.Дробязко, В.С.Козлов. – 6-ое изд., исправл. – Минск: Амалфея, 2013. – С.134-135.

³⁹ Тихиня, В.Г. Формирование правового государства в Республике Беларусь // Социально-экономические и правовые исследования. – 2014. – №2. – С.55.

*свободы человека и гражданина, органы государства связаны правом (законом), работает принцип разделения и взаимодействия властей»*⁴⁰.

В данной характеристике правового государства правильно называются его отличительные признаки. Однако они требуют уточнения.

Во-первых, речь идет о «демократической Конституции». Но как определить демократический характер Конституции? Достаточно ли для этого принятия ее на референдуме или необходимо определить законность порядка ее внесения на референдум, правильность подсчета голосов избирателей?

Во-вторых, в правовом государстве должны реально обеспечиваться права и свободы граждан. Однако следует определить, какой критерий «реальности» и «обеспеченности» прав и свобод граждан? Кто вправе давать такие оценки? Для этого нужен соответствующий анализ правоприменительной деятельности.

В-третьих, органы государства должны быть связаны правом (законом). Это так, но в какой степени они связаны и чем именно связаны – правом или законом? Если законом, то все органы власти и должностные лица должны действовать в рамках закона, а если в рамках права, то органы власти могут связывать президентские акты. Поэтому следует проводить различие между верховенством права и верховенством закона.

В-четвертых, принцип разделения властей может работать лучше или хуже. Формально для этого достаточно наличия органов, представляющих разные ветви власти, а на деле власть может находиться в руках одного органа или лица.

Идеи правовой государственности активно отстаивают и пропагандируют авторы учебника по общей теории государства и права А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбатов и В.А. Кучинский. Они, в частности, выделяют следующие признаки правового государства: 1) превращение государства в выразителя и защитника интересов гражданского общества; 2) единственным источником государственной власти является народ; 3) господство закона во всех сферах общественной жизни; 4) незыблемость свободы личности, ее прав и свобод, чести и достоинства, их всеобщая гарантированность и охрана; 5) четкое разграничение законодательной, исполнительной и судебной властей при условии, что все эти ветви власти уравнивают и сдерживают друг друга в рамках закона; 6) обеспечение подлинного демократизма законодательства, осуществляемого как представительными органами народа, так и им самим; 7) наличие эффективных форм государственного контроля и надзора за соответствием закону всех других нормативных актов, за реализацией действующего законодательства, соблюдением прав и свобод личности; 8) установление в праве и последовательное обеспечение государством юридической ответственности за правонарушения⁴¹.

Среди прочего, вышеназванные авторы высказываются в поддержку новой ветви власти – контрольно-надзорной (с. 511). Речь идет об органах конституционного контроля, прокурорского надзора, счетных палатах, уполномоченных по правам человека и других органах контроля. Они обращают внимание на тот факт, что во многих странах статус этих органов получил закрепление в конституционном законодательстве.

Думается, что для такого подхода имеются основания. По мере своего развития государственная власть все больше разделяется на относительно самостоятельные элементы. Наиболее отчетливо процесс дифференциации происходит в сфере исполнительной власти. Не случайно, некоторые ученые ставят вопрос о придании особого статуса президентской власти⁴².

А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбатов, В.А. Кучинский дают следующую дефиницию правового государства: «...это государство, осуществляющее управление делами гражданского общества посредством издания законов, закрепляющих неотъемлемые права и свободы личности,

⁴⁰ Василевич, Г.А. Конституционное право Республики Беларусь: учебник / Г.А.Василевич. – Минск: Высшая школа, 2016. – С.98.

⁴¹ Общая теория государства и права: учебник / А.Ф.Вишневский, Н.А.Горбатов, В.А.Кучинский. – Минск: Интегралполиграф, 2009. – С.499.

⁴² Масловская, Т.С. Институт президентства в Республике Беларусь: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Минск, 2004. – С.9.

*выражающих интересы различных слоев (социальных групп) населения, и самоподчиняющееся праву»*⁴³.

Не ставя под сомнение научную состоятельность предложенного определения, отмечу, что в нем правовое государство связывается с гражданским обществом. Причем оно выступает в качестве гегемона, который управляет путем издания законов. Эти законы должны закреплять права и свободы человека и выражать интересы различных слоев общества. Однако неясно, кто будет это определять. Также непонятно, почему и на каком основании государство должно «самоподчиняться праву».

Отдельного внимания заслуживает коллективная монография «Конституционные основы развития правового социального государства в Республике Беларусь» под редакцией Г.А. Василевича, П.Г. Никитенко и др. Во главе 1 монографии в качестве важнейших принципов правового демократического государства называются: 1) принцип конституционности; 2) связанность государственных органов принятыми решениями; 3) недопустимость придания обратной силы закону, ухудшающему правовое положение участников общественных отношений; 4) закрепление в законодательстве прав граждан и их реализация; 5) информированность граждан о принятых актах законодательства; 6) понятность актов законодательства; 7) системность законодательства; 8) правильный выбор формы акта; 9) принцип пропорциональности (соразмерности) ограничения того или иного права достигаемым целям; 10) особая роль общепризнанных принципов международного права⁴⁴.

На мой взгляд, перечисленные выше принципы едва ли можно признать особенными для правового государства. Они присущи и для неправовых государств. В качестве примера остановимся на принципе конституционности. Под ним авторы (Г.А. Василевич и С.Г. Василевич) понимают «...*верховенство Конституции, ее непосредственное действие, выстраивание всей иерархии правовых актов и практики согласно общепризнанным принципам международного права*»⁴⁵.

Оценивая данную трактовку, замечу, что во всех современных государствах признается приоритет конституции перед другими законами. Однако при этом действует принцип законности, то есть все правовые акты должны издаваться на основе и в соответствии с законами как актами высшей юридической силы. Тем не менее, в белорусском законодательстве и правоприменительной практике принцип законности почему-то преобразовали в принцип конституционности.

Почему такое произошло? При разных версиях остановлюсь на одной из них: правовые акты не обязательно должны «выстраиваться» под законы, например, президентские декреты и указы. Вполне достаточно, если они будут «вписываться» в Конституцию. Это и будет называться конституционностью.

В предложенной трактовке вызывает сомнение указание о выстраивании всей иерархии правовых актов и практики «...*согласно общепризнанным принципам международного права*». Ранее отмечалось, что понятие «общепризнанные принципы международного права» является до сих пор неопределенным. К тому же эти принципы не имеют практически никакого отношения к конституциям стран, а также к правам человека. Это и понятно, поскольку один из таких принципов – невмешательство во внутренние дела других государств.

Разного рода сомнения имеются и относительно иных отраженных в данной монографии принципов правового демократического государства. В частности, в отношении такого, как: «*закрепление в законодательстве прав граждан и их реализация должны иметь стабильный характер*». Непонятно, почему закрепление прав граждан должно иметь стабильный характер. Можно предположить, что права человека зависят от воли органов власти. Захотят, разрешат пользоваться правами, но могут и не разрешить. То же – и в отношении их реализации.

⁴³ Общая теория государства и права: учебник / А.Ф.Вишневский, Н.А.Горбатов, В.А.Кучинский.– С.506.

⁴⁴ Конституционные основы развития правового социального государства в Республике Беларусь: учебное пособие / Г.А.Василевич и др. - Минск: Высш. школа, 2018.- С.9 – 12.

⁴⁵ Конституционные основы развития правового социального государства в Республике Беларусь: учебное пособие. - С.9.

Еще один из предлагаемых принципов – «*правильный выбор формы акта*». Как в нем разобраться? Можно ли по действующему законодательству точно ответить на вопрос: в каких случаях глава государства издает указы, декреты и директивы?

Представляется, что изложенная Г.А.Василевичем и С.Г.Василевичем система принципов правового демократического государства не отвечает научным и практическим критериям и нуждается в уточнениях.

Рассматривая вопрос о понятии правового государства, следует обратить внимание на такой принцип, как верховенство закона. Он получил всеобщее признание в странах Европы, а также среди российских правоведов. В то же время в белорусской юриспруденции предпочитают говорить не о верховенстве закона, а о верховенстве права.

Так, Г.А.Василевич дает следующее разъяснение этого принципа:

«Господство права означает ... связанность государства и его органов правовыми нормами ... Принятым нормам должны подчиняться все органы, в том числе и те органы, которые их издали. Общим правилом должно быть соблюдение правовых правил, сформированных в актах законодательства с учетом их иерархии»⁴⁶.

Далее Г.А.Василевич утверждает, что в нашей стране строгая иерархия нормативных актов не сформировалась. Поэтому эти акты «...*в соответствии с обстоятельствами, определенными в ст.137 Конституции Республики Беларусь, могут меняться местами*»⁴⁷.

Во-первых, следует иметь в виду, что после введения в действие новой редакции Конституции статья 137 заменила бывшую статью 146 Конституции 1994 г. Она была изменена по содержанию и объему. Ранее статья 146 Конституции состояла из двух частей и имела следующую редакцию: «Конституция обладает высшей юридической силой. Законы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь (ч.1). В случае расхождения закона с Конституцией действует Конституция, а в случае расхождения иного нормативного акта с законом действует закон (ч.2)».

В новой редакции статья 137 Конституции состоит из трех частей и отличается от первоначальной статьи 146. В части второй указывается, что в случае расхождения закона, декрета или указа с Конституцией действует Конституция. Часть третья гласит: «В случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом».

Во-вторых, часть третья статьи 137 новой редакции Конституции содержала ребус, который не под силу было разгадать даже профессиональным юристам. Какой акт выше по юридической силе: закон или президентский декрет или указ? Без подсказки на этот вопрос трудно ответить. А подсказка заключается в том, что с момента введения в действие новой редакции Конституции и до настоящего времени в Беларуси не было законов, которые наделяли бы президента полномочием на издание декретов или указов. Это означает, что по формальному смыслу третьей части статьи 137 Конституции президентские акты выше законов. Отсюда понятно загадочное утверждение Г.А.Василевича, что при строгой иерархии нормативных актов, закреплённой в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», они могут меняться местами.

В-третьих, утверждение «господство права означает ... связанность государства и его органов правовыми нормами» следует понимать не иначе, как размытость иерархии правовых актов при главенствующем положении президентских актов. Этим самым выхолащивается смысл принципа верховенства закона. По сути, закон как высший законодательный акт, принятый парламентом страны, утратил свою роль в правовой системе. Он поменялся местами с президентскими актами.

Тем самым, более точной характеристикой правового государства является признак «верховенство закона». В целях обеспечения законности все правовые акты, издаваемые в

⁴⁶ Конституционные основы развития правового социального государства в Республике Беларусь: учебное пособие / Г.А.Василевич и др. - Минск: Высш. школа, 2018.- С.21.

⁴⁷ Конституционные основы развития правового социального государства в Республике Беларусь: учебное пособие.- С.21-22.

стране, включая акты президента и правительства, должны соответствовать Конституции и законам Республики Беларусь. Любое отступление от этих «ориентиров» должно рассматриваться как нарушение законодательства и влечь за собой ответственность.

Некоторые выводы

В результате изучения взглядов на правовое государство можно дать определение правового государства: *это новый тип государства, сформированный в результате эволюционного развития, для которого характерны следующие признаки: разделение власти на несколько самостоятельных и взаимодействующих ветвей, верховенство закона, признание и соблюдение прав человека, наличие демократического законодательства и эффективных средств защиты прав и свобод граждан.*

2.3 Трудности формирования правового государства в Республике Беларусь

Известный специалист в области конституционного права В.Г.Тихиня полагает, что *«процесс формирования правового государства занимает длительное историческое время»*. В обоснование он приводит следующие аргументы: «...во-первых, гражданское общество еще только формируется в Беларуси; во-вторых, процесс создания правовой экономики порой идет у нас по известной формуле: «шаг вперед – два шага назад»; в-третьих, медленно реформируется действующая правовая система, которая по многим своим параметрам не отвечает стандартам правового государства»⁴⁸.

С данным мнением следует согласиться. На практике конституционная норма (ст.1 Конституции) трансформировалась в цель, к которой надо стремиться. Между тем, органы государственной власти совместно с гражданским обществом должны сформировать предпосылки правовой государственности. Прежде всего, речь идет о политических, экономических, социальных и культурных условиях.

Политическими предпосылками правового государства служат демократические принципы организации и деятельности органов власти. Они прописаны в Конституции в качестве важнейших устоев государственности. Главным из них является признание народа единственным источником власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь (ст.3). Все граждане страны как представители народа (общества) должны быть допущены к управлению государственными делами. При этом никто не вправе посягать на власть народа и удерживать ее сверх установленных сроков.

Органы власти обязаны обеспечить в стране политический плюрализм, то есть свободу политических дискуссий, деятельность различных политических партий и иных общественных объединений.

В современной Беларуси роль политических партий незначительна. Это проявилось, в частности, на результатах выборов в парламент (в сентябре 2016 г., ноябре 2019 г.) и в местные Советы депутатов (в феврале 2018 г.). На них представители оппозиционных политических партий практически не получили депутатских мандатов. Одной из причин такого положения дел является, по мнению автора, предвзятое отношение властей к оппозиционным партиям.

Экономической предпосылкой формирования правового государства выступает многоукладная экономика, основанная на различных формах собственности. В этой сфере также наблюдаются перекосы в пользу государственной формы собственности и дискриминация в отношении частного бизнеса. Одним из показателей может служить и уровень заработной платы, который у нас гораздо меньше, чем в странах Европы.

Социальной предпосылкой правового государства белорусские теоретики права (В.Г.Тихиня, С.Г.Дробязко, В.С.Козлов) называют гражданское общество. Пока оно представляет конгломерат различных общностей, имеющих свои узкие интересы. Наше общество поражено рядом негативных явлений. Таких, как: нищета, алкоголизация, наркомания, преступность, безработица, тунеядство.

Уровень культуры общества проявляется в развитии науки, образования, искусства, права и других форм творчества. Что касается правовой культуры общества, то ее показателями выступают действующее законодательство, практика правоприменения, научная деятельность юристов, правовая грамотность населения.

Как справедливо отмечает профессор В.Г.Тихиня, в правовой сфере у нас господствует правовой нигилизм, суть которого состоит в негативном отношении отдельных индивидов и социальных групп к правовым ценностям⁴⁹. Он предлагает меры по преодолению

⁴⁸ Тихиня, В.Г. Формирование правового государства в Республике Беларусь // Социально-экономические и правовые исследования. – 2014. – №2.- С.54.

⁴⁹ Тихиня, В.Г. Формирование правового государства в Республике Беларусь // Социально-экономические и правовые исследования. – 2014. – №2.- С.62.

этого явления, в том числе: повысить качество принимаемых законов и иных правовых актов; обеспечить на должном уровне профессиональное обучение юристов; повысить уровень правового образования в средних школах, а также в средних специальных и высших учебных заведениях. По мнению В.Г.Тихини, идею правового государства следует провозгласить в качестве общенациональной идеи⁵⁰.

Автор поддерживает данную идею в качестве стратегического пути развития белорусской государственности. В ее развитие предлагается программа ускоренного развития Республики Беларусь под названием «10 шагов к правовому государству».

Первый шаг: осуществить преобразования в структуре верховной власти с целью обеспечения принципа разделения властей и более эффективной работы механизмов сдержек и противовесов. С этой целью предлагается трансформировать институт президентской власти. Здесь возможны два варианта.

Первый из них – должность президента сохраняется, но значительная часть его полномочий передается парламенту и правительству. На должность президента может избирать парламент или специальное представительное собрание. Второй вариант предполагает отказ от должности президента. Такая форма правления имела место в Беларуси до введения должности президента. Похожая модель правления воспринята в Китае и частично в Швейцарии.

Второй шаг: восстановить однопалатный парламент и увеличить число депутатов с целью более полного представительства избирателей. При этом следует повысить роль парламента в формировании правительства и назначении на «ключевые» должности в аппарате власти (Генерального прокурора, председателя и членов Центризбиркома, председателя и членов правления Национального банка). Исключительной прерогативой парламента должно стать определение заработной платы для всех должностных лиц, включая президента, членов правительства, депутатов, судей, прокуроров и иных категорий государственных служащих.

Третий шаг: принять новое избирательное законодательство. Для переходного периода наиболее подходящей формой может стать смешанная избирательная система. При ней 50% депутатских мест заполняется по одномандатным округам, а 50% - по партийным спискам. Это позволит в короткие сроки развить партийную систему и вовлечь значительное количество граждан в партии и иные общественные объединения. В результате через выборы удастся обновить и омолодить состав парламента, правительства и других органов власти, развить самоуправление на местах.

Четвертый шаг: обеспечить самостоятельность правительства как коллегиального органа государственного управления. С этой целью следует изменить порядок его формирования и подобрать авторитетных специалистов. Кандидатура премьер-министра может вноситься президентом, однако после предварительных консультаций с парламентскими фракциями. Парламент должен иметь право объявить вотум недоверия как правительству в целом, так и отдельным его членам.

Пятый шаг: повысить роль и авторитет судебной власти. С этой целью следует решить как минимум три задачи: 1) изменить порядок формирования судов, а именно: высшие суды должны избираться парламентом, а низестоящие суды – местными представительными органами по рекомендации органов судейского сообщества; 2) принять новую Концепции судебно-правовой реформы; 3) обновить кадровый состав судов и других правоохранительных органов (органов милиции, предварительного следствия, прокуратуры и т.д.).

Шестой шаг: провести демократизацию действующего законодательства. Прежде всего, уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного. Следует также пересмотреть Кодекс об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительный кодекс об административных правонарушениях. Для рассмотрения дел об административных правонарушениях в составе районных судов следует ввести должности судей по административным спорам.

Седьмой шаг: принять решение об отмене смертной казни как вида наказания, несовместимого с правом человека на жизнь. К этому шагу Беларусь давно призывают европей-

⁵⁰ Тихиня, В.Г. Формирование правового государства в Республике Беларусь. - С.62.

ские региональные организации (Совет Европы, Европейский Союз, ОБСЕ). Кроме того, следуя положениям ч.3 ст.9 Международного пакта ООН о гражданских и политических правах, функцию контроля за законностью заключения подозреваемых (обвиняемых) под стражу следует передать суду как более независимому органу.

Восьмой шаг: ввести должность уполномоченного по правам человека как дополнительное средство защиты прав и свобод граждан. Такое предложение разделяет ряд известных белорусских ученых-юристов (В.Г.Тихиня, С.Ф.Сокол, Г.А.Василевич).

Девятый шаг: развить местное самоуправление как форму народовластия на региональном уровне. Такой шаг будет соответствовать рекомендациям Европейской хартии о местном самоуправлении, принятой Советом Европы 15 октября 1985 г.

Десятый шаг: вступить в Совет Европы. В результате граждане Беларуси получат право обращаться в Европейский суд по правам человека в Страсбурге, если национальные средства правовой защиты окажутся неэффективными.

ГЛАВА 3. КОНСТИТУЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

3.1 Роль судов в защите прав и свобод граждан

В соответствии со ст.14 Международного пакта о гражданских и политических правах каждый имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Это положение подтверждается в ст.60 Конституции Республики Беларусь.

Действующая система судов Республики Беларусь закрепляется в новой редакции Конституции, Кодексе «О судостроительстве и статусе судей в Республике Беларусь» 2006 г. (с изм. и доп.), ряде других законодательных актов.

В первоначальной редакции Кодекса от 26 июня 2006 г. устанавливалось, что судебную систему Республики Беларусь составляют: *Конституционный суд* как орган судебного контроля за конституционностью нормативных правовых актов в государстве; *общие суды*, осуществляющие правосудие посредством гражданского, уголовного и административного судопроизводства; *хозяйственные суды*, осуществляющие правосудие посредством хозяйственного и административного судопроизводства.

В систему общих судов, в частности, входили: районные (городские) суды, межгаразонные военные суды; областные (Минский городской) суды, Белорусский военный суд; Верховный суд Республики Беларусь. К хозяйственным судам относились хозяйственные суды областей (города Минска) и Высший хозяйственный суд.

Такая система судов Республики Беларусь сохранялась до 1 января 2014 г., когда произошло объединение общих и хозяйственных судов в одну систему во главе с Верховным судом. Правовой основой объединения судов послужили три президентских акта, изданные 29 ноября 2013 года: Декрет № 6 «О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь»; Указ № 529 «О некоторых вопросах деятельности судов Республики Беларусь»; Указ № 530 «О некоторых вопросах совершенствования организации исполнения судебных постановлений и иных исполнительных документов».

Согласно пункту 1 Декрета, Верховный суд объединялся с Высшим хозяйственным судом и создавался единый высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным и экономическим делам – Верховный суд Республики Беларусь. Хозяйственные суды областей (города Минска) были переименованы в экономические суды областей (города Минска). С 1 июля 2014 г. военные суды были упразднены.

Верховный суд получил полномочия по организационному, материально-техническому и кадровому обеспечению деятельности судов общей юрисдикции, организационному и материально-техническому обеспечению органов судебного сообщества, а также осуществлению ведомственного контроля за соответствием деятельности судов общей юрисдикции требованиям законодательства.

Согласно Указу № 529 «О некоторых вопросах деятельности судов Республики Беларусь», судьи Высшего хозяйственного суда стали считаться судьями Верховного суда, а председатели, заместители председателей и судьи хозяйственных судов областей (г.Минска) – председателями, заместителями председателей и судьями экономических судов областей (г.Минска).

На основании Указа № 530 была создана единая система органов принудительного исполнения судебных решений и иных исполнительных документов. Эту систему составили: главное управление принудительного исполнения судебных решений Министерства юстиции; соответствующие территориальные органы, состоящие при главных управлениях юстиции областей, а также районные (межрайонные) отделы.

Логичным последствием объединения судов стало изложение в новой редакции Кодекса о судостроительстве и статусе судей в декабре 2016 г. В нем был исключен раздел 4, посвященный хозяйственным судам.

В новой редакции была изложена статья 22 Кодекса, закрепляющая компетенцию Конституционного суда Республики Беларусь с учетом положений президентского декрета от 26 июня 2008 г. №14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного суда Республики Беларусь».

В настоящее время в Беларуси насчитывается порядка 1300 судей общих судов.

В 2018 году судами было рассмотрено свыше 40 тысяч уголовных дел, 365 тысяч дел об административных правонарушениях, свыше 200 тысяч гражданских дел и 17,5 тысяч дел экономического характера. При этом судами было осуждено 40612 лиц, оправдано – 80. Наибольшее количество осужденных за совершение хищений различными способами (свыше 15 тыс.) и уклонение родителей от содержания детей либо от возмещения расходов, затраченных государством на содержание детей, находящихся или находившихся на государственном обеспечении (5804 чел.). Число осужденных за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров или аналогов составило 2452 чел.

Особенностью судебной политики последних лет является большое количество судебных решений об административных штрафах и арестах. Например, за 2018 г. были подвергнуты штрафам свыше 365 тысяч человек, свыше 51 тыс. – арестам на срок до 15 суток. В общей структуре административных правонарушений основную массу составили дела о таких правонарушениях, как: распитие алкогольных, слабоалкогольных напитков или пива (79144 чел.), умышленное причинение телесного повреждения и иные насильственные действия либо нарушение защитного предписания (77 144 чел.), мелкое хулиганство (34584 чел.), мелкое хищение (22627 чел.).

О чем свидетельствует вышеприведенная судебная статистика? С одной стороны, о стабильности и благополучии в деятельности судов, невысоком уровне «брака» в виде оправданий и отмен приговоров, а с другой стороны, – об обвинительной направленности и излишней жесткости наказаний по делам об административных правонарушениях и уголовным делам. Кроме того, следует обратить внимание на тот факт, что суды нередко уклоняются от рассмотрения жалоб граждан на действия и решения органов управления и должностных лиц, ссылаясь «на неподведомственность спора». Это предопределяет необходимость усиления гарантий судебной защиты прав и свобод граждан.

Конституционный суд как особый гарант прав человека

Статус Конституционного суда, порядок его организации и деятельности регулируются Конституцией (в редакции 1996 года), Кодексом о судостроительстве и статусе судей (глава 2), Законом «О конституционном судопроизводстве» от 8 января 2014 года, рядом других правовых актов.

Конституционный суд состоит из 12 судей. Шесть судей назначаются Президентом Республики Беларусь, а шесть судей избираются верхней палатой Парламента – Советом Республики. Председатель Конституционного суда назначается Президентом с согласия Совета Республики сроком на пять лет). 31 января 2018 г. Председателем Конституционного суда Республики Беларусь третий раз подряд был назначен **Миклашевич Петр Петрович**, который занимает эту должность с февраля 2008 г.

Компетенция Конституционного суда Республики Беларусь складывается как бы из двух частей. Первая часть полномочий этого суда прописана в ст.116 Конституции, а вторая часть – в Декрете от 26 июня 2008 г. №14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного суда Республики Беларусь».

Позднее все полномочия Конституционного суда были прописаны в новой редакции Кодекса о судостроительстве и статусе судей 2016 года⁵¹.

Так, в соответствии со ст.22 Кодекса Конституционный суд обладает следующими полномочиями:

⁵¹ Кодекс Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей. – Минск: Академия МВД, 2017.

1) дает заключения:

– о соответствии законов, декретов, указов Президента Республики Беларусь, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь Конституции Республики Беларусь и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь;

– о соответствии актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, указов Президента Республики Беларусь, изданных во исполнение закона, Конституции Республики Беларусь, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам Президента Республики Беларусь;

– о соответствии постановлений Совета Министров Республики Беларусь, актов Верховного Суда Республики Беларусь, Генерального прокурора Республики Беларусь Конституции Республики Беларусь, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам Президента Республики Беларусь;

– о соответствии актов любого другого государственного органа Конституции Республики Беларусь, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам Президента Республики Беларусь;

2) по предложению Президента Республики Беларусь в случаях, установленных Конституцией Республики Беларусь, дает заключение о наличии фактов систематического или грубого нарушения палатами Национального собрания Республики Беларусь Конституции Республики Беларусь. Рассмотрение этого вопроса не может быть отклонено по инициативе Конституционного Суда Республики Беларусь;

3) в порядке обязательного предварительного контроля принимает решения о соответствии законов, принятых Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь и одобренных Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь, Конституции Республики Беларусь, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, – до подписания этих законов Президентом Республики Беларусь;

4) по предложениям Президента Республики Беларусь принимает решения о соответствии не вступивших в силу международных договоров Республики Беларусь Конституции Республики Беларусь;

5) по предложениям Президиума Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь принимает решения о наличии фактов систематического или грубого нарушения местными Советами депутатов требований законодательства

6) по предложениям Президента Республики Беларусь дает официальное толкование декретов и указов Президента Республики Беларусь, касающихся конституционных прав, свобод и обязанностей граждан;

7) по предложениям Президента Республики Беларусь, Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь излагает свою позицию о документах, принятых (изданных) иностранными государствами, международными организациями и (или) их органами и затрагивающих интересы Республики Беларусь, в части соответствия этих документов общепризнанным принципам и нормам международного права;

8) по предложениям Президента Республики Беларусь проводит проверки конституционности определенных Главой государства направлений нормотворческой деятельности и правоприменительной практики судов, правоохранительных и других государственных органов;

9) принимает решения об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности;

10) принимает ежегодные послания Президенту Республики Беларусь и палатам Национального собрания Республики Беларусь о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь.

Кроме того, Конституционный суд может осуществлять «иные полномочия в соответствии с законодательными актами».

Как видим, полномочий у Конституционного суда Республики Беларусь более чем достаточно. Однако основная проблема состоит в том, что они реализуются далеко не в полной мере.

К примеру, уполномоченные субъекты (Президент, Правительство, Парламент, Верховный суд) обращаются в Конституционный суд о проверке конституционности нормативных актов крайне редко.

С принятием Закона «О конституционном судопроизводстве» от 8 января 2014 г. у граждан появилась легальная возможность обращения в Конституционный суд. Речь идет об инициировании производства по делу об устранении в нормативных актах пробелов, коллизий и правовой неопределенности (ст.ст.158 – 160).

Судопроизводство по этим делам осуществляется, как правило, с использованием письменной формы. Если в результате рассмотрения дела суд придет к выводу о наличии вышеуказанных фактов, то он предлагает конкретному государственному органу внести в соответствующий акт необходимые изменения и дополнения.

Наглядное представление о работе Конституционного суда Республики Беларусь можно получить из его ежегодных посланий в адрес Президента Республики Беларусь и палат Национального собрания Республики Беларусь о состоянии конституционной законности в стране. Последнее по времени послание Конституционный суд принял на своем заседании 14 марта 2019 г.⁵²

В вышеуказанном послании отмечается, что в 2018 году конституционные судьи проверили 40 законов, принятых палатами парламента. При этом все они были признаны соответствующими Конституции. В ходе подготовки заключений о конституционности законов Конституционный суд формировал правовые позиции, которые направлены на *«...создание действенных правовых механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, осуществление конституционализации общественных отношений в различных сферах»*.

Как и в прошлые годы, уполномоченные субъекты (президент, палаты парламента, Правительство, Верховный суд) не обращались в Конституционный суд. При этом граждане нередко требовали от них такого обращения. В этой связи Конституционный суд решился мягко покритиковать «уполномоченных субъектов» за их пассивность. Он также предложил рассмотреть вопрос о предоставлении гражданам права на обращение в Конституционный суд.

В завершающей части послания Конституционный суд высказал ряд соображений по развитию законодательства. Так, по мнению суда, *«...в законотворческом процессе необходимо выработать новые механизмы реализации и защиты прав, предусматривать меры стимулирования творческого начала в человеке, гармонизации отношений между отдельной личностью, обществом и государством»*. Суд также предложил принять ряд нормативных правовых актов, *«...направленных на защиту персональных данных граждан, обеспечение информационного суверенитета и кибербезопасности страны»*⁵³.

Тем самым, Конституционный суд Республики Беларусь в настоящее время неэффективно защищает права и свободы граждан. По сути, он отказывается рассматривать их конституционные жалобы, игнорируя их конституционное право на судебную защиту (ст.60 Конституции).

Некоторые выводы

Суды не в полной мере защищают права и свободы граждан. Жалобы граждан на незаконные действия органов управления и должностных лиц нередко оставляются судами без рассмотрения со ссылками на неподведомственность спора.

По действующему законодательству Конституционный суд не наделен правом на рассмотрение обращений граждан в связи с нарушением их прав и свобод. Как показывает практика, субъекты, уполномоченные на обращение в суд, игнорируют просьбы граждан о проверке конституционности тех или иных нормативных правовых актов.

В целях повышения роли судов в защите прав и свобод граждан предлагается предоставить Конституционному суду право рассматривать обращения граждан на законодательные акты, нарушающие их права и свободы.

⁵² О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2018 году: решение Конституционного суда Республики Беларусь от 14 марта 2019 г. // Вестник Конституционного суда Республики Беларусь. – 2019. - № 1. – С.22 – 36.

⁵³ О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2018 году...– С.35.

3.2 Адвокатура как средство правовой защиты

В соответствии со ст.62 Конституции каждый имеет право на юридическую помощь для осуществления и защиты своих прав и свобод, в том числе право пользоваться в любой момент помощью адвокатов и других своих представителей.

В настоящее время юридическая помощь гражданам и юридическим лицам оказывается преимущественно со стороны адвокатов. Ранее этим правом пользовались также юристы, действующие на основе Указа Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. №450 «О лицензировании отдельных видов деятельности». Позднее Министерство юстиции предложило юристам-лицензиатам «переквалифицироваться» в адвокатов, сдав соответствующий квалификационный экзамен. Большинство из них (свыше 300 чел.) так и поступило, пополнив ряды адвокатов.

По данным Министерства юстиции Республики Беларусь, на 1 января 2019 г. в Беларуси осуществляли деятельность 2115 адвокатов. Они объединяются в 161 юридическую консультацию и 77 адвокатских бюро. 328 адвокатов работают индивидуально вне рамок организационно-правовых форм. При этом все адвокаты состоят в территориальных коллегиях адвокатов и отчисляют на их содержание фиксированные взносы (либо в процентном отношении от заработанного гонорара, либо в твердой денежной сумме, одинаковой для всех адвокатов коллегии).

Правовые основы адвокатуры в Беларуси

Основным актом, которым регулируется деятельность адвокатуры, является Закон «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь» от 30 декабря 2011 г., который вступил в силу с 6 апреля 2012 г.⁵⁴.

Согласно ст. 1 Закона, адвокатская деятельность – это юридическая помощь, оказываемая адвокатами в порядке, предусмотренном Законом, физическим лицам, юридическим лицам, а также государству в целях осуществления и защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию.

В соответствии со ст.4 Закона адвокатская деятельность основывается на следующих принципах: 1) обеспечение гарантированного Конституцией права на юридическую помощь; 2) законности; 3) доступности юридической помощи; 4) независимости адвокатов; 5) адвокатской тайне; 6) использовании всех не запрещенных законодательством средств и способов защиты прав, свобод и законных интересов клиента; 7) обеспечения качества юридической помощи; 8) соблюдения правил профессиональной этики адвокатуры.

В юридической литературе отмечается, что с принятием этого Закона «...появилась возможность создания новых организационных форм адвокатской деятельности, существенно расширен перечень видов юридической помощи, которые вправе оказывать адвокаты»⁵⁵.

Следует признать, что Закон существенно повысил требования к претендентам на адвокатскую профессию, в частности, потребовал прохождения стажировки в качестве помощника адвоката или стажера, а также сдачи комплексного квалификационного экзамена. В Законе отмечается, что квалификационный экзамен проводится по конституционному, уголовному, гражданскому, жилищному, семейному, трудовому и административному праву, уголовному, гражданскому, хозяйственному и административному процессу, Правилам профессиональной этики адвоката. Причем, экзамен проводится как в письменной, так и в устной форме.

11 июля 2017 г. в Закон «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь» были внесены изменения и дополнения⁵⁶.

⁵⁴ Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 30 декабря 2011 г. № 334-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2012. - №2. - 2/1884.

⁵⁵ Боголейко, А.М. Существование независимой адвокатуры – необходимый признак социального правового государства // Конституционные основы развития правового социального государства в Республике Беларусь: учеб. пособие. – Минск: Вышэйшая школа, 2018.- С.142.

⁵⁶ О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь "Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь": Закон Республики Беларусь от 11 июля 2017 г. // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. - 2/2480 от 20.07.2017.

В соответствии с указанными поправками были скорректированы требования, предъявляемые к адвокатам Республики Беларусь. В частности, было установлено дополнительное требование – наличие стажа по специальности не менее трех лет, *«...порядок исчисление которого устанавливается Советом Министров Республики Беларусь или уполномоченным им органом»*.

Кроме того, статья 7 Закона была дополнена нормой о возможности адвокатов иностранных государств оказывать юридическую помощь на территории Республики Беларусь. Такое право они могут получить при условии *«...включения их в Реестр адвокатов, адвокатских бюро, юридических консультаций и специальных разрешений на право осуществления адвокатской деятельности в порядке, определяемом Министерством юстиции Республики Беларусь»*.

Одной из поправок в Закон стала норма о праве адвоката привлекать в связи с оказанием юридической помощи переводчиков, патентных поверенных и других специалистов. В то же время увеличилось и число обязанностей адвокатов, в том числе: соблюдать уставы коллегии адвокатов и адвокатского бюро, проходить аттестацию, сохранять адвокатскую тайну и др.

Поправки в Закон расширили полномочия Республиканской коллегии адвокатов (теперь она называется Белорусская республиканская коллегия адвокатов - БРКА). Новая статья 50-1 предусмотрела создание Фонда развития адвокатуры. Средства этого Фонда будут расходоваться БРКА *«...по согласованию с Министерством юстиции Республики Беларусь с учетом предложений территориальных коллегий адвокатов»*.

Для уяснения возможностей адвокатуры в защите прав граждан акцентируем внимание на правах адвоката (ст.17 Закона). В качестве примера возьмем одну из самых важных сфер юридической помощи – уголовное судопроизводство, где гражданин нередко оказывается под стражей. Чем может ему помочь адвокат-защитник?

Исходя из содержания статьи 17 Закона, в указанной сфере адвокат может использовать следующие права:

- самостоятельно собирать и представлять сведения, касающиеся обстоятельств дела;
- запрашивать справки, характеристики и иные документы, необходимые в связи с оказанием юридической помощи, у государственных органов и иных организаций, которые обязаны в установленном порядке выдавать эти документы или их копии;
- запрашивать с согласия клиента мнения специалистов для решения вопросов, возникших в связи с оказанием юридической помощи и требующих специальных знаний в области науки, техники, искусства и других сферах деятельности;
- беспрепятственно и конфиденциально общаться наедине со своим клиентом;
- заявлять ходатайства, подавать в установленном порядке жалобы на действия суда, государственных органов и иных организаций, должностных лиц, ущемляющие права, свободы и интересы клиента, а также права адвоката при осуществлении им профессиональных обязанностей;
- применять в своей профессиональной деятельности технические средства (компьютеры, видео- и звукозаписывающую аппаратуру, фото- и киноаппаратуру, множительную и иную технику) с учетом требований, установленных процессуальным законодательством;
- осуществлять иные права, предусмотренные Законом и иными актами законодательства.

Достаточно ли предоставленных прав адвоката для защиты граждан, находящихся в период предварительного следствия и судебного разбирательства под стражей? Практика свидетельствует о том, что таких прав недостаточно. Помощь адвоката, несмотря на огромные суммы гонораров, является в большинстве случаев неэффективной.

На мой взгляд, это происходит по следующим причинам.

Во-первых, в ходе предварительного следствия доступ адвоката к материалам уголовного дела весьма затруднен. Его роль ограничивается заявлением различных ходатайств и истребованием документов, имеющим отношение к уголовному делу.

Во-вторых, как отмечают сами адвокаты, запросы о предоставлении сведений нередко остаются без удовлетворения или исполняются длительное время.

В-третьих, в судебном заседании активность адвоката возрастает, что связано с тем, что он ознакомился с материалами уголовного дела и может конкурировать с другой стороной –

прокурором. Однако и в суде роль адвоката незначительная, поскольку суд в большей мере прислушивается к доводам прокурора.

В результате адвокатам крайне редко удается убедить суд в обоснованности своей позиции. В частности, количество оправданий по расследованным делам в Беларуси не превышает 0,2 % от числа осужденных лиц⁵⁷.

Организация адвокатуры в России

Согласно Федеральному закону "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" от 31 мая 2002 года, адвокатура является частью гражданского общества и не входит в систему государственных органов власти⁵⁸.

Адвокатское сообщество в Российской Федерации представляет собой независимую и самоуправляемую организацию. Органами адвокатского самоуправления являются советы адвокатских палат субъектов РФ. На федеральном уровне действует Федеральная палата адвокатов РФ, которая координирует общие аспекты работы всех региональных палат и представляет интересы сообщества на общероссийском уровне.

В соответствии со ст.9 Федерального закона адвокатом может быть лицо, которое имеет высшее юридическое образование, либо ученую степень по юридической специальности. Указанное лицо также должно иметь стаж работы по юридической специальности не менее двух лет либо пройти стажировку в адвокатском образовании в сроки, установленные законом. Претенденты могут сдать квалифицированный экзамен в одной из региональных адвокатских палат. О присвоении претенденту статуса адвоката квалификационная комиссия в семидневный срок со дня принятия решения уведомляет территориальный орган юстиции, который в месячный срок со дня получения уведомления вносит сведения об адвокате в региональный реестр и выдает адвокату соответствующее удостоверение.

На 1 января 2018 г. численность адвокатов в России составляла 79 839 чел. Это – сравнительно низкий показатель по сравнению с другими европейскими странами⁵⁹.

Согласно ст.6 Федерального закона от 31 мая 2002 г., адвокату предоставляются следующие права: 1) собирать сведения, необходимые для оказания юридической помощи, в том числе запрашивать справки, характеристики и иные документы от органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, а также иных организаций; 2) опрашивать с их согласия лиц, предположительно владеющих информацией, относящейся к делу, по которому адвокат оказывает юридическую помощь; 3) собирать и представлять предметы и документы, которые могут быть признаны вещественными и иными доказательствами, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации; 4) привлекать на договорной основе специалистов для разъяснения вопросов, связанных с оказанием юридической помощи; 5) беспрепятственно встречаться со своим доверителем наедине, в условиях, обеспечивающих конфиденциальность, без ограничения числа свиданий и их продолжительности; 6) фиксировать (в том числе с помощью технических средств) информацию, содержащуюся в материалах дела, по которому адвокат оказывает юридическую помощь, соблюдая при этом государственную и иную охраняемую законом тайну и др.

В Законе уделяется особое внимание гарантиям независимости адвокатов. В частности, адвокат не может быть привлечен к какой-либо ответственности за выраженное им при осуществлении адвокатской деятельности мнение, кроме случаев, если вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность адвоката в преступном действии (бездействии).

⁵⁷ Информация об итогах деятельности судебной системы Беларуси в 2018 году // <http://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2019/february/32445>. - Дата доступа: 11.06.2019 г.

⁵⁸ Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: Согласно Федеральный закон Российской Федерации от 31 мая 2002 года // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36945.

⁵⁹ В России адвокатов в три раза меньше, чем в Европе // pravo.ru/news/205792/

Согласно вышеназванному Закону, в качестве форм адвокатских образований могут выступать адвокатский кабинет, коллегия адвокатов, адвокатское бюро и юридическая консультация (ст.20).

Как показывает практика, наиболее распространенными формами являются адвокатский кабинет и коллегия адвокатов. При этом коллегия адвокатов действует на основании устава, утверждаемого ее учредителями и заключаемого ими договора. Адвокатское бюро создается двумя и более адвокатами, которые заключают между собой партнерский договор. Юридическая консультация учреждается адвокатской палатой по представлению органа власти субъекта РФ при условии, если «на территории одного судебного района общее число адвокатов во всех адвокатских образованиях, расположенных на территории данного судебного района, составляет менее двух на одного федерального судью» (ст.24).

Российский адвокат вправе выступать в качестве представителя доверителя в конституционном, гражданском, административном судопроизводстве, в качестве защитника доверителя в уголовном судопроизводстве и судопроизводстве по делам об административных правонарушениях, а также представлять интересы доверителя в органах государственной власти, органах местного самоуправления, в отношениях с физическими лицами на основании договора поручения (ст.25).

В случаях, указанных в ст.26 Закона, юридическая помощь оказывается адвокатами бесплатно. В частности, речь идет о малообеспеченных гражданах, которые выступают в качестве истцов по делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью; о ветеранах Великой Отечественной войны - по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью; о гражданах Российской Федерации – при составлении заявлений о назначении пенсий и пособий; гражданах Российской Федерации, пострадавших от политических репрессий, – по вопросам, связанным с реабилитацией. Кроме того, юридическая помощь оказывается во всех случаях бесплатно несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В целях повышения эффективности своей деятельности адвокат может иметь помощников, а также стажеров, проходящих адвокатскую практику сроком от одного до двух лет (ст.ст.27, 28).

Все адвокаты субъекта РФ обязаны быть членами адвокатской палаты данного субъекта. В свою очередь, адвокатские палаты субъектов РФ объединяются в Федеральную палату Российской Федерации.

Известный белорусский юрист, профессор И.И.Мартинovich, проведя сравнительный анализ правового статуса адвоката в России и Беларуси, указывает на ряд отличий в требованиях, предъявляемых к адвокатской профессии. Так, по российскому закону адвокатом может быть не только гражданин РФ, но и иностранный гражданин, а по белорусскому закону – только гражданин Республики Беларусь. Если в России решение о присвоении статуса адвоката принимает квалификационная комиссия адвокатской палаты субъекта РФ с выдачей удостоверения адвоката на неопределенный срок, то в Беларуси выдается лицензия на право занятия адвокатской деятельностью на основании решения Квалификационной комиссии по вопросам адвокатской деятельности сроком на пять лет⁶⁰.

И.И.Мартинovich позитивно оценивает положения ст.19 Федерального закона РФ о введении страхования риска ответственности адвоката за нарушение условий заключенного с доверителем соглашения. Такая норма имеется в законодательстве многих европейских стран, в том числе в Германии, Франции. По ее мнению, этот институт гарантирует оказание качественной юридической помощи и его следовало бы предусмотреть в белорусском законодательстве⁶¹.

⁶⁰ Мартинovich, И.И. Новации реформы адвокатуры в Беларуси и России в постсоветский период (сравнительно-правовой аспект) // Право и демократия: сб. науч. тр. – Минск: БГУ, 2004. – С.236-237.

⁶¹ Мартинovich, И.И. Новации реформы адвокатуры в Беларуси и России в постсоветский период (сравнительно-правовой аспект). – С. 239.

Предложения по совершенствованию института адвокатуры в Беларуси

С учетом вышеизложенного, институт адвокатуры в Республике Беларусь как основное средство оказания юридической помощи гражданам и юридическим лицам следует усовершенствовать, принимая во внимание международные стандарты и опыт зарубежных стран.

В первую очередь, мы должны позитивно оценить положения такого общепризнанного документа, как «Основные положения о роли адвокатов», принятому Конгрессом ООН по предупреждению преступлений в сентябре 1990 г.

В Документе говорится о гарантиях, которые органы власти обязаны предоставить адвокатам для их нормальной работы, в числе которых: возможность исполнять свои профессиональные обязанности «...без запугивания, препятствий, беспокойства и неуместного вмешательства»; возможность свободно разъезжать и консультировать клиентов в своей стране и за рубежом.

В этом документе содержится также рекомендация судам «... не отказывать в признании права адвоката представлять интересы своего клиента, если этот адвокат не был дисквалифицирован в соответствии с национальным правом и практикой его применения».

Важное значение в плане развития законодательства об адвокатуре имеют Рекомендации Комитета Министров Совета Европы «О свободе осуществления профессии адвоката» (Рекомендация (2000 г.) 21-го Комитета министров Совета Европы «о свободе осуществления профессии адвоката»).

Среди положений, сформулированных в этих Рекомендациях, следует обратить внимание на то, что правительства должны принять необходимые меры для того, «чтобы уважалась, защищалась и поощрялась свобода осуществления профессии адвоката без дискриминации и неправомерного вмешательства со стороны органов власти...». Кроме того, адвокаты должны иметь право на создание и вступление в местные, национальные и международные союзы и ассоциации, которые ставят своей целью повышение профессиональных стандартов и защиту независимости адвокатов.

Из вышеназванных международных документов следует, что следует обеспечить реальную независимость белорусских адвокатов. В этой связи целесообразно пересмотреть содержание ст.38 Закона «Адвокатура и Министерство юстиции Республики Беларусь», исключив из нее ряд полномочий Министерства юстиции в сфере адвокатской деятельности, а именно: принятие нормативных правовых актов, регулирующих деятельность адвокатуры, в пределах полномочий, предусмотренных настоящим Законом; внесение в коллегия адвокатов представлений о привлечении адвокатов к дисциплинарной ответственности, о проведении общего собрания (конференции) членов территориальной коллегии адвокатов, а также внесение в Квалификационную комиссию представлений о проведении внеочередной аттестации адвоката для определения возможности выполнения адвокатом своих профессиональных обязанностей в случае выявления фактов, свидетельствующих о его недостаточной квалификации; отстранение адвоката от осуществления профессиональных обязанностей на срок ведения дисциплинарного производства в случае его возбуждения Министром юстиции Республики Беларусь; внесение в органы управления коллегий адвокатов предложений по кандидатурам для избрания на должности председателей коллегий адвокатов; согласование кандидатур на должности председателей коллегий адвокатов и заведующих юридическими консультациями.

По мнению автора, по примеру России адвокаты после успешной сдачи квалификационного экзамена должны получать удостоверение адвоката. Выдача лицензии на ограниченный срок ставит адвоката в зависимость от органа, который выдает такую лицензию или ее продляет. Применение лицензирования недопустимо и по той причине, что адвокат не является предпринимателем.

Монополизм адвокатуры в сфере оказания юридических услуг противоречит международным стандартам, а также конституционному праву граждан Республики Беларусь на юридическую помощь адвокатов и «...других своих представителей в суде, иных государственных органах, органах местного самоуправления...» (ст.62 Конституции).

Очевидно, что в этой деятельности вправе участвовать иные юристы, например, имеющие практический опыт или ученые звания. Кроме того, следует поставить под сомнение обязательность членства всех адвокатов в Белорусской республиканской коллегии адвокатов. Это исключает возможность создания иных адвокатских объединений, которые могли бы составить конкуренцию БРКА и снизить расценки за оказание юридических услуг.

Одной из актуальных проблем, требующих законодательного решения, является предоставление адвокатам возможности оказывать юридическую помощь бесплатно в порядке *probo po publico* (ради общественного блага)⁶².

В настоящее время Закон допускает случаи безвозмездного оказания юридической помощи за счет средств коллегий адвокатов, республиканского и (или) местного бюджетов (ст.28).

Однако таких случаев, на мой взгляд, недостаточно для эффективного выполнения задач адвокатуры. В связи с этим предлагаю часть первую статьи 6 Закона («Право на юридическую помощь, оказываемую адвокатами») изложить в следующей редакции: *«Юридическая помощь оказывается адвокатами на возмездной и безвозмездной основе. В случаях и порядке, предусмотренных настоящим Законом и иными законодательными актами, юридическая помощь оказывается за счет средств коллегий адвокатов, республиканского и (или) местного бюджетов, а также бесплатно по договоренности адвоката с клиентом».*

Соответственно в Закон следует включить новую статью 28-1 «Оказание адвокатами юридической помощи бесплатно». Ее содержание может быть следующим:

«Юридическая помощь может оказываться бесплатно на основании договора, заключаемого адвокатом либо адвокатским бюро и клиентом или иным лицом, действующим в интересах клиента, с соблюдением требований, предусмотренных в статье 27 настоящего Закона.

Оказание адвокатом бесплатной юридической помощи не освобождает его от выполнения обязанностей, предусмотренных в статье 18 настоящего Закона, в том числе отчисления средств в форме взносов на содержание территориальной коллегии адвокатов».

По примеру российского законодательства целесообразно в качестве гарантии адвокатской деятельности и повышения ее эффективности включить в Закон норму о страховании риска ответственности адвокатов за нарушение условий соглашения об оказании юридической помощи или о создании адвокатами страховых фондов.

В дополнительном правовом регулировании нуждается вопрос об исполнимости запросов адвокатов. Как выше отмечалось, на практике такие запросы нередко остаются без ответов или выполняются длительное время. Поэтому следует закрепить право адвокатов на безотлагательный прием должностными лицами, ответственными за подготовку справок, характеристик и иных документов, необходимых в связи с оказанием юридической помощи, а также установить предельные сроки подготовки ответов по поступившим запросам.

Полагал бы целесообразным создать на местах муниципальные адвокатуры за счет дотаций из местных бюджетов и спонсорской помощи. В таких адвокатурах могли бы работать адвокаты-стажеры, а также адвокаты-пенсионеры. Основной задачей таких адвокатур должны быть консультации по широкому спектру правовых вопросов, а также подготовка различных жалоб, обращений в государственные органы, в том числе в суды.

⁶² Боголейко, А.М. Существование независимой адвокатуры – необходимый признак социального правового государства // Конституционные основы развития правового социального государства в Республике Беларусь: учеб. пособие. – Минск: Вышэйшая школа, 2018. - С.154.

3.3 Международные инстанции как элемент защиты прав граждан

Как выше отмечалось, каждый гражданин Республики Беларусь вправе обращаться в международные организации с целью защиты своих прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ст.61 Конституции).

Ближайшей международной организацией для защиты прав граждан Республики Беларусь могла бы быть структура в виде Содружества независимых государств (СНГ).

В статье 2 Устава СНГ в качестве одной из целей Содружества провозглашается «обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и документами ОБСЕ». Однако за время длительной истории СНГ эта цель не была реализована, как и не была создана Комиссия по правам человека, что прописано в ст.33 Устава.

В рамках других межгосударственных объединений, в которые входит Республика Беларусь на постсоветском пространстве («Союзное государство Беларуси и России, Организация Договора по коллективной безопасности, Евразийский экономический союз»), не предусматривается каких-либо механизмов по защите прав и свобод граждан.

Как известно, наша страна до сих пор не является членом Совета Европы, целью которого является «осуществление более тесного союза между его членами для защиты и продвижения идеалов и принципов, являющихся их общим наследием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу». Нахождение Республики Беларуси вне рамок этой региональной организации не позволяет нашим гражданам обращаться в ее структуры, в том числе в Европейский суд по правам человека в Страсбурге.

Получается, что единственной международной организацией, доступ в которую открыт для граждан Беларуси, остается Организация Объединенных Наций и ее специализированные подразделения. Правовым основанием для такого обращения является постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 10 января 1992 г. «О ратификации Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года о признании компетенции Комитета по правам человека»⁶³.

В соответствии со ст.41 Международного пакта о гражданских и политических правах государство-участник берет на себя обязательство разрешить своим гражданам подавать жалобы (сообщения) в Комитет ООН о нарушении прав и свобод, провозглашенных в данном Пакте, если исчерпаны все средства правовой защиты.

По мнению Г.А.Василевича, под исчерпанием внутригосударственных средств правовой защиты следует понимать «...использование гражданином всех легальных (предусмотренных законом) возможностей для защиты своих прав и свобод внутри страны. К этим средствам следует относить рассмотрение споров в судах либо в административных органах»⁶⁴.

Комитет ООН по правам человека

Комитет ООН по правам человека был учрежден в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах с целью осуществления контроля за исполнением его положений. Он состоит из 18 экспертов, избираемых сроком на 4 года. Эксперты-члены Комитета должны обладать высокими нравственными качествами и «признанной компетентностью в области прав человека» (ст.28 Пакта).

⁶³ О ратификации Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. о признании компетенции Комитета ООН по правам человека: постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 10 января 1992 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1992. - № 5. – Ст.84.

⁶⁴ Конституционное право Республики Беларусь: учебник / Г.А.Василевич. – Минск: Вышэйшая школа, 2016. – С.174.

Указанный Комитет ООН собирается три раза в год. На его заседаниях принимаются решения по подготовленным к рассмотрению индивидуальным обращениям. Правомочным считается состав из 12 членов-экспертов.

По итогам рассмотрения обращений Комитет выносит так называемые «соображения», которые носят рекомендательный характер для государств-членов. В этих соображениях могут содержаться предписания о принятии мер по восстановлению нарушенных прав заявителя, выплате ему компенсации, совершенствовании национального законодательства.

Условия приемлемости жалобы

При подаче обращений о нарушении прав человека должны соблюдаться Правила процедуры Комитета ООН по правам человека, принятые в марте 2001 г.

Первое условие приемлемости сообщения - правило *ratione personae* (то есть, соблюдение требований к персоне). Сообщение должно исходить от лиц, которые утверждают, что «... они являются жертвами нарушения данным государством-участником какого-либо из прав, изложенных в Пакте». Комитет не принимает к рассмотрению сообщения, которые являются анонимными. В то же время допускается подача жалобы представителем (например, общественной организацией или адвокатом).

Второе условие – правило *ratione loci* (то есть, соблюдение требований к месту подачи обращения). Данное условие обозначает, что гражданин подлежит юрисдикции государства, против которого подается жалоба.

Третье условие – правило *ratione materiae* (то есть, соблюдение требований к содержанию обращения). Речь должна идти о нарушении государством одного из прав, предусмотренных в статьях 2, 6 – 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. При этом нарушение статьи 2 Пакта признается в совокупности с нарушениями иных прав, предусмотренных в части третьей Пакта.

Если аккумулировать содержание прав человека, предусмотренных в ст.ст.6 – 27 Пакта, то получается следующий набор прав:

- право на жизнь, включая право на помилование и изменение наказания (ст.6);
- право не подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство обращению или наказанию (ст.7);
- право не содержаться в рабстве и подневольном состоянии; не принуждаться к принудительному или обязательному труду (ст.8);
- право на свободу и личную неприкосновенность; не подвергаться произвольному аресту или содержанию под стражей (ч.ч. 1- 4 ст.9);
- право каждого, кто был жертвой незаконного ареста или содержания под стражей, на компенсацию, обладающую исковой силой (ч.5 ст.9);
- право всякого лишенного свободы на гуманное обращение и уважение достоинства (ст.10);
- право не подвергаться лишению свободы на том основании, что лицо не может выполнить какое-либо договорное обязательство (ст.11);
- право каждого на свободное передвижение и свободу выбора местожительства, а также право покидать страну и въезжать в свою собственную страну (ст.12);
- право на рассмотрение любого уголовного обвинения на справедливое и публичное рассмотрение дела «компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона» (ч.1 ст.14);
- право каждого обвиняемого в уголовном преступлении считаться невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону (ч.2 ст.14);
- право каждого при рассмотрении любого предъявленного ему обвинения как минимум на следующие гарантии: быть в срочном порядке и подробно уведомленным о характере и основании предъявленного ему обвинения; иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты и общаться с выбранным им самим защитником; быть суди-

мым без неоправданной задержки; быть судимым в его присутствии и защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника; допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос его свидетелей на тех же условиях, какие существуют для свидетелей, показывающих против него; пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке; не быть принуждаемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным (ч.3 ст.14);

- право каждого, кто осужден, на то, чтобы его осуждение и приговор были пересмотрены вышестоящей судебной инстанцией согласно закону (ч.5 ст.14);

- право не быть вторично судимым или наказанным за преступление, за которое он уже был осужден или оправдан в соответствии с законом (ч.7 ст.14);

- право каждого не быть осужденным за действия или упущения, которые, согласно действующего законодательства, не являлись уголовным преступлением (ст.15);

- право каждого на признание правосубъектности (с.16);

- право каждого не подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию (ст.17);

- право на свободу мысли, совести и религии (ст.18);

- право каждого на свободное выражение своего мнения, включая свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения или иными способами по своему выбору (ст.19);

- право на мирные собрания (ст.21);

- право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов (ст.22);

- право на равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку (ст.26);

- право лиц, принадлежащих к этническим, религиозным и языковым меньшинствам, совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком (ст.27).

Комитет ООН по правам человека не принимает сообщение, «...которое, по его мнению, представляет собой злоупотребление правом на представление таких сообщений или несовместимо с положениями Пакта». Это касается случаев, когда автор сообщает ложную информацию в целях предумышленного ввода в заблуждение Комитет, либо жалоба содержит требования ничтожного значения, либо не связана с содержанием Пакта.

Комитет не принимает к рассмотрению также сообщения, если автор ранее направлял их в иные международные организации и не получил от них решения по существу, если сообщение связано с оценкой фактов и доказательств по уголовному делу, толкованием внутреннего законодательства.

Четвертое условие – исчерпание внутригосударственных средств правовой защиты. При этом в пункте b) ч. 3 ст. 2 Пакта разъясняется, что под такими средствами понимаются *«...средства, которые применяются компетентными судебными, административными или законодательными властями или любыми другими компетентными органами, предусмотренными правовой системой государства»*.

Речь идет в первую очередь об обращении в суды: как первой инстанции, так и вышестоящие суды. При этом Комитет не считает обязательным обращение заявителя в суд надзорной инстанции для исчерпания внутренних средств правовой защиты. Одновременно с судебным обжалованием Комитет допускает возможность обжалования решений о нарушении прав гражданина по линии органов прокуратуры, органов государственного управления.

По сложившейся практике бремя доказывания факта исчерпания всех внутригосударственных средств правовой защиты лежит на заявителе (его представителе). Поэтому в индивидуальном

сообщении требуется указать, какие средства правовой защиты использовались на национальном уровне, а в случае, если какие-то средства не использовались, обосновать, по какой причине такое произошло (например, отказ инстанции рассматривать жалобу или ееоправданное затягивание рассмотрения жалобы).

Пятое условие – срок подачи обращения (правило *ratione temporis*).

В Факультативном протоколе не говорится о сроках подачи жалоб в Комитет ООН по правам человека. Отсюда можно предположить, что жалобу в КПЧ можно подавать без срока давности. В Правилах процедуры установлено, что «сообщение может являться злоупотреблением правом на представление сообщений, когда оно представлено через пять лет после исчерпания внутренних средств правовой защиты автором сообщения или, в соответствующих случаях, через три года после завершения другой процедуры международного разбирательства или урегулирования, если только не существует причин, оправдывающих задержку с учетом всех обстоятельств сообщения» (Правило 96).

Индивидуальное обращение может подаваться на одном из языков, принятых в Организации Объединенных Наций, а именно: английском, французском, арабском, китайском, испанском и русском.

Процедура рассмотрения сообщений в КПС достаточно формализованная и длительная. В случае признания сообщения приемлемым оно направляется для реагирования государству. Полученный ответ государственных органов направляется заявителю. В течение шести месяцев заявитель должен представить свои соображения в адрес Комитета ООН. С учетом того, что КПЧ работает в сессионном порядке и его «пропускная способность» весьма ограниченная, срок рассмотрения индивидуальных сообщений растягивается на 4 – 5 лет.

Следует иметь в виду, что Комитет по правам человека обладает также компетенцией толкования положений Пакта. Он реализует ее путем разработки и принятия Замечаний общего порядка (General comments), где разъясняется содержание отдельных прав человека.

Практика рассмотрения обращений от граждан Беларуси

Количество обращений в КПЧ от белорусских граждан постоянно увеличивается. Так, по данным Комитета ООН по правам человека, с 1992 года по 1 марта 2019 г. от Республики Беларусь было зарегистрировано 289 индивидуальных сообщений. Из них в 118 случаях были приняты решения о нарушении статей Пакта; в 17 случаях – сообщения были признаны неприемлемыми; в трех случаях приняты решения об отсутствии нарушений Пакта. Еще более 140 сообщений зарегистрированы и ожидают рассмотрения.

Для сведения: в решениях Комитета относительно граждан Республики Беларусь чаще всего говорится о нарушении права на выражение мнений (75 раз), права на проведение мирных собраний (40 раз), права на личную неприкосновенность (19 раз), права на справедливое судебное разбирательство (18 раз), право не подвергаться пыткам (17 раз), на свободу объединения (9 раз), права избирать и быть избранным (7 раз), права на гуманное отношение (6 раз), права на жизнь (10 раз).

В числе наиболее известных обращений в Комитет ООН по правам человека белорусские правозащитники называют:

- нарушение права на жизнь в отношении Владислава Ковалева, осужденного по обвинению в совершении взрыва в Минском метро 11 апреля 2011 г.;
- нарушение права на свободу ассоциации в связи с прекращением деятельности правозащитной организации «Весна-96»;
- нарушением права на презумпцию невиновности в отношении руководителя правозащитного центра «Весна» Александра Беляцкого, который в 2011 году был осужден на 4,5 года лишения свободы якобы за неуплату налогов в особо крупном размере;
- нарушение права на справедливый суд по делу в отношении экс-кандидата в президенты Александра Козулина, который после выборов 2006 года был задержан, избит, арестован, а позднее осужден за злостное хулиганство;

– нарушение прав женщин-заключенных на примере Инги Абрамовой во время содержания в изоляторе временного содержания г. Бреста в октябре 2007 г.

Пример из практики Комитета ООН по правам человека

Одним из последних решений Комитета ООН по правам человека, принятых на основе обращений граждан Республики Беларусь, является решение от 17 октября 2018 г. Оно касается жалобы Валерия Рыбченко, жителя г. Жлобина. Он обратился в КПЧ еще в марте 2011 г. в связи с привлечением его к административной ответственности за участие в мирном собрании.

В своей жалобе В.Рыбченко указал, что 3 июля 2011 г. исполком г. Жлобина организовал празднование Дня независимости Беларуси. В ходе празднования автор распространял листовки, в которых гражданам предлагалось принять участие в общенациональной молчаливой акции под лозунгом «Хватит терпеть». Во время распространения листовок он был задержан и доставлен в отдел милиции, где на него составили протокол о совершении административного правонарушения по ч.1 ст. 23.43 Кодекса об административных правонарушениях («Нарушение установленного порядка организации и проведения массового мероприятия или пикетирования»).

4 июля 2011 г. суд признал В.Рыбченко виновным в совершении данного правонарушения и подверг его административному аресту сроком на 15 суток. Это решение автор обжаловал в Гомельский областной суд, который отклонил его апелляцию. После этого он обратился к председателю Гомельского областного суда о пересмотре предыдущих судебных решений. Ему было отказано в удовлетворении жалобы.

В.Рыбченко утверждал, что разбирательство по его делу не соответствовало требованиям надлежащей правовой процедуры. Так, при задержании работники милиции не проинформировали его о правах, в том числе о праве пользоваться услугами адвоката. Его представителю не позволили с ним встретиться. Автор также указал, что был произвольно задержан, а позднее подвергнут административному аресту за реализацию своего права на выражение своего мнения и права на участие мирных собраний.

В ответ на сообщение В.Рыбченко государство-участник заявило, что считает неприемлемым принятие Комитетом соображений в отношении индивидуальных сообщений, зарегистрированных в нарушение Факультативного протокола со ссылкой на «сложившуюся практику и правила процедуры». По мнению государства-участника, *«выйдя за пределы полномочий, предусмотренных Пактом и Факультативным протоколом к нему, допуская чрезмерно расширительное толкование своего мандата и необоснованно принимая на себя функции и полномочия международного судебного учреждения, Комитет подрывает собственный авторитет и противоречит целям Пакта и Факультативного протокола»*.

Относительно приемлемости сообщения В.Рыбченко указал, что им не было подано ходатайство в прокуратуру, поскольку в соответствии со стандартами КПЧ средства правовой защиты должны быть не только доступными, но и эффективными. Автор сослался на практику Комитета, согласно которой пересмотр в порядке надзора является дискреционным процессом, ограниченным вопросами законности. Что касается компетенции Комитета рассматривать данное сообщение, то автор отметил, что Беларусь признала компетенцию Комитета выносить решения по факту наличия или отсутствия нарушений Пакта, а также компетенцию Комитета препровождать государствам-участникам свои замечания общего порядка, которые сочтет целесообразными.

В своем решении Комитет напомнил, что, присоединяясь к Факультативному протоколу, государство – участник Пакта признает компетенцию Комитета принимать и рассматривать индивидуальные сообщения о нарушении прав, изложенных в Пакте. Присоединение государства-участника к Факультативному протоколу предполагает обязательство добросовестно сотрудничать с Комитетом, чтобы дать ему возможность рассматривать такие сообщения, а после их рассмотрения сообщать свои Соображения государству-участнику и соответствующему лицу. С этими обязательствами несовместимы любые действия государства-участника, которые затрудняют или не допускают рассмотрение сообщения Комитетом и изложение им своих Соображений.

Комитет на основании имеющихся в его распоряжении материалов пришел к выводу, что государство-участник ограничило права заявителя, в частности его право распространять всякого рода информацию, предусмотренное пунктом 2 статьи 19 Пакта, а также право на мирные собрания, предусмотренное статьей 21.

При этом Комитет сослался на свое замечание общего порядка № 34 (2011) о свободе мнений и их выражения, в котором отмечается, что свобода мнений и свобода их выражения являются неотъемлемыми условиями всестороннего развития личности и что эти свободы имеют ключевое значение для любого общества. Он также напомнил, что право на мирные собрания является фундаментальным правом человека, которое имеет существенное значение для публичного выражения мнений и убеждений личности.

В свете необоснованного характера ограничений прав заявителя по статьям 19 и 21 и при отсутствии доводов государства-участника, разъясняющих причину необходимости и соразмерности наказания в виде административного ареста, Комитет пришел к заключению, что лишение В.Рыбченко свободы нарушило его права по пункту 1 статьи 9 Пакта. Комитет также подтвердил вывод о том, что государство-участник нарушило свои обязательства по статье 1 Факультативного протокола. Комитет обязал государство-участника предоставить заявителю адекватную компенсацию, а также принять необходимые меры для предотвращения подобных нарушений в будущем.

В пункте 11 решения указывается, что Комитет хотел бы получить от государства-участника в течение 180 дней информацию о принятых мерах по осуществлению решения. Кроме того, предлагается опубликовать настоящее решение и обеспечить его широкое распространение на всех официальных языках.

Некоторые проблемы реализации права граждан на обращение в КПЧ

Как выше отмечалось, органы власти Республики Беларусь отказываются исполнять соображения Комитета ООН по правам человека, мотивируя это их рекомендательным характером. На это обстоятельство обращалось внимание на сессии Комитета ООН по правам человека 8 – 9 октября 2018 г., где обсуждался отчет Беларуси о выполнении положений Международного пакта о гражданских и политических правах.

На мой взгляд, такой подход белорусских властей противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права, исходя из следующих аргументов.

Во-первых, согласно ст.8 Конституции, Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. Одним из таких принципов, является добросовестное исполнение взятых на себя международных обязательств. Соответствующим постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 10 января 1992 г. была признана компетенция Комитета ООН по правам человека со всеми последствиями, вытекающими из этого факта, включая признание его решений («соображений»).

Во-вторых, Республика Беларусь 9 ноября 1999 г. присоединилась к Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями от 21 мая 1986 г. Тем самым, она признала договоры, принятые в рамках международных организаций, в которые она входит, а также обязательность каждого действующего договора (принцип *pacta sunt servanda*). При этом государство-участник договора не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им этого договора (ст.27).

В-третьих, в соответствии с Законом «О международных договорах Республики Беларусь» от 23 июля 2008 г. (с изм. и доп.) международные договоры подлежат добросовестному исполнению Республикой Беларусь. При этом нормы права, содержащиеся в международных договорах, подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм требуется принятие нормативного правового акта, и имеют силу того нормативного правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора (ст.36).

Тем самым, с правовой точки зрения в Республики Беларусь не имеется препятствий для претворения в жизнь соображений Комитета ООН по правам человека. Другое дело, что власти не заинтересованы в том, чтобы исправлять те нарушения, которые были допущены в отношении граждан, обратившихся в международные организации за защитой своих прав.

Следует иметь в виду, что граждане Республики Беларусь, кроме Комитета ООН по правам человека, могут обращаться и в иные учреждения ООН, в том числе: Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин; Комитет против пыток; Комитет по ликвидации расовой дискриминации; Комитет по правам инвалидов; Комитет по насильственным исчезновениям; Комитет по правам ребенка.

Некоторые выводы

Граждане Республики Беларусь имеют право на обращение в международные организации с целью защиты своих прав и свобод. На практике сфера реализации данного права ограничивается, как правило, обращениями в Комитет ООН по правам человека.

Граждане Республики Беларусь достаточно активно используют свое право на обращение в Комитет ООН по правам человека, особенно в последние годы. При этом имеется проблема, связанная с тем, что белорусские власти не признают соображения (решения) Комитета ООН в качестве обязательных.

В целях устранения данной проблемы целесообразно принять закон о дополнительных гарантиях реализации права граждан Республики Беларусь на обращение в международные организации с целью защиты своих прав и свобод, а также подготовить соответствующее постановление Пленума Верховного суда Республики Беларусь о применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Республики Беларусь.

ГЛАВА 4. ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА КАК ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ СРЕДСТВО ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

4.1 Развитие института уполномоченного по правам человека

Впервые этот институт был учрежден в Швеции в 1713 году. Тогда король Карл XII оказался вне пределов своей страны (после поражения под Полтавой он находился в Турции). В целях предотвращения волнений и беспорядков в стране король назначил своего уполномоченного (омбудсмана). В его задачу входило разрешение споров, возникающих между подданными и органами власти. Позднее этот уполномоченный стал именоваться канцлером юстиции. На основании Акта о правлении 1809 г. была введена должность парламентского представителя за соблюдением законодательства судами и другими органами власти⁶⁵.

В 1919 году институт омбудсмана был закреплен в Конституции независимой Финляндии. В 50-х годах такая должность была введена в Дании и Норвегии.

Позднее институт омбудсмана как представителя прав граждан в отношениях с органами власти был заимствован в других странах. Так, в 1967 г. должность Уполномоченного по правам человека была учреждена в Великобритании. Его полномочия ограничивались рассмотрением жалоб подданных на действия правительственных чиновников. При этом допускалось ряд изъятий из сферы контроля (например, управление обороной, национальной промышленностью, здравоохранением).

Еще позднее указанный институт был учрежден в Канаде, Австралии и США. Причем, в США омбудсмены создавались в отдельных штатах и даже в ряде городов. Однако этот институт не получил большого развития в США. Это объясняется, с одной стороны, невысокой эффективностью деятельности омбудсменов, а с другой стороны, возможностью рассмотрения любых споров в судебном порядке.

Конституция Португалии 1976 г. закрепила право каждого гражданина обращаться за защитой своих прав к парламентскому уполномоченному. В Испании после падения режима Франко был учрежден институт народного защитника.

В настоящее время различные виды омбудсменов имеются почти в 100 странах⁶⁶.

Достаточно специфическую форму получил указанный институт во Франции. Там он называется медиатором и назначается правительством на 6 лет. Медиатор призван содействовать восстановлению нарушенных прав граждан путем поиска подходящих форм, не обостряя при этом отношений с органами управления. Каких-либо властных полномочий он не имеет.

После распада Советского Союза, а затем и всего «социалистического лагеря», в бывших социалистических странах стали учреждаться должности омбудсменов в форме уполномоченного по правам человека.

Первой страной Восточной Европы, где была введена должность Уполномоченного по правам человека, стала Республика Польша. Первоначально его статус регулировался Законом, принятым 15 июля 1987 г. Только через два года в Конституцию Польши была включена статья 36а, в которой предусматривалось учреждение должности Уполномоченного по правам человека.

Новая Конституция Республики Польша, принятая 2 апреля 1997 г., посвятила омбудсмену шесть статей (ст.ст. 208-212), которые включены в раздел IX «Органы государственного контроля и надзора». Кроме того, в раздел II «Свободы, права и обязанности человека и гражданина» включена статья 80, которая гарантирует каждому право на обращение к Уполномоченному «...с просьбой о помощи в охране своих свобод или прав, нарушенных органами публичной власти»⁶⁷ [2, с.209].

⁶⁵ Хаманева, Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. – М., 1998. – С. 8.

⁶⁶ Хаманева, Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. – С.17.

⁶⁷ Вашкевич, А.Е. Основы конституционного права Республики Польша: пособие для студентов вузов / А.Е.Вашкевич. – Минск: Тесей, 2007. – С.209.

Позднее должность Уполномоченного была учреждена в других постсоциалистических странах примерно с одинаковым правовым статусом.

В Российской Федерации этот процесс затянулся. В Конституции РФ 1993 г. нет специальной нормы, посвященной данному институту. Об Уполномоченном по правам человека говорится в ст.103 Конституции, где речь идет о компетенции Государственной думы и делается отсылка на специальный закон⁶⁸.

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации была учреждена законом от 26 февраля 1997 г. «...в целях обеспечения государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами»⁶⁹.

Специфический образец института омбудсмана являет собой Уполномоченный по правам человека в Казахстане. Там эта должность была учреждена на основании президентского указа от 19 сентября 2002 г. Как следствие такого положения дел, Уполномоченный назначается на должность указом Президента после консультаций с комитетами палат Парламента и освобождается от должности Президентом⁷⁰.

В настоящее время институт уполномоченного по правам человека действует более чем в 100 государствах. В одних странах это должностное лицо называется омбудсмен (Швеция, Норвегия, Бельгия, Финляндия), в других – медиатор (Франция), в третьих – парламентский уполномоченный (Великобритания), в четвертых – уполномоченный по правам человека (во многих европейских странах и странах СНГ).

Основным направлением деятельности уполномоченного по правам человека является защита прав граждан от различных неправомерных действий органов управления, должностных лиц и служащих государственного аппарата.

Для выполнения этой цели уполномоченный по правам человека (далее – уполномоченный) должен быть независимым лицом. Поэтому в большинстве стран он избирается парламентом. В то же время в ряде стран созданы службы исполнительных омбудсменов. Так, во Франции медиатор назначается на должность Советом министров на шестилетний срок. В Великобритании уполномоченный назначается королевой по рекомендации Премьер-министра на четыре года.

Сфера компетенции уполномоченных по правам человека (омбудсменов) распространяется, как правило, на действия (решения) органов государственного управления. В некоторых странах (например, Швеции, Финляндии, Польше) эти должностные лица осуществляют свои полномочия не только в отношении органов исполнительной власти, но и судов, пенитенциарных учреждений, органов местного управления и самоуправления.

Как показывает практика, институт уполномоченного по правам человека доступен для граждан. К этому лицу можно обращаться в любой форме, в том числе и устно. Для защиты прав граждан уполномоченный (омбудсмен) может использовать широкий набор средств, в том числе обращение в суды, в прокуратуру, в парламент. В случаях грубого нарушения прав человека он может поставить вопрос о привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной или даже уголовной ответственности.

Тем самым, институт уполномоченного по правам человека является важным инструментом в системе правоохраны. Он служит дополнительным средством защиты прав граждан, наряду с другими механизмами защиты.

⁶⁸ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. – М., 1995.

⁶⁹ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 9. – Ст.1011.

⁷⁰ Башимов, М. Институт омбудсмана в странах СНГ и Балтии // Государство и право. – 2004. – № 5. – С.65.

4.2 Формы защиты прав человека в деятельности уполномоченного

Основная прерогатива уполномоченных (омбудсменов) состоит в рассмотрении жалоб граждан на действия и решения органов управления и должностных лиц.

Наиболее широкие полномочия имеются шведские омбудсмены. В частности, они вправе рассматривать жалобы граждан на деятельность всех органов управления, судов, муниципальных органов и их должностных лиц (кроме депутатов парламента, членов правительства, членов контрольного совета шведского банка, а также членов муниципальных советов). По заявлениям граждан они могут проверять качество проведения предварительного расследования, а также законность судебного разбирательства. На основании жалоб граждан они могут инспектировать тюрьмы и иные пенитенциарные учреждения, клиники для душевнобольных. Причем, в ходе проверки омбудсмен вправе по собственному усмотрению изучать материалы уголовных и гражданских дел, оценивать законность и обоснованность вынесенных по ним решений.

Сфера деятельности финских омбудсменов также связана с проверкой жалоб граждан на действия и решения органов управления и должностных лиц. Наряду с омбудсменом по общим вопросам, в Финляндии имеется должность омбудсмена по вопросам равноправия женщин и мужчин.

В Норвегии и Дании омбудсмены вправе осуществлять контроль не только в сфере управления, но и в сфере деятельности судов, парламента и правительства.

Во Франции омбудсмен (медиатор) рассматривает жалобы граждан на действия государственных служащих. Однако он не вправе рассматривать жалобы, которые носят служебный характер, являются предметом судебного разбирательства, а также связаны с национальной обороной, безопасностью и внешней политикой.

Уполномоченный в Великобритании наделен правом рассмотрения жалоб на «плохое управление» (*с англ. «malad ministration» – ненадлежащее выполнение административных функций*). С учетом прецедентного права «плохое управление» включает в себя незаконные действия и решения органов исполнительной власти, а также действия, которые могут вызвать нежелательные последствия для гражданина и его близких. Источниками «плохого управления» могут быть: закон, на основании которого принято решение или совершено действие; процедура принятия решения; качество исполнения решения⁷¹.

Уполномоченный по правам граждан Республики Польша осуществляет контроль над решениями и действиями органов управления и должностных лиц. При этом оценка решений и действий дается не только с точки зрения законности, но и исходя из положений этики и морали. Сфера контроля распространяется на деятельность военной администрации, органов внутренних дел, а также деятельность судов в рамках, не нарушающих принцип независимости судов.

В компетенцию Уполномоченного по правам человека Российской Федерации входит рассмотрение жалоб на решения или действия государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, при условии, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по жалобе (ст. 16 Закона).

При наличии информации о масштабных или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе принять соответствующие меры по собственной инициативе (ст. 21 Закона).

Практически во всех странах устанавливается прямой контакт омбудсмена с заявителем. Исключение составляют Франция и Великобритания, где жалобы подаются через членов парламента. Так, во Франции депутат или сенатор вправе передать жалобу медиатору, если она, по их мнению, заслуживает внимания. В Великобритании уполномоченный рассматривает лишь жалобы, которые поступают от членов Палаты представителей.

⁷¹ Хаманева, Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. – М., 1998. – С. 32.

Жалобы предварительно изучаются в секретариате (бюро) уполномоченного. По каждой из них принимается решение и уведомляется заявитель. На практике значительная часть жалоб отклоняется (в силу неподведомственности, необоснованности, незначительности). По остальным жалобам проводится проверка.

Уполномоченные (омбудсмены) наделяются широкими полномочиями в части проверки фактов. Так, согласно ст. 23 Федерального конституционного закона Российской Федерации «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Уполномоченный при проведении проверки вправе:

1) беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;

2) запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

3) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

4) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;

5) поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

6) знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенным производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел⁷².

В соответствии со ст.13 Закона Республики Польша «О Представителе по правам граждан» Представитель (Уполномоченный) вправе: 1) исследовать каждое дело на месте; 2) требовать дачи объяснений, предоставления материалов по каждому делу, которыми занимаются верховные и центральные органы государственной власти, органы общественных, профессиональных и общественно-профессиональных организаций, а также организации, являющиеся юридическими лицами, равно как и органы местного самоуправления; 3) требовать предоставления информации о состоянии дела, рассматриваемого судами, прокуратурой и другими правоохранительными органами, а также требовать доступа к судебным и прокурорским материалам дела, равно как и других органов расследования; 4) поручать составление экспертиз и оценки.

Уполномоченные имеют право направлять свои представления с рекомендациями относительно возможных мер по восстановлению нарушенных прав и свобод гражданина в различные органы и должностным лицам. Адресаты обращений обязаны проинформировать Уполномоченного о предпринятых действиях либо о занимаемой позиции. В том случае, если в установленный срок государственным органом или должностным лицом не будет принято решение, то Уполномоченный может обратиться в вышестоящий орган (должностному лицу) с требованием принять соответствующие меры.

Российское законодательство закрепляет следующие формы реагирования Уполномоченного на жалобы граждан:

1) обращение в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

⁷² Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.

2) обращение в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обращение в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

4) изложение своих доводов должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

5) обращение в Конституционный суд с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (ст. 29 Закона).

Важной формой реагирования на жалобы граждан и организаций является ежегодный доклад уполномоченного (омбудсмена) парламенту. В этом документе он анализирует наиболее типичные нарушения прав человека в отчетном периоде, отмечает недостатки в деятельности органов управления, высказывает свои рекомендации по совершенствованию законодательства и практики его применения. Доклад уполномоченного (омбудсмена), как правило, публикуется.

В законодательстве каждой страны предусматриваются дополнительные полномочия, которыми наделяется уполномоченный (омбудсмен). Так, в Швеции в случае обнаружения признаков преступления омбудсмен может выступать в качестве обвинителя. В Норвегии и Дании омбудсмен может обратиться в компетентные органы с предложением об уголовном преследовании. В Польше уполномоченный может требовать возбуждения уголовного или административного производства, заявлять иск в защиту прав граждан, принимать участие в любом судебном разбирательстве.

4.3 Возможности учреждения должности уполномоченного в Республике Беларусь

В Беларуси предпринималось несколько попыток принять соответствующий закон. Так, в начале 90-х годов группой депутатов и ученых-юристов был подготовлен законопроект об учреждении должности парламентского уполномоченного. Однако в Конституции 1994 года эта идея не получила закрепления, а сам законопроект был отложен на неопределенное время.

В конце 90-х годов был разработан вариант закона об Уполномоченном по правам человека. Согласно его положениям, назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного производилось Главой государства. Законопроект был направлен на экспертизу в Венецианскую комиссию при Совете Европы, где ему дали негативную оценку. После этого он был снят с повестки дня.

В 2014 г. по инициативе известного в прошлом государственного деятеля, а сейчас – заведующего кафедрой конституционного права юридического факультета БГУ, доктора юридических наук, профессора **Г.А. Василевича** была подготовлена **Концепция Национального учреждения по правам человека в Беларуси**⁷³.

Данный документ (далее – Концепция) разделен на четыре части под названиями: «Полномочия и функции»; «Состав и гарантии независимости и плюрализма»; «Методы работы»; «Дополнительные принципы и другие вопросы».

В указанной последовательности рассмотрим основные положения Концепции. При этом в качестве критериев оценки будут выступать Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека⁷⁴.

В разделе «Полномочия и функции» определяются цели и функции национального учреждения по правам человека в Беларуси, сферы реализации функций, выбор его оптимальной формы, основные полномочия, требования к жалобам граждан в адрес уполномоченного, акты реагирования уполномоченного на факты нарушения прав граждан, формы взаимодействия уполномоченного с другими институтами власти.

В начале раздела Г.А.Василевич определяет цели национального учреждения по правам человека в Беларуси. К ним, в частности, он относит:

- 1) защиту прав и свобод человека и гражданина;
- 2) обеспечение соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина;
- 3) предупреждение нарушения прав и свобод человека и гражданина или содействие их восстановлению;
- 4) содействие приведению законодательства Республики Беларусь о правах и свободах человека и гражданина в соответствие с Конституцией, международными стандартами в этой области;
- 5) улучшение и дальнейшее развитие международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 6) предотвращение любых форм дискриминации по реализации человеком своих прав и свобод;
- 7) содействие правовой информированности населения и защита конфиденциальной информации о лице.

По мнению Г.А. Василевича, национальное учреждение по правам человека в Беларуси призвано осуществлять две основные функции, а именно: создание культурной среды в области прав и свобод человека и обеспечение защиты прав человека.

Наиболее подходящей формой национального учреждения по правам человека в Беларуси Г.А. Василевич считает должность уполномоченного по правам человека. Для «помощи» в его делах он предлагает назначать двух заместителей и создать штат «до сорока человек».

⁷³ Василевич, Г.А. Концепция Национального учреждения по правам человека в Беларуси // elib.bsu.by/handle/123456789/38595.

⁷⁴ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы) // Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 г.

Далее Г.А. Василевич рассуждает о полномочиях будущего белорусского омбудсмана. Среди важнейших полномочий он называет право на рассмотрение жалоб граждан и других заявителей (в таком качестве могут выступать депутаты различного уровня, общественные организации).

В «Концепции» дается подробный перечень других прав Уполномоченного. Среди них: право быть безотлагательно принятым президентом, председателями высших судов, руководителями других государственных органов, предприятий, учреждений, организаций; право обращаться в Конституционный суд с предложениями о проверке Конституции нормативных правовых актов, касающихся прав и свобод человека.

Согласен с тем, что Уполномоченный должен иметь право направлять государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, в решениях или действиях которых он усматривает нарушение прав и свобод граждан, заключение о необходимости восстановления указанных прав и свобод. Такое полномочие позволит Уполномоченному эффективно влиять на деятельность конкретных органов и должностных лиц в целях поощрения и защиты прав граждан.

Следует также поддержать предложение о подготовке офисом уполномоченного ежегодного доклада о состоянии прав и свобод человека в республике. При необходимости могут готовиться и другие доклады о соблюдении прав человека, в том числе в порядке выполнения международных обязательств Республики Беларусь.

Во втором разделе Концепции под названием «Состав и гарантии независимости и плюрализма» определяется порядок учреждения должности Уполномоченного по правам человека. По мнению Г.А. Василевича, Уполномоченный должен назначаться Президентом Республики Беларусь с предварительного согласия Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь сроком на семь лет.

В отношении заместителей уполномоченного Г.А. Василевич предлагает следующий порядок назначения: один заместитель должен назначаться по согласованию с президентом, а другой – по согласованию с Палатой представителей.

Г.А. Василевич устанавливает для кандидатов на должность Уполномоченного и его заместителей высокие требования. Так, они должны быть не моложе 50 лет, быть известными в республике специалистами в области защиты прав человека, осуществлять научную или практическую деятельность, иметь, как правило, юридическое образование и, кроме того, владеть двумя государственными языками.

В вышеуказанных требованиях вызывает несогласие, прежде всего, высокая возрастная планка. С учетом опыта европейских стран она должна быть понижена до уровня 35-40 лет. Кроме того, думается, что уполномоченным может быть не обязательно юрист. Гораздо важнее, чтобы он заслужил общественное признание своей правозащитной деятельностью. Что касается знания государственных языков, то это предполагается, и оценку этим знаниям могут дать сами депутаты.

В «Концепции» неплохо расписаны вопросы, связанные с обеспечением деятельности Уполномоченного, в том числе вопросы, связанные с организацией деятельности секретариата, замещением должностей, финансированием деятельности.

В третьем разделе «Методы работы» Г.А. Василевич перечисляет права Уполномоченного при проведении проверок, в том числе право посещать в любое время учреждения, исполняющие наказание и иные меры уголовной ответственности, места содержания под стражей и лечебно-трудовые профилактории.

Г.А. Василевич предлагает не реже одного раза в полугодие проводить встречу с представителями общественных организаций с целью изучения ситуации с правами человека, а один раз в год проводить парламентские слушания по тематике соблюдения прав человека.

В четвертом разделе «Дополнительные принципы и другие вопросы» Г.А. Василевич обращает внимание на необходимость предварительного («мирного») урегулирования споров, возникающих на основании поступивших жалоб. Так, при получении жалобы Уполномоченный должен уведомить об этом соответствующий орган (должностное лицо) и предложить урегулировать спор до принятия решения по жалобе.

Авторская модель законопроекта об уполномоченном по правам человека

В 2000 году группа независимых юристов, в составе которых был и автор монографии, подготовила законопроект об уполномоченном по правам человека. Он был опубликован и прошел обсуждение на семинаре с участием зарубежных экспертов⁷⁵.

В качестве цели института уполномоченного называлось «...обеспечение гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина, нарушенных государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, а также содействие деятельности государственных органов в области прав и свобод человека и гражданина».

Задачами белорусского омбудсмана провозглашались: «осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами; содействие реализации прав и свобод человека и гражданина; восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина; подготовка предложений по совершенствованию нормативных актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, и приведение их в соответствие с Конституцией Республики Беларусь, а также международными обязательствами Республики Беларусь; развитие международного сотрудничества в сфере прав и свобод человека и гражданина».

Основной акцент в правовой регламентации деятельности уполномоченного делался на обеспечении его независимого статуса. В этой связи ему запрещалось входить в структуру каких-либо государственных органов; его статус определялся исключительно законами Республики Беларусь, а также международными актами, ратифицированными Республикой Беларусь; никакой государственный орган или должностное лицо не вправе был вмешиваться в деятельность уполномоченного предписаний, касающихся

Для эффективного осуществления целей и задач института уполномоченного предлагалось ввести сразу четыре равнозначные должности уполномоченных с разделением сфер их деятельности. Один из уполномоченных избирался на должность старшего уполномоченного сроком на три года.

Уполномоченные наделялись широкой компетенцией, в том числе правом рассмотрения жалоб граждан. Уполномоченные могли действовать по собственной инициативе, если считали это необходимым в интересах защиты прав и свобод граждан.

Некоторые выводы

По прошествии времени автор предлагает усовершенствовать модель белорусского омбудсмана. В этой связи вносятся следующие предложения.

Во-первых, этот институт должен получить закрепление в виде отдельной главы Конституции. В ней следует указать назначение этого института, определить порядок избрания уполномоченного, его основные права и формы деятельности.

Во-вторых, оптимальной формой организации института уполномоченного будет одна должность. Однако уполномоченный может иметь несколько заместителей.

В-третьих, уполномоченный должен избираться на срок полномочий парламента. Тогда эта должность станет составной частью парламентской деятельности.

В-четвертых, уполномоченный должен иметь достаточно прав для выполнения своих задач. Это будет содействовать повышению эффективности данного института.

⁷⁵ Правовое государство. Уполномоченный по правам человека: материалы международных семинаров. – Минск: «Трансформ», 2000. – С.61-68.

ГЛАВА 5. НЕКОТОРЫЕ ИСТОРИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

5.1 Особенности правового статуса горожан в период Великого Княжества Литовского (на примере городов с магдебургским правом)

*Н.В. Мисаревич, к.ю.н., доцент,
заведующий кафедрой специальных юридических дисциплин
Гродненский филиал ЧУО «БИП-Институт правоведения»*

Строительство в Республике Беларусь гражданского общества, демократического социального правового государства сопровождается становлением и развитием института местного управления и самоуправления. Однако следует обратить внимание на тот факт, что система местного управления и самоуправления на белорусских землях имеет давние традиции, связанные, прежде всего, с развитием городов. В условиях развития демократических институтов гражданского общества полезным представляется анализ истории развития городов, которые пользовались магдебургским правом, их органов власти, а также обобщение соответствующего позитивного исторического опыта.

В эпоху Средневековья были сформулированы основные подходы к порядку создания и функционирования системы местного самоуправления на примере европейских городов. Среди основных причин дальнейшего развития данного института можно назвать следующие: отделение ремесла от сельского хозяйства и развитие торговых отношений; возникновение и повышение роли городов в экономической и политической жизни страны; выделение горожан в отдельное сословие с особым правовым статусом.

Уже в начале XI века городские жители начали борьбу с феодальными сеньорами за самостоятельность городов. Эта борьба в Западной Европе в X–XIII вв. получила название «коммунальное движение». Если первоначально горожане боролись за освобождение от наиболее тяжелых форм феодального гнета, за уменьшение размера поборов со стороны собственника города, за торговые привилегии, то постепенно наиболее важными стали две задачи: создание собственной системы органов управления и суда и юридическое оформление особого правового статуса жителей таких городов. Исход этой борьбы определял степень независимости города по отношению к сеньору, его экономическое процветание и политический строй.

А.К. Дживелегов обращает внимание на отсутствие «типовых программ» борьбы за самоуправление: «было бы напрасным трудом дать общую картину городских учреждений в Европе. Даже в пределах одной страны господствует такое разнообразие типов»⁷⁶.

Иногда городам удавалось за деньги получить от феодала отдельные вольности и привилегии, зафиксированные в городских хартиях; в других случаях эти привилегии, особенно право самоуправления, достигались в результате длительной, иногда вооруженной, борьбы. В нее обычно вмешивались короли, императоры, крупные феодалы.

О. Тьерри писал, что «история освобождения средневековых городов от власти феодальных сеньоров есть величайшее общественное движение и свои права оно отвоевывало в упорной борьбе с феодальными притеснениями»⁷⁷.

Многие города Северной Франции в результате упорной, часто вооруженной борьбы со своими сеньорами стали самоуправляющимися городами – коммунами. Они выбирали из своей среды совет, его главу – мэра и других должностных лиц, имели собственный суд и военное ополчение,

⁷⁶ Дживелегов, А.К. Средневековые города / А.К. Дживелегов. – С.–Петербург: Типография Акц. Общ. Брокгауз-Ефрень, 1902. – С. 18.

⁷⁷ Тьерри, О. Городские коммуны во Франции в Средние века / О. Тьерри. – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2011. – С. IV.

свои финансы, сами устанавливали налоги. В Германии города получали хартии вольностей, на основании которых создавался городской совет, определялись повинности горожан и т.д.

Именно в этот период европейские города освобождались от средневековых повинностей и становились не только экономическими и культурными, но и политическими центрами государств. Поскольку основным принципом социальной организации средневекового общества был принцип сословных привилегий, то горожане видели для себя путь к свободе в юридическом закреплении своих прав и вольностей, превращаясь при этом в особое сословие.

Наибольшее развитие в Европе в период позднего Средневековья получило право городов Германии, законы которых явились образцами для других городов. Это были Любек, Кёльн, Гамбург, Магдебург. Самым распространенным вариантом городского самоуправления, ставшим основой для правопреемственных процессов, было самоуправление на основе магдебургского права. В соответствии с ним экономическая деятельность, имущественные права, общественно-политическая жизнь, а также государственное положение горожан регулировались собственной системой юридических норм, что отвечало роли городов, как центров производства и товарно-денежных отношений. С одной стороны, это подчеркивало важность роли городов в общественной и политической жизни страны, а с другой стороны – это был новый этап в развитии института местного управления и самоуправления.

В XIII–XIV вв. магдебургское право широко распространилось в Восточной Европе и действовало во всех восточно-немецких государствах, а также в Польше, отдельных частях Моравии, Венгрии. Пожалования немецкого права продолжались в XIV–XV вв. Из Польши оно распространилось в Литву и на Русь. Именно после Кревской унии 1385 г. немецкое право быстро начинает распространяться в литовско-русских городах⁷⁸.

Началом применения магдебургского права (а именно такая разновидность немецкого права получила здесь наибольшее распространение) на белорусских землях считается получение такого привилегия Брестом в 1390 г., Гродно в 1391 г. и т.д.

Предоставление белорусским городам Великого княжества Литовского самоуправления в XV – XVI вв. было несомненно признанием за ними важной роли в жизни государства, свидетельством значительных сдвигов в общественном сознании горожан, стремившихся к установлению демократических форм решения городских проблем. Именно города оказали значительное влияние на экономику средневекового общества и сыграли очень важную роль в его социально-политической и духовной жизни.

Города росли за счет иммиграции сельского населения, поэтому в отдельных грамотах на магдебургское право уделялось внимание переселенцам из поместий и беглым крестьянам. Но прежде чем стать горожанином, заняться каким-либо ремеслом, в городе нужно было поселиться. Недаром в тех случаях, когда правительство было заинтересовано в быстром развитии города, оно освобождало новопоселенцев от уплаты налогов. Например, грамотой короля Сигизмунда от 24 мая 1523 г. освобождались от налогов и повинностей вновь поселившиеся в Полоцке. В силу того, что «многие мещане с места разошлись проч, а дома пусты се остави, и которые новотныи прихотять», мещане города просят освободить вновь прибывших «на 10 лет ... от службы служити»⁷⁹.

В таком подходе проявляется не только общегосударственный интерес, но и частный – экономический. За указанное время вновь прибывшие жители улучшат свое материально благосостояние (появится стабильный доход, будет приобретено имущество), а потом уже можно и «службу служити и дачки давати, как и иные мещане полоцкие».

Статут ВКЛ 1566 г. в отношении беглых крестьян устанавливал следующее правило: если «слуги вольные и челядь невольная» пришли в город с магдебургским правом, то войт, бурмистры,

⁷⁸ Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона [Электронный ресурс] // <http://www.runivers.ru/bookreader/book10179/#page/3/mode/1up>. – Дата доступа: 30.01.2019.

⁷⁹ Белоруссия в эпоху феодализма: в 3 т. – Минск: Изд-во Академии наук БССР, 1959. – Т. 1. С древнейших времен до середины XVII века. – С. 266.

«выслушавши слушного доводу панов их», должны были принять решение: либо вернуть собственнику, либо легализовать данное лицо в городе⁸⁰.

Статут ВКЛ 1588 г. несколько дополнил данную норму. Если «слуги и люди шляхетские» пойманы в городе, то их необходимо «выдать пану». Исключение: если они «приняли право» (имеется в виду магдебургское) и десять лет прожили в городе («аселасцьмаючы»), то таких «слуг» войты и лавники не имеют право выдавать⁸¹. Но они должны были выплатить определенную сумму денег «за каждую голову» феодалу.

Городское население пополнялось еще и за счет того, что в городе оставались жить иностранцы. Например, мещане Гродно обратились к королю Сигизмунду в 1526 г. со следующей просьбой. В городе находились пленные русские купцы, а один из них уже «поян в Городне жону мещанку и принял право местское и присегнул на ратуши»⁸².

Войт, бурмистры и радцы города просят у короля «дозваления в месте нашем Городеньском им мешкати и с нами посполь права майборского вживати». Соответственно новые жители города должны «нам служить и податки платить так, как и иным мещане наши городенский»⁸³.

Обязательным условием «вступления» в городское братство было принесение присяги. В 1642 г. вновь прибывший кузнец Сидор Стецевич присягнул «на верность городу Бресту». В соответствии с магдебургским порядком Стецевич был принят в состав брестских мещан и «как ему лично, так и его потомкам было разрешено пользоваться городскими свободами»⁸⁴.

Но за оказанную честь кузнец обещал бесплатно сделать из принадлежащего городу железа железную решетку для каменной ратуши. Стецевич выполнил свое обещание, о чем была сделана соответствующая запись в книге брестского магистрата.

Наиболее представительной частью горожан были профессиональные торговцы из местных жителей и их верхушка – купцы. Они занимались и внешней, и внутренней торговлей и составляли особый общественный слой, заметный по численности и влиянию. Поэтому в привилегиях на магдебургское право содержались положения, касающиеся условий осуществления торговой деятельности. Например, предусматривалось «домъ гостиный коштомъ и накладомъ своимъ на приездъ людей купецкихъ сбудовати»⁸⁵.

По Полоцкому привилею 1510 г. мещане получили право построить «четыре дома гостиный, ... въ которыхъ жо домехъ со всихъ сторонъ мають гости приездаючи и становитися». Привилеем также устанавливается, что доход от гостиных домов должен делиться на две части: «половица намъ, доскарбу нашего (это значит государству), а другая половина имъ на ратушу»⁸⁶.

Сроки проведения ярмарок также регулировались государством. Пинск по привилею 1581 г. получил право на «четыре ярмарки дорочные, вольные, то есть: первый на день нового лета, другой на день Громницъ, третій на день семые субботы, четвертый на день Успения Пречистые, а тыжденный торгъ на кождый тыждень въ понеделокъ обыходити и отпраовати уставляемъ»⁸⁷.

Могилев (привилей 1577 г.) имел право на две ярмарки в год на «неделный торгъ у пятницю на кождый тыждень». Представляется, что все это делалось для того, чтобы привлечь внимание иностранных купцов, которые, зная «график» проведения ярмарок, могли свободно приезжать в тот или иной город, потому что именно во время ярмарок им разрешалось торговать не оптом, а в розницу. В этом также можно усмотреть экономический интерес: товары

⁸⁰ Статут Вялікага княства Літоўскага 1566 года // Временникъ императорскаго московскаго общества исторій и древностей російскихъ. – Книга 23. – Москва, Въ Университетской Типографіи, 1855. – С. 57.

⁸¹ Статут Вялікага княства Літоўскага 1588. Тэксты. Даведнік. Каментарыі. – Мінск: БСЭ імя П. Броўкі, 1989. – С. 56.

⁸² Белоруссия в эпоху феодализма: в 3 т. Т. 1. – С. 267.

⁸³ Белоруссия в эпоху феодализма: в 3 т. Т. 1. – С. 267.

⁸⁴ Белоруссия в эпоху феодализма: в 3 т. Т. 1. – С. 367.

⁸⁵ Акты, относящиеся къ истории Западной Россіи, собранные и изданные Археографическою комиссіею. – СПб., 1848. – Т. 3. – С. 264.

⁸⁶ Подтвердительная грамота жителямъ Полоцка на Магдебургское право и другія преимущества, 27.08.1510 г. // Акты, относящиеся къ истории Западной Россіи, собранные и изданные Археографическою комиссіею. – СПб., 1848. – Т. 2. – С. 76.

⁸⁷ Акты, относящиеся къ истории Западной Россіи, собранные и изданные Археографическою комиссіею. – С. 262.

местных производителей продаются, иностранные товары привозятся на местный рынок. В итоге – пополнение не только городской казны, но и государственной «скарбонки».

Купцы некоторых городов освобождались от уплаты торговых пошлин. Например, по привилею Полоцку 1580 г. жителям данного города даровалось право «вольнo товарами и куплями всякими яко въ Полоцку, такъ и во всемъ панстве сухимъ и воднымъ путемъ купчити и торговати»⁸⁸. Но если бы «хто зъ нихъ товары за границу панства нашего великого князства Литовского везли, то по тому платити мають, яко и мещане Виленские».

Верхушка городского общества была представлена богатым купечеством и старшинами цехов. Им принадлежала власть в городе. Купечество активно включалась в жизнь городов, пытаясь занять свою ступеньку в социальной иерархии сословия мещан. Как указывается в одном из документов, «купцы получают свои доходы от купли и продажи», поэтому всякое вмешательство в сферу хозяйственной деятельности порождало конфликт с иными жителями городов, особенно ремесленниками. Гарантией защиты своих прав купцы могло стать юридическое закрепление их особого правового статуса (привилеи на магдебургское право и иные акты городских властей).

Например, Виленский магистрат в 1665 г. принял решение, в соответствии с которым он отныне «должен управлять городом не по своему усмотрению, но вместе с купеческою думою и всем народом»⁸⁹. Из текста документа следует, что в середине XVII в. в Вильно купечество было достаточно влиятельной социальной группой, так как ему удалось «усмирить» магистрат и добиться прямого участия горожан в решении общегородских вопросов.

Поскольку купцы относились к достаточно зажиточной части населения, имели недвижимость в городах, то иногда органы городского управления обращались к ним с просьбой об оказании материальной помощи. В постановлении Виленского магистрата о направлении депутатов от населения города на сейм в 1655 г. говорится, что «не имея наличных денег на дорогу своим послам, магистрат занимает у купцов 1 500 злотых и для уплаты этого долга передает им ключи от «весового столба» с тем, чтобы купцы пользовались доходами до тех пор, пока горожане не возвратят своего долга»⁹⁰.

В 1677 г. виленский купец и мещанин Опанкевич предложил магистрату сделку: он уплачивает определенную сумму денег, а за это будет освобожден от обычных городских повинностей (церковных, квартирных), за исключением тех, которые устанавливаются сеймом или идут на нужды города. Данное обращение было рассмотрено войтом, бурмистрами и радцами Вильно и просьба была удовлетворена, о чем была сделана соответствующая запись в магистратских книгах. Правда, конкретная сумма не называется, только указывается: «известное количество денег»⁹¹.

Важным элементом жизнедеятельности города были ремесленные (цеховые) братства. В привилеях на магдебургское право отсутствует подробная информация о данном факте. И это вполне понятно. Каждое цеховое братство осуществляло свою деятельность на основе Устава, который утверждался главой государства. Уставом подробно регламентировались статус конкретного цеха, взаимоотношения внутри цеха. Например, Устав Виленского цеха шапошников и валильщиков, Устав цехового скорняжного братства.

О важности той миссии, которую выполняли ремесленники для города, и их особом правовом статусе в городах с магдебургским правом говорит тот факт, что каждый последующий государь должен был подтверждать (или не подтверждать) Устав, выданный его предшественником. Например, король Сигизмунд III в 1632 г., «свидетельствуя о своих постоянных заботах на пользу государства и о том благосостоянии, которого оно достигло благодаря магдебургскому праву», подтверждает дарованные ранее привилегии цеховым братствам слесарей, пекарей, сапожников г. Бреста⁹². Отдельно оговаривается, что суд и другие городские органы власти должны оказывать

⁸⁸ Акты, относящиеся къ истории Западной Россіи, собранные и изданные Археографическою комиссією. – С. 256.

⁸⁹ Акты, издаваемые Виленскою Археографическою комиссією: в 39 т. – Вильна, 1879. – Т. 10: Акты Виленского магистрата и магдебургии. – С. 295–299.

⁹⁰ Акты, издаваемые Виленскою Археографическою комиссією: в 39 т. Т. 10. – С. 271.

⁹¹ Акты, издаваемые Виленскою Археографическою комиссією: в 39 т. Т. 10. – С. 420.

⁹² Акты, издаваемые Виленскою Археографическою комиссією: в 39 т. – Вильна, 1879. – Т. 3: Акты Брестского городского суда. – С. 332.

всякое содействие и поддержку цехам, а при необходимости и наказывать лиц, нарушающих цеховые уставы и королевские привилегии.

Какие же цели преследовало государство, давая разрешение на создание того или иного братства? На наш взгляд, можно обозначить следующие основные моменты (на основе анализа положений привилегий на магдебургское право).

- «Разширеніе городской жизни и умноженіе благосостоянія городскихъ обывателей»⁹³. Привилегия 1582 г. об утверждении устава Виленского русского цехового братства закрепляет следующее положение: «а такъ мы господарьсь повинности наше, межи иными справками не последней постерегаючи того, якобы въ местахъ панства нашего, зважа въ тутошнемъ столечномъ сесте Виленскомъ панства великого князства Виленского, не только што доброго порадку унятии мило, але и овшемъ всякий добрый порядокъ ку славинашого сподарской и ку доброму Речи-посполитой, безъ шкоды и нарушегья правъ и вольностей местныхъ, ку оздобе ихъ становити и примножити могли...»⁹⁴.

- Содействие упорядочению и процветанию «городских промыслов». В грамоте короля Августа III Витебску на открытие солодоваренного, пивоваренного и винокуренного цехов записано: «... желая видетъ добрый порядокъ... в цехе солодоваренном, пивоваренном и винокуренном и склоняясь на усиленную просьбу наших виленских мещан и всех братчиков этих упомянутых цехов, находящихся ныне в Китеюске, дозволяем... и даруем право упомянутым солодоварам, пивоварам и винокурам иметь свой цех и братство...»⁹⁵.

- Признание цеха в качестве «официальной» ремесленной организации (утверждение, продление действия Устава). Например, Устав скорняжного братства г. Вильно первый раз утверждался Сигизмундом I, затем последовательно Сигизмундом Августом, Генрихом Валуа, Стефаном Баторием, Сигизмундом III, Владиславом IV, Яном Казимиром⁹⁶. Причем с просьбой о подтверждении ранее полученных прав обращаются не какие-то светские или духовные должностные лица, а сами ремесленники. Они называют свое братство ни церковное, ни благотворительное, в именно ремесленное учреждение.

В рамках цеха различалось положение мастеров, подмастерьев и прочих работников. Членами цеха были ученики, которых иногда называли «хлопцами», «товарищи» (ученики, которые закончили срок обучения и желали продолжить работу по полученной специальности), «младшие» (товарищи, которые «вернулись из путешествия» и проработали в цехе один год и шесть месяцев), «расходчикъ» (хранили один из трех ключей от цехового сундука). Каждый из них занимал свою «ступеньку» в социальной лестнице цехового братства и имел права и выполнял возложенные на него обязанности.

При принятии в цех ученика для обучения ремесленному мастерству в «реестр записей» цеха обязательно записывались данные ученика и срок его обучения, после окончания которого он мог свободно покинуть данное братство. В случае возникновения спорной ситуации заинтересованное лицо за защитой своих прав имело право обратиться в магистратский суд. Например, 4 декабря 1637 г. в Брестском магистратском суде рассматривалось дело по обвинению мастера скорняжного цеха Ивана Кожана в том, что «он сам не подчинился решению цеха и, вопреки цеховому уставу, не освободил своего ученика, поскольку ученик достиг положенного возраста и сверх срока уже служит четвертый год»⁹⁷.

По результатам рассмотрения дела было принято решение об освобождении ученика на ближайшем собрании цеха, а мастер Кожан должен еще отдать ученику заработанные за 4 года деньги (8 злотых). Судом было вынесено предупреждение скорняжному цеху, чтобы «отныне под

⁹³ Акты, издаваемые Виленскою Археографическою комиссією: в 39 т. – Вильна, 1874. – Т. 7: Акты Гродненского гродского суда. – С. IV.

⁹⁴ Акты, издаваемые Виленскою Археографическою комиссією: в 39 т. Т. 7. – С. 46.

⁹⁵ Акты, издаваемые Виленскою Археографическою комиссією: в 39 т. Т. 7. – С. 46.

⁹⁶ Акты, издаваемые Виленскою Археографическою комиссією: в 39 т. Т. 10. – С. 3–9.

⁹⁷ Решение Брестского магистратского суда по делу о незаконном задержании мастером Кожаном ученика сверх установленного срока, 4 декабря 1637 г. // Хрестоматия по истории Беларуси: учеб. пособие: в 2 ч. / сост.: Я.И. Трещенок [и др.]; под. науч. ред. К.М. Бондаренко. – Минск: Изд. Центр БГУ, 2008. – Ч. 1: С древнейших времен до 1917 г. – С. 320–321.

страхом штрафа в размере половины камня воска и недельного заключения в ратуше мастера обязаны освобождать своих учеников по истечении положенного срока в соответствии с записями в цеховых книгах».

Взаимные права и обязанности учеников и мастеров закреплялись в договорах. В качестве примера можно привести Договор мастера минского слесарного и оружейного цеха Погоского с подмастерьем Залуцким об условиях его работы» (1789 г.)⁹⁸.

Его можно рассматривать в определенной степени как «прообраз» трудового контракта. Обязанности работника (подмастерья) по договору следующие: добросовестно и качественно выполнять работу; «прибыль за работу» сдавать Яну Погоскому; отчитываться за доходы; отработать положенный срок; после окончания срока отработки «сдать в сохранности оружейный инструмент». Мастер Ян Погоский (выступал на стороне нанимателя) обязан был платить «жалованье за весь год 17 руб. и 2 сабли стоимостью по 18 ал.»⁹⁹.

Закреплялась следующая социальная гарантия: если мастер умирал, то обязательства должны были быть исполнены его женой.

В договоре определялся график работы подмастерья: начало – 5 утра, время окончания работы – 8 вечера. Если работник будет работать сверхурочно по заданию и для мастера, то весь доход идет в пользу подмастерья.

Срок действия договора – 1 год. Устанавливалось, что, если работник не захочет «дослужить» договорного срока или «будет ленивым и недобросовестным в работе», он не только лишается заработной платы, но и должен будет подвергнуться наказанию «согласно цеховым привилегиям и статьям». Договор составлялся в двух экземплярах и скреплялся подписями сторон.

Разорившиеся и безземельные крестьяне («люзные», «гультаи») также искали «лучшей жизни» в городе. Для того, чтобы быть полноправным горожанином, т.е. пользоваться всеми льготами и привилегиями и находиться под защитой городских властей, необходимо было обладать определенной недвижимостью. А «люзный» не имел необходимого имущественного минимума, чтобы стать горожанином. Тем не менее, они снимали жилье у горожан и получали название «коморники». Те, которые занимались перекупкой товаров, обозначались как «перекупники»; те, которые работали по найму – «наймиты»¹⁰⁰.

На самом низу социальной лестницы стояли нищие. В 1636 г. нищие г. Вильно, «видя большой беспорядок», обратились в магистрат с просьбой дать им особый устав. В том же 1636 г. он был подтвержден королем Владиславом IV¹⁰¹. На основании этого устава нищие получили право иметь свой дом для собраний, свой «денежный сундук», свои органы управления. Все виленские и пришлые нищие должны были записаться в это братство и соблюдать его устав.

В соответствии с уставом нищими считались только те, которые действительно таковыми были, т. е. «лишены каких-нибудь физических качеств для добывания себе средств существования». Все деньги, которые собирались нищими, должны были идти в «братскую кассу». Для осуществления контроля и надзора за данной категорией городского населения вводилась должность – бичевник. Он должен был следить за тем, чтобы в город не приходили за сбором милостыни под видом нищих совершенно здоровые мужчины и женщины и дети разных возрастов. Он же, в случае необходимости, должен был «подбирать ослабленных и заболевших нищих на улицах и доставлять их в нищенский госпиталь».

Политика и городских властей, и государства в данном случае совершенно ясна. Оставить «вне закона» такую массу населения власть не могла, поэтому был выбран самый оптимальный вариант – взять под свой контроль и упорядочить порядок нахождения данной социальной группы в городе. Наличие «братской кассы» снимала с государства обязанность расходовать деньги из

⁹⁸ Договор мастера минского слесарного и оружейного цеха Погоского с подмастерьем Залуцким об условиях его работы», 1789 г. // Белоруссия в эпоху феодализма: в 3 т. / сост.: А.И. Азаров [и др.]. – Минск: Изд-во Академии наук БССР, 1960. – Т. 2: С середины XVII в. до воссоединения с Россией. – С. 325.

⁹⁹ Договор мастера минского слесарного и оружейного цеха Погоского с подмастерьем Залуцким об условиях его работы», 1789 г. – С. 325.

¹⁰⁰ Юхо, И.А. Правовое положение населения Белоруссии в XVI в. / И.А. Юхо. – Минск: Изд-во БГУ, 1978. – С. 59.

¹⁰¹ Акты, издаваемые Виленскою Археографическою комиссиею: в 39 т. Т. 10. – С. 159-160.

государственной казны на содержание нищих. Как представляется, наличие такого «братства милосердия» говорит о своеобразной «социальной» политике страны в тот период.

Правовое положение мещан также зависело от того, в каком городе они проживали. Как отмечается, наиболее широкими правами обладали мещане Вильно, Полоцка, Бреста, Минска и других крупных городов¹⁰².

Они освобождались от уплаты «проездного мыта» на всей территории ВКЛ и т.д. В привилеях на магдебургское право иногда прямо на это указывалось. В соответствии с привилеем Полоцку 1580 г. «всімь обывателемь мещаномь полоцкимь вольно будеть товарами и куплями всякими, кь живности належачими, яко въ Полоцку, такъ и во всемь панстве нашомь великмь князстве Литовскомь, сухимь и воднымь путемь купчити и торговати, никоторого мыта торгового не платячи: а гды бы хто зъ нихъ якіе товары великіе где-кольвекъ за границу панства нашего великого князства Литовского везли: тые по тому платити мають, яко и мещане Виленськіе и Троцкіе мыто звыклое платити повинны»¹⁰³.

Определялось также минимальное количество товаров, которое должно быть предложено к продаже иностранным купцом. Так в полоцком привилее 1510 г. было записано: «...тыі купци чужіи подь тою мерою будуть куповати: воскъ въ одной штуде по полуберко, соболи и куницы и тхоры по сороку, бълку, горностаи, ласицу, норицу по полтретья ста, попелъ и смолу лаштомь однимь, а того не мають купити ни въ лесе, ни въ бору, ни в сетехъ, только на месте,... питья чужіи не будуть смети подь меру меншую ни продавати, ни купити, только какъ вышей выписано»¹⁰⁴.

Правовой статус жителей городов зависел от факта наличия или отсутствия магдебургского права. Напрямую это было связано со льготами в отношении феодальных повинностей. Полоцкие мещане привилеем 1510 г. освобождались от подводной повинности, но устанавливалось, что «и новжона потомъ, на потребу нашу земскую мають подводу дати, а проводника зъ города, коли подводный листь увидятъ, сык им ентомъ нашимъ запечатанный, подле уставы и листу короля... Тежъ вызволяемъ ихъ отъ сторожи: нежли кь нашей потребь сторожу мають дати»¹⁰⁵. Также жители города должны были платить ордынщину (особый вид сбора, который направлялся на решение дипломатических и иных внешнего характера вопросов). Привилей Пинску 1581 г. освобождал мещан города от «толокъ и кгвалтовъ».

Особое внимание со стороны государства уделялось религиозному аспекту в деле обеспечения правопорядка в городе. Своеобразное проявление принципа веротерпимости можно проследить на примере формирования органов управления и суда в городах с магдебургским правом. По привилею Полоцку 1498 г. войт избирал «двадцаць радец, половину закону римского, а другую половину грецкого». Потом радцы совместно с войтом «посполито мають обирати про между себе, на каждый годъ, два бурмистры, одного закону римского, а другого грецкого, которых же руками оба польно посполито мает быти ряжено»¹⁰⁶. Следует обратить внимание, что юридически правило о веротерпимости было зафиксировано только в Статуте ВКЛ 1588 г., а в привилеях на магдебургское право об этом подумали намного раньше.

После заключения Люблинской унии 1569 г., Брестской церковной унии 1596 г. наибольшими привилегиями при участии в общественных отношениях стали обладать лица католического вероисповедания. Не обошла стороной эта проблемы и города ВКЛ. Особенно это ярко проявилась в деятельности цеховых братств. В декабре 1640 г. цех сапожников православного вероисповедания Бреста в лице цехмистра Яроша Сороки подал жалобу в магистрат на насильственное присоединение их к цеху сапожников католического вероисповедания¹⁰⁷.

В жалобе говорилось, что представители цеха сапожников «римско-католического вероисповедания» предоставили в магистрат поддельные документы о желании православных

¹⁰² Юхо, И.А. Правовое положение населения Белоруссии в XVI в. – С. 99.

¹⁰³ Акты, относящиеся к истории Западной России, собранные и изданные Археографическою комиссіею. Т. 3. – С. 255.

¹⁰⁴ Подтвердительная грамота жителям Полоцка на Магдебургское право и другія преимущества, 27.08.1510 г. – С. 77.

¹⁰⁵ Подтвердительная грамота жителям Полоцка на Магдебургское право и другія преимущества, 27.08.1510 г. – С. 77.

¹⁰⁶ Привилей жителям Полоцка на Магдебургское право, 04.10.1498 г. // Белоруссия в эпоху феодализма: сборник документов и материалов. – Минск: АН БССР, 1959. – С. 264.

¹⁰⁷ Хрестоматия по истории Беларуси: учеб. пособие: в 2 ч. / сост.: Я.И.Трещенок [и др.]; под. науч. ред. К.М. Бондаренко. – Минск: Изд. центр БГУ, 2008. – Ч. 1: С древнейших времен до 1917 г. – С. 323–324.

сапожников присоединиться к ним и таким образом получили соответствующее разрешение. В качестве доказательства на право самостоятельно заниматься данным видом деятельности был представлен соответствующий привилей государя. Однако в 1641 г. «накануне сретения» Декрет короля Владислава IV «Об объединении сапожников и кожевников – католиков и православных – в один цех» установил, что «привилею, пожалованную православным, отныне отменяем и аннулируем, за исключение права на обычное богослужение»¹⁰⁸.

Отныне православные «обязаны давать воск в пользу униатской церкви и католического приходского костела», «старшие» в цехе должны избираться «половина из числа членов цеха католического вероисповедания, а половина из греческого вероисповедания, без ущемления кого-либо».

Как видим, общеполитические процессы, происходящие в Речи Посполитой, повлияли и на деятельность цеховых объединений. Но поскольку правительство «не могло себе позволить» открытого преследования православных, путем издания такого рода актов религиозная дискриминация облекалась в правовую форму. Однако в данном документе говорилось, чтобы «упомянутые стороны... публично и частным образом не укоряли друг друга, сохраняли мир и согласие».

Наделение городов магдебургским правом и выделение мещан в особое сословие потребовало определить отношение руководства страны к этому явлению. И когда был накоплен значительный опыт в урегулировании данной группы общественных отношений, соответствующие положения появились в общегосударственных актах. В Статуте ВКЛ 1529 г. говорилось только о привилегиях и «вольнасях», дарованных главой государства ранее и подтверждаемых Статутом. Так, в преамбуле закрепляется норма о том, что король данным Статутом подтверждает все выданные ранее привилеи, «на какое бы то ни было владение и вольности»¹⁰⁹.

Думается, что данное положение распространялось и на льготы и привилегии, дарованные государем жителям городов с магдебургским правом.

В силу того, что это был первый такого уровня кодифицированный акт, нормы государственного права были слабо разработаны и не определялись еще принципы взаимоотношений центра и местных органов власти. Поскольку города считались государственной или частной собственностью, то в основном правоотношения там регулировались той системой норм права, которую устанавливал собственник (привилеи на магдебургское право выдавались либо от имени великого князя, либо по инициативе собственника города). Поэтому Статут 1529 г. и не вмешивался в отношения «собственник – город».

В Статуте ВКЛ 1566 г. уже используется термин «магдебургское право». Уже в Статуте содержится положение, в соответствии с которым жители городов с магдебургским правом отвечают за свои поступки «перед меским урядом», т. е. в таких городах действовала своя собственная система органов управления и суда и мещане находились по ее юрисдикцией. В то же время жители городов без магдебургского права за «учынением справедливости» обращались к воеводе, старосте (т.е. к государственным чиновникам).

Если шляхтич жалуется «на подданныхъ нашихъ мещанъ Виленскихъ», то «судить врьдъ меский маеть своимъ судомъ, Майдеборскимъ правомъ, водлугъ привилевъ и наданья имъ отъ насъ Господаря и отъ продковъ нашихъ»¹¹⁰. И тут же делается оговорка, что мещане «иныхъ мествъ» (т.е. без магдебургского права) в случае спора со шляхтичем, пользуются «земскимъ правомъ, водлугъ стародавного статуту Короля его милости...».

Статут ВКЛ 1588 г. фиксирует факт существования особой социальной группы в феодальном обществе и своими положениями подтверждает правовой статус мещан, который отличается от правового статуса жителей городов, что не имели магдебургского права¹¹¹.

¹⁰⁸ Хрестоматия по истории Беларуси: учеб. пособие: в 2 ч. Ч. 1. – С. 324–326.

¹⁰⁹ Статут Вялікага княства Літоўскага 1529 года / пад рэд. К.І. Яблонскага. – Мінск: Выд-ва Акадэміі навук БССР, 1960. – С. 31.

¹¹⁰ Статут Вялікага княства Літоўскага 1566 года. – С. 56.

¹¹¹ Копыцкий, З.Ю. Социально-политическое развитие городов Белоруссии в XVI-XVII в. / З.Ю. Копыцкий. – Минск: Наука и техника, 1975. – С. 79.

Если на мещанина города с магдебургским правом поступает жалоба «о побоях, о ранах, об убийстве, тогда о том вряд городской справедливость осуществлять должен правом их магдебургским, согласно привилеям мещанам нашим, под городским правом живущим, выданным». Но при этом оговаривается, что решение такого суда также не должно противоречить нормам Статута.

Следует отметить, что правовое положение жителя города еще зависело и от того, какую должность он занимал в магистрате или какой ремесленной деятельностью занимался. Это, в частности, сказывалось на ответственности за совершенное преступление. Например, в соответствии со ст. 49 раздела XI, если мещанин г. Вильно (бурмистр) причинил вред шляхтичу, то в качестве наказания ему полагалась «навязка» (выплата материального ущерба за причинение телесных повреждений). Но если он, на момент совершения правонарушения, «бурмістрам на той час не быў», то «павінен страціць руку»¹¹².

Если будет убит «золотых дел мастер», художник, конюх, ткач, слесарь, архитектор, столяр, гончар и т.д., то родным выплачивается «галоўшчына 30 коп грошай» (штраф за голову убитого), а жене – еще в двойном размере; если совершено убийство войта, бурмистра, лавника – «галоўшчына 50 коп грошай». Но для сравнения: родным «ключніка, цівуна, лаўніка сельскага» – выплачивается только «20 коп грошай» (ст. 4–6 раздел XII)¹¹³.

Таким образом, юридическим основанием для оформления правового статуса мещан стали привилеи на магдебургское право, нормы которых закрепляли особое, можно сказать, привилегированное положение именно жителей городов, что имели право на самоуправление. Поскольку магдебургское право имели не только государственные, но и частнособственные города, то на определенном этапе государственно-правовых преобразований потребовалось определить место магдебургского права в правовой системе ВКЛ. Логическим завершением данных процессов стали Статуты ВКЛ 1529, 1566, 1588 гг.

¹¹² Статут Вялікага княства Літоўскага 1588. Тэксты. Даведнік. Каментарыі.

¹¹³ Статут Вялікага княства Літоўскага 1588. Тэксты. Даведнік. Каментарыі.

5.2 Совершенствование активного избирательного права в Республике Беларусь

*В.Н. Цед, доцент кафедры теории и истории права
Гродненский филиал ЧУО «БИП-Институт правоведения»*

Избирательное право – важнейший институт конституционного права. В юридической литературе избирательное право рассматривается в двух значениях: объективном и субъективном.

По мнению М.В. Баглая, М.И. Пастухова и других авторов, объективное избирательное право – это совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих общественные отношения в области организации и проведения выборов, субъективное избирательное право как право гражданина избирать и быть избранным в государственные органы¹¹⁴.

Субъективное избирательное право подразделяется на активное избирательное право – право избирать и пассивное избирательное право – право быть избранным, и иные субъективные избирательные права. Среди них: право выдвигать кандидатов, право быть членом избирательной комиссии, права наблюдателей на выборах, доверенных лиц кандидатов, право быть членом инициативной группы по сбору подписей о выдвижении кандидатов и др.

Согласно ст. 64 Конституции Республики Беларусь, избирательное право принадлежит гражданам Республики Беларусь, достигшим восемнадцати лет¹¹⁵.

Избирательный кодекс Республики Беларусь закрепляет избирательные права только за гражданами Республики Беларусь. В ст. 58 Избирательного кодекса говорится о возможности участия граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Беларусь в выборах депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь, в соответствии с международным договором Республики Беларусь и Российской Федерацией. Согласно части 5 статьи 45 Избирательного кодекса, иностранным гражданам запрещается принимать участие в агитации во время избирательной кампании¹¹⁶.

Думается, статья 58 Избирательного кодекса противоречит части 1 статьи 64 и части 3 статьи 8 Конституции Республики Беларусь, в соответствии с которыми не допускается заключение международных договоров, противоречащих Конституции. Не оспаривая важность единения Беларуси и России, сближения их правовых систем, считаю необходимым закрепить в Конституции Республики Беларусь право иностранных граждан участвовать в выборах депутатов местных Советов в соответствии с международными договорами Республики Беларусь.

В мировой практике подобные конституционные поправки принимались. Так в 1992 году в Конституцию Франции, в Основной Закон Германии, в Конституцию Испании были внесены изменения, согласно которым активное и пассивное избирательное право на муниципальных выборах может предоставляться иностранцам на условиях взаимности на основе договора или закона¹¹⁷. В целях устранения противоречия статей 45 и 58 Избирательного кодекса необходимо внести соответствующие изменения в конституционно-правовое законодательство Республики Беларусь.

Считаю также возможным при выборах органов местного самоуправления предоставить активное избирательное право лицам без гражданства, постоянно проживающим на территории Республики Беларусь.

¹¹⁴Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для юридических вузов и факультетов / М.В. Баглай. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА, 1998. – С. 343-344; Пастухов, М.И. Конституционное право Республики Беларусь / М.И. Пастухов. – Минск: Право и экономика, 2005. – С. 113-114; Василевич, Г.А. Конституционное право Республики Беларусь: учебник / Г.А. Василевич. – Минск: Книжный дом; Интерпрессервис, 2003. – С. 450-456.

¹¹⁵Конституция Республики Беларусь: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2016.

¹¹⁶Избирательный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь, 11 февраля 2000 г., № 370-3: с изм. и доп. по состоянию на 04.06.2015 г. // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=38718&p0=hk0000370>.

¹¹⁷Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. В.В. Маклаков. – 2-е изд., исправ. и доп. – М.: БЕК, 1997.

Участие в выборах депутатов местных Советов депутатов иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Республики Беларусь, будет способствовать повышению статуса органов местного самоуправления, их роли в построении гражданского общества в Республике Беларусь.

На современном этапе активное избирательное право принадлежит гражданам Республики Беларусь, достигшим восемнадцати лет, за исключением лиц: 1) признанных судом недееспособными; 2) находящихся по приговору суда в местах лишения свободы; 3) в отношении которых, в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, избрана мера пресечения – содержание под стражей.

Полагаю, что необходимо совершенствовать конституционно-правовое закрепление активного избирательного права. Видится целесообразным в контексте развития принципа презумпции невиновности предоставить активное избирательное право гражданам, находящимся под стражей в период расследования.

Голосование на выборах – одна из стадий избирательного процесса и форма реализации гражданами активного избирательного права.

Действующее белорусское законодательство закрепляет досрочное голосование за 5 дней до выборов, голосование в день выборов на избирательном участке или по месту нахождения избирателя.

При выборах Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей, депутатов местных Советов депутатов, голосование проводится с 8 до 20 часов. На участках для голосования, образованных в воинских частях, санаториях, профилакториях, домах отдыха, больницах и других организациях здравоохранения, оказывающих медицинскую помощь в стационарных условиях, участковые комиссии могут объявить голосование законченным и ранее 20 часов, если проголосовали все избиратели, включенные в список.

Согласно статье 51 Избирательного кодекса Республики Беларусь, голосование проводится в специально отведенных помещениях, в которых должны быть оборудованы в достаточном количестве кабины или комнаты для тайного голосования, определены места выдачи бюллетеней и установлены ящики для голосования. Ящики для голосования устанавливаются таким образом, чтобы голосующие при подходе к ним обязательно проходили через кабины или комнаты для тайного голосования. Ответственность за организацию голосования, обеспечение тайны волеизъявления избирателей, оборудование помещений и поддержание в них необходимого порядка несет участковая комиссия. В день выборов, перед началом голосования ящики для голосования проверяются, пломбируются или опечатываются председателем участковой комиссии в присутствии не менее двух третей состава комиссии¹¹⁸.

Представляется важным, чтобы ящики для голосования находились в поле зрения членов участковой комиссии и наблюдателей.

Каждый избиратель голосует лично, голосование за других лиц не допускается. Бюллетень для голосования выдается избирателю членом участковой комиссии на основании списка граждан, имеющих право участвовать в выборах после предъявления паспорта гражданина или иного документа, определяемого Центральной комиссией. При получении бюллетеня избиратель расписывается в соответствующей графе указанного списка. Бюллетень заполняется голосующим в кабине или комнате для тайного голосования. При заполнении им бюллетеня запрещается присутствие кого бы то ни было. Заполненный бюллетень избиратель опускает в ящик для голосования.

В соответствии с частью 9 статьи 52 Избирательного кодекса Республики Беларусь, в случае, если избиратель считает, что при заполнении бюллетеня совершил ошибку, он вправе обратиться к члену участковой комиссии, выдавшему бюллетень, с просьбой выдать ему новый бюллетень взамен испорченного. Член участковой комиссии, получив испорченный бюллетень, на котором должна быть собственноручная подпись избирателя, выдает избирателю новый бюллетень, делая отметку об этом в списке граждан, имеющих право участвовать в выборах, напротив фамилии избирателя, участника референдума, допустившего ошибку.

¹¹⁸ Избирательный кодекс Республики Беларусь.

Испорченный бюллетень погашается, о чем составляется акт, подписываемый председателем или заместителем председателя либо секретарем и двумя членами участковой комиссии¹¹⁹.

Агитация в день голосования запрещена. Однако для привлечения внимания к своей кандидатуре и фактически, проводя агитацию в день голосования, некоторые кандидаты, реализуя активное избирательное право в день выборов, специально несколько раз портят бюллетень и его меняют, чтобы данный факт был обнародован средствами массовой информации ещё во время голосования.

Думается, что с целью ограничения возможного злоупотребления правом замены испорченного бюллетеня и развития правовой культуры в избирательном законодательстве Беларуси необходимо закрепить следующее положение: замена испорченного бюллетеня может быть произведена только один раз.

Избиратель, не имеющий возможности в день выборов находиться по месту своего жительства, вправе не ранее чем за пять дней до выборов, в условиях, исключающих контроль за его волеизъявлением, заполнить в помещении участковой комиссии бюллетень и опустить его в опечатанный отдельный ящик для голосования избирателей, которые будут отсутствовать в день проведения выборов по месту их жительства. Досрочное голосование осуществляется с 10 до 14 часов и с 16 до 19 часов в присутствии не менее двух членов участковой комиссии.

При получении бюллетеня избиратель расписывается в списке граждан, имеющих право участвовать в выборах, и указывает дату досрочного голосования.

Досрочное голосование не проводится на участках для голосования, образованных в санаториях, профилакториях, домах отдыха, больницах и других организациях здравоохранения, оказывающих медицинскую помощь в стационарных условиях, а также перед вторым туром голосования по выборам Президента Республики Беларусь.

Участковая комиссия обязана обеспечить возможность участвовать в голосовании избирателям, которые по состоянию здоровья или по другим уважительным причинам не смогут прийти в день выборов в помещение для голосования. В этих целях в участковой комиссии должно быть не более трех переносных ящиков для голосования.

Участковая комиссия по просьбе избирателей, высказанной в письменной или устной форме, поручает не менее чем двум членам комиссии организовать голосование по месту нахождения этих лиц в день выборов в следующем порядке: устные и письменные просьбы избирателей, участников референдума об организации голосования по месту их нахождения в день выборов заносятся в специально составляемый список, подписанный председателем или секретарем участковой комиссии, в котором указываются данные об этих лицах, предусмотренные в списке граждан, имеющих право участвовать в выборах. Избиратели могут обратиться с просьбой об организации голосования по месту их нахождения в день выборов в любое время после образования участковой комиссии, а в день голосования не позднее, чем за два часа до истечения времени голосования; члены участковой комиссии получают бюллетени и расписываются в их получении.

Число выдаваемых бюллетеней должно соответствовать числу поступивших просьб избирателей; для организации голосования по месту нахождения избирателей председатель или секретарь участковой комиссии из основного списка граждан, имеющих право участвовать в выборах, выписывает в отдельный вкладной лист все данные об этих лицах и подписывает его. В этом вкладном листе избиратели, голосующие по месту своего нахождения, при получении бюллетеня собственноручно расписываются. Затем в основном списке граждан, имеющих право участвовать в выборах, производится отметка, что эти лица проголосовали по месту своего нахождения.

Согласно части 1 статьи 53 и части 2 статьи 54 Избирательного кодекса, официального подтверждения причин невозможности избирателя прийти в помещение для голосования в день выборов не требуется¹²⁰.

¹¹⁹ Избирательный кодекс Республики Беларусь.

¹²⁰ Избирательный кодекс Республики Беларусь.

Практика проведения очередных президентских, парламентских и местных выборов в Республике Беларусь по досрочному голосованию и по месту нахождения избирателя, с одной стороны показала высокую активность граждан (на президентских выборах досрочно проголосовало – 36,05% избирателей, на парламентских выборах – 31,29% избирателей, при выборах местных Советов депутатов – 34,95%; по месту нахождения избирателя проголосовало от 6 до 7,5% избирателей), с другой – высокую уязвимость данных способов голосования нарушениями избирательного законодательства, что подтверждается жалобами наблюдателей, публикациями в средствах массовой информации и заключениями ОБСЕ.

В зарубежных государствах институт досрочного голосования закреплён законодательством Австралии, Исландии, Ирландии, Канады, Коста-Рики, Мальты, Норвегии, Таиланда, Туркменистана, Турции, Российской Федерации, США, Финляндии, Швейцарии, Швеции и некоторых других государств. Институт голосования по месту нахождения избирателя закреплён законодательством Австралии, Канады, КНДР, Италии, Черногории, стран СНГ.

В значительном большинстве указанных государств необходимо указать причину невозможности прийти проголосовать в день выборов, и лишь несколько процентов избирателей участвуют в досрочном голосовании и по месту нахождения избирателя, в отличие от Беларуси, где данными способами голосования реализуют активное избирательное право почти половина избирателей.

Представляется, досрочное голосование и по месту нахождения избирателя должно быть лишь дополнением к голосованию на избирательном участке в день выборов.

На современном этапе в конституционно-правовом законодательстве зарубежных стран появились тенденции отказа от досрочного голосования в целом и обязательности уважительной причины для голосования по месту нахождения избирателя.

Например, в соседних государствах: институт досрочного голосования отменён в Украине при президентских и парламентских выборах, в Российской Федерации с 2016 года для местных выборов в Санкт-Петербурге и с 2018 года – в Самарской области. В соответствии с изменениями украинского избирательного законодательства от 7 февраля 2019 года, граждане, не способные передвигаться самостоятельно, могут обратиться в участковую избирательную комиссию о голосовании по месту нахождения избирателя в день голосования. За день до выборов на избирательном участке вывешиваются списки таких избирателей, как и ранее, списки избирателей в целом, и избирательная комиссия обязана проверить факт неспособности избирателя самостоятельно передвигаться¹²¹.

Таким образом, проголосовать в Украине по месту нахождения избирателя можно будет лишь в случае документального подтверждения невозможности прийти на избирательный участок по уважительной причине в день голосования.

Как отмечалось автором в ранних публикациях¹²², в Республике Беларусь необходимо отказаться от институтов досрочного голосования и по месту нахождения избирателя и ввести институт голосования по доверенности.

Например, статьи 71–77 Избирательного кодекса Франции закрепляют право избирателя выдавать доверенность на голосование от его имени (граждане, находящиеся за границей; лица, отсутствующие в коммуне, в списки избирателей которой они внесены, по служебным делам или по здоровью; лица, имеющие по своему физическому состоянию препятствия для

¹²¹ Про вибори Президента України: Закон України від 5 березня 1999 р.: із змінами від 07.02.2019 р. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступа: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-14>. – Дата доступа: 28.02.2019.

¹²² Цед, В.Н. О совершенствовании Избирательного кодекса Республики Беларусь // Вестник молодёжного научного общества. – 2002. – № 2. – С. 20-23; Цед, В.Н. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Республики Беларусь / В.Н. Цед // Сацыяльна-эканамічныя і прававыя даследаванні». – 2015. – № 2. – С. 210-216; Цед, В.Н. Совершенствование выборов в местные Советы депутатов Республики Беларусь / В.Н. Цед // Совершенствование механизма реализации права как условие эффективности правового регулирования общественных отношений и защиты национальных интересов Республики Беларусь: мат. науч.-метод. семинара; 1 декабря 2017 г., г. Гродно / ред. кол.: Л.К. Сокол, И.А. Белова. – Минск: БИП, 2018. – С. 53-56.

участия в голосовании; лица, работающие вне пределов департамента, где расположена соответствующая коммуна, и их супруги)¹²³.

Лицо, получившее доверенность, пользуется всеми избирательными правами доверителя и вносится в список избирателей соответствующей коммуны. Одно лицо может получить не более двух доверенностей. Доверитель может проголосовать лично, если прибудет в избирательное бюро ранее гражданина, кому выдал доверенность. В случае смерти доверителя или лишения его гражданских прав доверенность аннулируется.

В Российской Федерации с использованием голосования по доверенности голосуют космонавты, находящиеся на космической станции: доверенное лицо космонавтов приезжает в центр управления полётами, объясняет им процедуру и перечисляет список кандидатов по отдельной закрытой связи, заслушивает волеизъявление космонавтов, заполняет бюллетень и передаёт его членам избирательной комиссии.

Думается, в Республике Беларусь избиратель, который по состоянию здоровья либо по иной уважительной причине не может прийти в помещение для голосования, мог бы выдать близкому родственнику доверенность на право голосования. Избирательная комиссия обязана проверить, является ли причина уважительной. Лицо, получившее доверенность, должно пользоваться избирательными правами доверителя. Доверенность может быть аннулирована и выдана заново. Следует ограничить получение гражданином Республики Беларусь не более одной доверенности на право голосования.

¹²³Избирательный кодекс Франции: сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – М.: Издательство «Весь Мир», 2004. – С. 189-265.

5.3 Некоторые аспекты реализации права граждан на участие в нормотворческом процессе

Т.В. Филипчик, к.ю.н.,

доцент кафедры теории и истории права

Гродненский филиал ЧУО «БИП – Институт правоведения»

Проблема защиты прав и свобод граждан является одной из самых дискуссионных и обсуждаемых тем на протяжении истории государственно-правового развития общества.

Согласно ст. 2 Конституции, «человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства»¹²⁴.

В Послании Конституционного Суда Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2018 году» отмечается, что «изменяющиеся социально-экономические условия требуют адекватных подходов к решению проблемы социальной справедливости путем создания равных условий для развития личности, обеспечения гражданам равенства стартовых возможностей для реализации основных прав и свобод»¹²⁵.

Согласно ст. 37 Конституции Республики Беларусь, «граждане Республики Беларусь имеют право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей. Непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов и вопросов республиканского и местного значения, другими определенными законом способами»¹²⁶.

В Концепции Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года отмечается, что «главной целью формирования гражданского общества на первом этапе является создание правовых и социально-экономических условий, при которых для каждого человека, социальной группы или организации будет обеспечена возможность активного участия в процессе принятия и реализации управленческих решений»¹²⁷.

Личность занимает особое место в системе правового регулирования. Она является необходимым звеном этой системы, без которого ее функционирование невозможно.

Еще в правоведении советского периода подчеркивалась «необходимость перехода от изолированного изучения правовых норм и институтов к познанию их взаимосвязи с реальным сознанием и действиями людей, к исследованию личности и ее поведения»¹²⁸.

Важную роль в подобных исследованиях играет мировоззрение отдельной личности. От уровня ее сознания, характера правовой активности зависит в значительной степени эффективность правовой системы, правовой политики, права как регулятора социальной жизни и его отдельных норм¹²⁹.

Как отмечает Н.М. Юрашевич, особо актуальным в настоящее время в целях обеспечения дальнейшего поступательного развития правовой сферы Республики Беларусь является

¹²⁴ Конституция Республики Беларусь.

¹²⁵ О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2018 году: Послание Конституционного Суда Республики Беларусь, 14 марта 2019 г. // Конституционный Суд Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=3371>.

¹²⁶ Конституция Республики Беларусь.

¹²⁷ Концепция Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года: одобрена на заседании Президиума Совета Министров Республики Беларусь 10.02.2015 г. // КонсультантПлюс. Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

¹²⁸ Новик, Ю.И. Психологические проблемы правового регулирования / Ю.И. Новик. – Минск: Университетское, 1989. – С. 70.

¹²⁹ Жинкин, С.А. Роль психологических структур личности в обеспечении эффективности норм законодательства / С.А. Жинкин // Закон и право. – 2008. – № 4. – С. 35–36.

«глубокое научное исследование и учет при осуществлении дальнейших преобразований правового менталитета белорусского общества»¹³⁰.

Базовой конструкцией менталитета любого народа является иерархия ценностей, поскольку именно «последние выступают мощным нормообразующим фактором. Степень доверия к праву, солидарность с правовой нормой прямо пропорционально зависят от степени отражения в законодательстве общезначимых для общественного сознания того или иного народа ценностей, соответствия между вкладываемым законодателем содержанием, смыслом этих ценностей и представлениями о них индивида, общества»¹³¹.

В Рекомендациях по теоретико-методологическим основам совершенствования правовой системы Республики Беларусь отмечается, что в соответствии с принципом защиты прав и свобод, а также законных интересов граждан, юридических лиц, государства и социальной справедливости, принципом социально-экономической обусловленности развития системы права и системы законодательства Республики Беларусь нормотворческие органы при планировании, подготовке, принятии (издании) и реализации правовых актов учитывают мнение населения республики и интересы его разных групп, политических партий, религиозных организаций, иных общественных объединений, обеспечивают надлежащий баланс в правовом регулировании их прав, свобод и обязанностей с учетом национальных традиций и социальных ценностей белорусского народа в целях социальной справедливости и достижения уровня устойчивого развития белорусского общества и государства¹³².

Многие исследователи отмечают, что при подготовке и принятии законопроектов законодатель должен учитывать все разнообразие общественного мнения. Отсюда следует, что «законотворческая деятельность, основанная на изучении общественного мнения, не только имеет большое значение в сфере правовых отношений, но и стимулирует социально-психологические и экономические отношения в обществе. При этом улучшается качество подготовки законопроектов, законодательных решений, прослеживаются преимущества, возникающие в результате изучения и учета мнения общественности»¹³³.

Как отмечает И.А. Кибак, «несмотря на обилие проводимых опросов, в том числе и по проблемам, связанным с обновлением и совершенствованием законодательства, практически ничего не сделано для того, чтобы исследования общественного мнения заняли надлежащее место в системе научного психологического обеспечения законотворчества. Эти исследования проводятся не по поручению или заказу законодательного органа, а по инициативе самих научно-исследовательских учреждений и социологических центров либо по заказам заинтересованных организаций. Не налажен контроль за ее качеством и достоверностью»¹³⁴.

Решение этой и иных проблем нам видится в выработке механизмов, обеспечивающих учет интересов, ожиданий и потребностей граждан при разработке и принятии нормативных правовых актов.

Анализ научных публикаций, мнений ученых и практиков показывает, что изучение общественного мнения имеет особое значение при разработке и подготовке законопроектов. Разработка концепции законопроекта имеет особое значение для создания основы достижения наибольшего соответствия будущих правовых норм реальным общественным потребностям¹³⁵.

¹³⁰ Юрашевич, Н.М. Правовой менталитет белорусского общества / Н.М. Юрашевич // Веснік БДУ. – Сер. 3. Гісторыя. Эканоміка. Права. – 2007. – № 3. – С. 85–86.

¹³¹ Юрашевич, Н.М. Правовой менталитет белорусского общества. – С. 87.

¹³² Рекомендации по теоретико-методологическим основам совершенствования правовой системы Республики Беларусь: одобрено решением ученого совета Национального центра законодательства и правовых исследований, 23 апреля 2013 г., № 5 // Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://center.gov.by/metods.html>.

¹³³ Кибак, И.А. Общественное мнение как критерий оценки эффективности законотворческой деятельности / И.А. Кибак // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2015. – № 1(60). – С. 103.

¹³⁴ Кибак, И.А. Общественное мнение как критерий оценки эффективности законотворческой деятельности. – С. 106.

¹³⁵ Филиппчик, Т.В. О соотношении социальной ценности и эффективности норм права / Т.В. Филиппчик // Актуальные проблемы правовых, экономических и гуманитарных наук : материалы V науч. конф. проф.-преподавательского состава, аспирантов, магистрантов и студентов, Минск, 17 апреля 2015 г.: в 2 ч. / ред. кол. С.Ф. Сокол [и др.]. – Минск: «БИП-Институт правоведения». – Ч. 1. – 2015. – С. 30–31.

Не вызывает сомнения необходимость учета прав и свобод граждан при разработке и принятии нормативных правовых актов, что может быть обеспечено при условии участия граждан в этом процессе.

Можно обратиться к опыту некоторых зарубежных стран. В Дании граждане, ассоциации, организации имеют право встречаться в парламентском комитете с представителями, где всем желающим предоставляется право до 15 минут для изложения своей позиции по отдельным вопросам или предложениям по законопроекту, с которым комитет работает¹³⁶.

Открытость и прозрачность – важные элементы законотворческого процесса в Финляндии. Частью процесса подготовки нормативных правовых актов министерствами являются консультации. Цель состоит в том, чтобы содействовать участию наиболее важных заинтересованных в предварительной подготовке проектов и/или познакомиться с их мнением в начале разработки нормативного правового акта путем получения комментариев, проведения слушаний или обсуждения.

Консультации проводятся с использованием разных методов: слушания, письменные комментарии, современных информационных и коммуникативных технологий. Полученные комментарии и отзывы обобщаются, анализируются и фиксируются в соответствующем отчете. Успешно организованные и проведенные консультации способствуют эффективному законотворчеству и принятию решений¹³⁷.

В соответствии с параграфом 2 главы 7 Конституции Швеции при подготовке правительственных проектов законов необходимая информация и мнение других заинтересованных органов должно быть запрошено. Поэтому перед официальным вынесением законопроекта на рассмотрение парламентом правительство направляет заключение по проекту и позицию заинтересованным сторонам: министерствам, заинтересованным группам граждан местным органам власти и иным организациям. В принципе любое физическое и юридическое лицо имеет право направлять свое мнение относительно законопроекта¹³⁸.

Например, в ст. 6 Закона Республики Узбекистан «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан» отмечается, что «субъект права законодательной инициативы до внесения в Законодательную палату проекта закона вправе организовать изучение общественного мнения, в том числе с участием представителей институтов гражданского общества и научно-исследовательских учреждений¹³⁹».

В Республике Беларусь имеются также значительные достижения в сфере в этой сфере. Так, с 1 февраля 2019 года вступил в силу новый Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 17 июля 2018 г. В Законе имеется ряд положений, которые расширяют возможности участия граждан в нормотворческом процессе: публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов, осуществление оценки регулирующего воздействия, правового мониторинга и др.

Обзор законодательного процесса ряда стран показал, что все большее количество стран вводят данный институт. Особая роль при этом отводится механизму публичных консультаций как возможности организовать непосредственный контакт между государственной властью и заинтересованными лицами¹⁴⁰.

В ст. 8 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» закрепляется, что по решению нормотворческого органа (должностного лица) проект нормативного

¹³⁶ Обзор законодательного процесса в зарубежных странах. – М.: Министерство экономического развития Российской Федерации, Департамент оценки регулирующего воздействия, 2017. – С. 43.

¹³⁷ Обзор законодательного процесса в зарубежных странах. – С. 71.

¹³⁸ Обзор законодательного процесса в зарубежных странах. – С. 92.

¹³⁹ О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан: Закон Республики Узбекистан, 11 октября 2006 г., № ЗРУ–60: с изм. и доп. по состоянию на 14.09.2017 г. // Собрание законодательства Республики Узбекистан. – Режим доступа: http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=1069264.

¹⁴⁰ Обзор законодательного процесса в зарубежных странах. – С. 160.

правового акта может быть вынесен на публичное (всенародное, общественное или профессиональное) обсуждение¹⁴¹.

В зависимости от субъекта Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» выделяет всенародное, общественное или профессиональное обсуждение.

Как представляется, всенародное обсуждение предполагает использование процедур консультативного референдума, общественное – информирование неограниченного числа граждан об обсуждении какого-либо проекта и возможности направлять замечания и предложения, профессиональное обсуждение основывается на привлечении к такой работе научных кадров, иных лиц обладающих специальными знаниями в определенной области.

Согласно ст. 7 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», организатор публичного обсуждения может вынести проект нормативного правового акта на публичное (общественное или профессиональное) обсуждение на Правовом форуме Беларуси, а также путем парламентских слушаний, в средствах массовой информации либо иными способами, не противоречащими законодательству.

Информация о проведении публичного обсуждения проекта нормативного правового акта размещается на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь и в средствах массовой информации и (или) на информационных интернет-ресурсах, определенных организатором публичного обсуждения, а также на официальных сайтах государственных органов¹⁴².

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 января 2019 г. № 56 «О публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов» утверждено Положение о порядке проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов. Положением установлено, что публичное (общественное или профессиональное) обсуждение проектов нормативных правовых актов осуществляется на основе принципов открытого и независимого участия юридических и физических лиц и проводится в целях реализации принципа гласности нормотворческой деятельности, получения общественной или профессиональной (экспертной) оценки содержащихся в проекте норм права, а также определения соответствия проекта нормативного правового акта общественным ожиданиям для возможной последующей корректировки проекта¹⁴³.

Кроме того, публичное обсуждение может проходить путем парламентских слушаний, в средствах массовой информации и иными способами, не противоречащими законодательству, в том числе посредством проведения заседаний научных, консультативных, общественных советов при госорганах, но не ранее даты, определенной для публичного обсуждения на сайте «Правовой форум Беларуси».

Срок публичного обсуждения определяется его организатором исходя из специфики регулируемых общественных отношений и составляет не менее 10 календарных дней. Проект нормативного правового акта может быть вынесен на повторное публичное обсуждение. Информация о результатах проведенного публичного обсуждения проекта и рассмотрения поступивших при этом замечаний и (или) предложений включается в обоснование необходимости принятия (издания) нормативного правового акта и учитывается при прогнозировании последствий принятия (издания) нормативного правового акта¹⁴⁴.

Как отмечает П.В. Соловьев, остаются «неурегулированными два важных вопроса: определение перечня нормативных актов, публичное обсуждение которых будет обязательным этапом для его принятия нормотворческим органом; механизм реализации предложений,

¹⁴¹ О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

¹⁴² О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь.

¹⁴³ О публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов: постановление Совета Министров Республики Беларусь, 28 января 2019 г., № 56 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

¹⁴⁴ О публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов: постановление Совета Министров Республики Беларусь.

поступивших в ходе публичного обсуждения. Вопрос публичного планирования нормотворческой деятельности также остается нерешенным»¹⁴⁵.

В то же время институт публичных обсуждений связан с правомерным вопросом о целесообразности финансовых, организационных, правовых затрат публичного обсуждения при незначительном его влиянии на нормотворческий процесс. Верный по своей конституционной природе институт публичных обсуждений при отсутствии механизма реализации в нормативных актах общественного мнения вызывает сомнения о его целесообразности. Поэтому в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» необходимо предусмотреть обязанность организатора публичного обсуждения публиковать информацию об учтенных и отклоненных предложениях, высказанных в процессе публичного обсуждения¹⁴⁶.

Таким образом, можно обозначить основные направления, развитие которых будет способствовать совершенствованию механизмов реализации права граждан на участие в нормотворческом процессе.

Во-первых, активизация работы по опросу общественного мнения. При этом использовать потенциал Комиссии по опросам общественного мнения при Национальной академии наук Беларуси, которая осуществляет свою деятельность в соответствии с Положением о Комиссии по опросам общественного мнения, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь 31 мая 2002 г.¹⁴⁷

Согласно ст. 43 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», в начале подготовки значительного по объему, сложного по содержанию и (или) наиболее значимого по степени важности регулируемых общественных отношений проекта нормативного правового акта разрабатывается его концепция. При ее подготовке проводится обзор результатов научных исследований в области права и правового мониторинга, публикаций в средствах массовой информации, глобальной компьютерной сети Интернет, обращений граждан и юридических лиц, относящихся к предмету правового регулирования¹⁴⁸.

На наш взгляд, также необходимо проводить анализ общественного мнения при подготовке концепций *наиболее значимых по степени важности регулируемых общественных отношений* проектов нормативных правовых актов.

Во-вторых, следует активизировать работу по информированию граждан о выносимых на публичное обсуждение проектах нормативных правовых актов, а также о реализации предложений, поступивших в ходе публичного обсуждения. Это повысит заинтересованность в выражении своего отношения к актам законодательства, будет способствовать повышению правосознания и правовой культуры общества.

¹⁴⁵ Соловьев, П.В. Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов как средство снижения коррупционных рисков / П.В. Соловьев // Электронная библиотека БГУ. – С. 138–143. – Режим доступа: <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/172618/1/138-143.pdf>.

¹⁴⁶ Соловьев, П.В. Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов как средство снижения коррупционных рисков.

¹⁴⁷ О Комиссии по опросам общественного мнения при Национальной академии наук Беларуси: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 31 мая 2002 г., № 707 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

¹⁴⁸ О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь.

5.4 Реализации права работника на индивидуальный трудовой спор по законодательству Республики Беларусь

*Н.С. Пилипенко, к.ю.н., доцент,
доцент кафедры теории и истории права
Гродненский филиал ЧУО «БИП-Институт правоведения»*

Право на труд является наиболее важным правом, гарантированным Конституцией Республики Беларусь (ст. 41). Через выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, образованием, профессиональной подготовкой с учетом общественных потребностей человек может самореализоваться, проявить себя. Государство гарантирует работникам защиту их права на труд в условиях, соответствующих требованиям охраны труда.

Состояние законодательства и реального положения дел в области реализации права на труд является не только показателем цивилизованности общества, но и непосредственно воздействует на его нравственность, эффективность его экономики.

Трудовая деятельность человека составляет материальную основу и является главным аспектом культурного развития любого общества, поскольку связана с возделыванием окружающей человека действительности. Процесс трудовой деятельности способствует социализации личности, сопряжен с удовлетворением материальных и духовных потребностей людей. Посредством трудовой деятельности создаются духовные (искусство) и материальные ценности (артефакты).

В настоящее время защита трудовых прав работников является одним из основных направлений трудовой политики Республики Беларусь. Данная позиция вытекает из Трудового кодекса (далее – ТК), так в ст. 4 ТК указывается, что одной из основных целей трудового законодательства является надзор и контроль (в том числе профсоюзный контроль) за соблюдением трудового законодательства (включая законодательство об охране труда, обеспечении занятости), а также разрешение трудовых споров¹⁴⁹.

В соответствии с Конституцией все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов. В развитие этого конституционного положения государство гарантирует работникам защиту их права на труд в условиях, соответствующих требованиям охраны труда.

Законодательство о труде, обеспечивая равноправие всех работников в сфере трудовой деятельности, содержит также широкий комплекс норм, учитывающих специфику труда женщин и молодежи. Нормы об охране труда работающих женщин включают в себя: запрещение труда женщин на тяжелых работах и на работах с вредными условиями труда, а также на подземных работах; установление предельных норм переноски и передвижения тяжестей; ограничение труда женщин в ночное время; прием на работу с неполным рабочим днем или неполной рабочей неделей; охрану труда женщин в связи с материнством и др.

Специальные гарантии на труд предусмотрены и для молодежи. Молодежь является наиболее активной частью нашего общества. В последнее время это все чаще находит свое выражение именно в сфере трудовых отношений. Несовершеннолетние трудятся в различных отраслях экономики. Однако в силу своего социального, физического, психического развития они не могут в равной мере конкурировать на рынке труда без предоставления им специальных дополнительных льгот и гарантий.

С целью улучшения условий труда несовершеннолетних в Трудовом кодексе содержатся специальные нормы, касающиеся регулирования труда лиц, не достигших 18 летнего возраста. Знакомство с особенностями трудового законодательства в отношении несовершеннолетних позволит молодым людям лучше ориентироваться на рынке труда, более успешно защищать свои права. Законодательством о труде установлен возраст, с которого допускается прием на работу

¹⁴⁹ Трудовой кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь, 26 июля 1999 г., № 296-З: принят Палатой представителей 8 июня 1999 г.; одобрен Советом Республики 30 июня 1999 г.: с изм. и доп. по состоянию на 13.11.2017 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

несовершеннолетних, установлены специальные нормы, имеющие целью исключить возможность отрицательного воздействия производства на еще не вполне сформировавшийся организм несовершеннолетних.

Толковый словарь С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведова раскрывает лексическое значение терминов «защита» и «защитить», в котором защита означает «то, что защищает, служит обороной», а защитить «оградить от посягательств, отстоять (мнение, взгляды)»¹⁵⁰.

Говоря о защите, как трудовых прав, так и защите вообще, следует отличать ее от такого термина, как «охрана». Защита предполагает комплекс мероприятий, направленных на пресечение какого-либо посягательства на законные интересы, и действует непосредственно после начала посягательства как такового. Охрана же является более масштабным понятием, которое включает в себя комплекс мер, направленных не только на пресечение противоправных действий, но и на защиту законных прав и интересов вообще.

Сам термин «защита» до принятия Трудового кодекса 2000 г. в трудовом праве Беларуси (да и других постсоветских государств) не применялся.

Как указывают А.М. Андрияшина и К.О. Гущина, до принятия действующего ТК РФ указанный термин фактически не использовался ни кодексами законов о труде 1918, 1922 г., ни Основами законодательства СССР и союзных республик о труде 1970 г. Но это не означает, что трудовые права работников не защищались. Защита, конечно, проводилась, но зачастую представляла собой разрозненные действия, а не комплекс определенных мер¹⁵¹.

Защита трудовых прав работников преимущественно связана с такими формами реализации права, как использование права (в случаях самозащиты работником своих трудовых прав) и применение права (в случаях, когда работник обращается к компетентным органам с требованием о защите его нарушенных прав).

Как свидетельствует практика, работники предпочитают использовать вторую форму защиты, т.е. обращаться к компетентным органам (комиссию по трудовым спорам, суд) с требованием о защите их трудовых прав и законных интересов связанных с их трудовой деятельностью. Чаще всего именно в этой защите возникает реальная необходимость. Правозащитная деятельность компетентных органов, уполномоченных защищать права работников, основывается в большинстве случаев на властных полномочиях соответствующих субъектов. Эта деятельность обычно протекает в форме правоприменительной деятельности, которая, используя возможности публичной власти, способна не только учесть все основные ценности, присущие праву, но и осуществить восстановление нарушенных трудовых прав.

С процессуальной точки зрения защита имеет свои стадии, в частности: профилактика трудовых правонарушений; рассмотрение трудового правонарушения при разрешении трудовых споров; восстановление нарушенных трудовых прав; ответственность за трудовые правонарушения.

Как отмечает Г.А. Василевич, эффективные механизмы защиты прав человека включают материально-правовые, процессуальные и институциональные формы и средства защиты. Взаимодействие всех этих частей на конституционной основе, отвечающей целям демократического развития, делают такую защиту реальной¹⁵².

ТК Республики Беларусь, устанавливает юрисдикционную форму защиты трудовых прав и интересов работников, которая представляет собой деятельность предусмотренных законом юрисдикционных органов. ТК (п. 9 ст. 11 ТК), помимо судебной защиты, гарантирует работникам право на иную защиту трудовых прав.

Несмотря на то, что норма статьи не указывает прямо, какую конкретно защиту следует понимать под иной, полагаем, что под иной защитой подразумевается защита посредством обращения

¹⁵⁰ Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеол. выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова; Рос. акад. наук, Ин-т рус. яз. – 4-е изд., доп. – М.: Азбуковник, 1999. – С. 225.

¹⁵¹ Андрияшина, А.М. Защита трудовых прав граждан: практ. пособие. / А.М. Андрияшина, К.О. Гущина. Практическое пособие. – М.: Дашков и К, 2008. – С. 5.

¹⁵² Василевич, Г.А. Обеспечение в социальном правовом государстве приобретенных прав: конституционные гарантии, законодательство, практика / Г.А. Василевич // Унів. наук. зап. – 2006. – № 2. – С. 48.

в комиссию по трудовым спорам (далее КТС) (ст. 236 ТК) и органы примирения, посредничества и арбитража (ст. 251 ТК).

Право работников на рассмотрение и разрешение индивидуальных трудовых споров можно отнести к числу наиболее значимых прав и свобод участников трудовых правоотношений, определенных не только Конституцией Республики Беларусь (ст. 22), но и общепризнанными принципами и нормами международного права, национальным законодательством.

Под правовыми процессуальными гарантиями разрешения индивидуальных трудовых споров следует понимать наличие правового механизма реализации прав граждан на: обращение с заявлением в соответствующий орган о защите своего нарушенного права, законного интереса; своевременное рассмотрение обращения о защите своего нарушенного права, законного интереса; разрешение индивидуального трудового спора путем урегулирования разногласия, возникшего между спорящими сторонами или путем вынесения соответствующим юрисдикционным органом обязательного к исполнению решения; обжалование вынесенного соответствующим юрисдикционным органом решения, вступившего в законную силу; соблюдение законных прав и интересов субъектов индивидуального трудового спора в процессе рассмотрения соответствующего заявления в целях разрешения индивидуального трудового спора и исполнения вынесенного решения.

В эффективности защиты трудовых прав и законных интересов важная роль принадлежит органам по рассмотрению и разрешению трудовых споров. В настоящее время в науке высказываются мнения о необходимости реформирования органов судебной системы и образования трудовых судов.

Однако целесообразно в первую очередь воспользоваться имеющимися достижениями науки и практики и пересмотреть взгляды на повышение результативности деятельности органов внесудебной защиты трудовых прав и законных интересов.

В связи с тем, что индивидуальные трудовые споры могут рассматриваться различными органами, прежде чем обратиться за разрешением трудового спора следует определить, имеет ли этот орган право рассмотреть возникший трудовой спор, то есть подведомствен ли ему данный спор.

Для определения подведомственности спора необходимо выяснить, в первую очередь, предмет спора. Трудовые споры, предметом которых является требование о применении условий труда, установленных законодательством, коллективным договором, локальным нормативным правовым актом или трудовым договором, подведомственны КТС и суду, а требования по поводу изменения действующих или установления новых условий труда должны рассматриваться путем переговоров между работником и нанимателем либо в органах посредничества, арбитража и примирения.

Выяснив предмет спора, необходимо определить орган, имеющий право рассматривать данный спор. Согласно ст. 236 ТК, КТС является обязательным первичным органом по рассмотрению всех трудовых споров, возникающих между работником и нанимателем, кроме тех, для которых установлен порядок рассмотрения непосредственно судом. Таким образом, применительно к трудовым спорам в качестве общего правила закреплена условная или императивная подведомственность трудовых дел суду. Работник - член профсоюза, обращается в суд при условии соблюдения досудебного порядка урегулирования трудового спора в КТС.

Однако если КТС в организации не создана, то работник имеет право обратиться за разрешением спора непосредственно в суд. Поскольку КТС рассматривает споры работников, членов соответствующего профсоюза, связанные с применением законодательства о труде, коллективных договоров, соглашений и иных локальных правовых актов, трудовых договоров, то у работника, который не является членом профсоюза, есть право выбора (альтернативная подведомственность) – обратиться за разрешением спора в КТС или непосредственно в суд. Работники, которые являются членами профсоюза, участвовавшего в формировании КТС, такого права лишены, поэтому они изначально должны обратиться за разрешением спора в КТС.

В соответствии со ст. 236 ТК работник имеет право обратиться в КТС за разрешением индивидуального трудового спора только в установленных законом случаях.

Во-первых, при нарушении нанимателем порядка установления или пересмотра норм труда, нарушения своевременного извещения работника об установлении новых расценок и норм

труда. Однако КТС не вправе по заявлению работника рассматривать споры об установлении новых норм труда и расценок, поскольку данные споры являются спорами об интересе и КТС не подведомственны.

Во-вторых, при переводе на другую работу и перемещении. Работник имеет право оспаривать в КТС перевод на другую постоянную работу, временные переводы в связи с простоем или производственной необходимостью, а также отказ нанимателя перевести работника на другую работу, если данный перевод предусмотрен нормами законодательства о труде (например, в соответствии со ст. 264 ТК, беременные женщины по медицинскому заключению должны быть переведены на другую работу, более легкую и исключаящую воздействие вредных и (или) опасных производственных факторов, с сохранением среднего заработка по прежней работе).

В-третьих, в случае нарушения оплаты труда, в том числе при невыполнении норм труда, простое и браке, совмещении профессий (должностей) и замещительстве, за работу в сверхурочное и ночное время.

В-четвертых, при нарушении права на получение и размера причитающихся работнику премий и вознаграждений, предусмотренных действующей у нанимателя системой оплаты труда. КТС подведомственны требования о взыскании премий, предусмотренных трудовым законодательством, положениями об оплате труда, о премировании, о материальном стимулировании, действующими у нанимателя. При этом КТС не вправе рассматривать требования о выплате премий, носящих единовременный (разовый) характер.

В-пятых, если наниматель не предоставляет работникам гарантии, предусмотренные трудовым законодательством (гарантии для работников на время исполнения государственных или общественных обязанностей; гарантии при заключении и прекращении трудового договора для беременных женщин и женщин, имеющих детей; гарантии отцам, другим родственникам ребенка, опекунам (попечителям) и др.), а также в случаях, если наниматель не выплачивает (или выплачивает только часть) предусмотренных законодательством компенсаций (компенсации при служебных командировках, компенсации за подвижной и разъездной характер работ и др.).

В-шестых, при несогласии с удержанием из заработной платы, или его размером.

В-седьмых, при отказе в предоставлении работнику отпуска, в случае отказа в предоставлении трудового отпуска в летнее или иное удобное время отдельным категориям работников, требования о предоставлении кратковременного отпуска без сохранения заработной платы для отдельных категорий работников, требования о выплате денежной компенсации за неиспользованный трудовой отпуск, если работнику данную компенсацию не выплатили, кроме случая невыплаты ее при прекращении трудового договора (такие требования работника рассматриваются непосредственно в суде).

В-восьмых, если работнику не были предоставлены специальная одежда, специальная обувь, средства индивидуальной защиты, лечебно-профилактическое питание, если их предоставление предусмотрено нормами действующего законодательства или положениями коллективного договора.

Приведенный в ТК перечень трудовых споров, подведомственных КТС, не имеет исчерпывающего характера. Например, в соответствии с п. 2 постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 29 марта 2001 г. № 2 «О некоторых вопросах применения судами законодательства о труде» в КТС должны рассматриваться также следующие виды трудовых споров: о выплате среднего заработка за время вынужденного прогула или разницы в заработке за время выполнения нижеоплачиваемой работы в связи с незаконным переводом; о взыскании заработной платы, включая надбавки, предусмотренные системой оплаты труда; о размере заработка, начисленного с учетом коэффициента трудового участия; о применении дисциплинарных взысканий; о неправильных или неточных записях в трудовой книжке сведений о заключении, изменении или прекращении трудового договора, если эти записи не соответствуют приказу (распоряжению) или иным предусмотренным законодательством документам¹⁵³.

¹⁵³ Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь, 11 января 1999 г., № 238–З: принят Палатой представителей 10 декабря 1998 г.; одобрен Советом Респ. 18 декабря 1998 г.: с изм. и доп. по состоянию на 08.11.2018 г.// Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

Следует учитывать, что в случае создания КТС в организации обращение в данную комиссию имеет обязательный характер. Если в суде выяснится, что истцом, являющимся членом профсоюза, не соблюден обязательный внесудебный порядок разрешения трудового спора, судья отказывает в возбуждении дела в соответствии с п. 2 ст. 246 ГПК Республики Беларусь¹⁵⁴.

Не подлежат рассмотрению в КТС споры, которые в соответствии со ст. 241 ТК отнесены непосредственно к компетенции суда. В КТС не могут рассматриваться трудовые споры и по некоторым другим вопросам, когда в соответствии с действующим законодательством установлен иной порядок их рассмотрения. На наш взгляд, в случае неясности вопроса о том, подведомствен спор КТС или нет, этот вопрос должен быть рассмотрен на заседании данной комиссии.

Следует отметить, что и ТК (ст. 237) содержит основные положения о процедуре рассмотрения трудового спора в комиссии по трудовым спорам, т.е. закон подробно не регулирует порядок рассмотрения трудовых споров в КТС и определяет его только в общих чертах, предоставляя право на практике применять различные его варианты.

Некоторые выводы

Защита работников, осуществляемая средствами трудового права, направлена в первую очередь на реализацию конституционного права на труд, обеспечение благоприятных условий и сохранение рабочего места. Работники должны иметь возможность адекватной защиты от незаконных действий нанимателей. Для этого необходимо предусмотреть в законодательстве не только нормы, препятствующие нарушению трудовых прав и законных интересов работника, но и создать эффективную систему их восстановления.

Совершенствуя правовое регулирование права работника на индивидуальные трудовые споры, следует детально проработать вопрос регулирования деятельности КТС, включив в ТК РБ диспозитивную норму о локальном регулировании деятельности КТС и предусмотрев процедуру принятия данного акта по соглашению сторон. Такое нововведение, на наш взгляд, повысит роль и значение локального нормотворчества в разрешении индивидуальных трудовых споров в КТС.

¹⁵⁴О некоторых вопросах применения судами законодательства о труде: постановление Пленума Верхов. Суда Респ. Беларусь, 29 марта 2001 г., № 2: в ред. постановления Пленума Верхов. Суда Респ. Беларусь от 28.06.2012 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

5.5 Основные конституционные права инвалидов и механизм их защиты в Республике Беларусь

И.А. Белова, к.ю.н., доцент

заведующий кафедры теории и истории права,

Гродненский филиал ЧУО «БИП-Институт правоведения»

Как провозглашено в ст. 1 Конституции, Республика Беларусь является социальным государством. В Конституции также закреплено, что «человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства».

Социальный характер государства проявляется, прежде всего, в особой поддержке наиболее уязвимых категорий граждан, нуждающихся в ней в силу возраста, болезни и иных объективных обстоятельств.

Необходимо отметить, что в едином юридическом механизме выделяют два вида способов охраны и защиты прав граждан: международно-правовой и внутригосударственный.

В основе международно-правового механизма защиты прав и свобод инвалидов лежит ряд международных договоров. Прежде всего, это – Конвенция о правах инвалидов¹⁵⁵.

Особенность Конвенции заключается в том, что она носит комплексный характер и закрепляет одновременно гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права. При разработке проекта Конвенции граница между статьями, посвященными различным группам прав, целенаправленно не проводилась. В данном случае нашел свое выражение сформулированный еще на Всемирной конференции по правам человека (1993) принцип неделимости прав человека. Председатель Специального комитета Дон Макай разъяснил, что «важно не допустить, чтобы создавалось впечатление, будто в проекте статей установлена «иерархия» прав»¹⁵⁶.

Преимуществом Конвенции перед ранее принятыми международными документами по правам инвалидов является наличие эффективного механизма контроля за соблюдением обязательств государствами. Для этих целей создан Комитет по правам инвалидов. Члены Комитета выступают в своем личном качестве, не представляя никакого государства. Они выбираются из списка лиц, предлагаемых государствами на Конференции государств-участников, сроком на четыре года с возможностью переизбраться на второй срок (см. статью 34 Конвенции)¹⁵⁷.

Факультативный протокол (резолюция ГА A/RES/61/106), вступивший в силу в то же время, что и Конвенция, наделяет Комитет двумя дополнительными функциями: принятие и рассмотрение индивидуальных жалоб и проведение расследований в случае достоверных свидетельств грубых и систематических нарушений Конвенции.

Согласно ст. 1 Факультативного протокола, государство-участник Протокола («государство-участнику») признает компетенцию Комитета по правам инвалидов («Комитет») принимать и рассматривать сообщения от находящихся под его юрисдикцией лиц или групп лиц, которые заявляют, что являются жертвами нарушения этим государством-участником положений Конвенции, или от их имени.

Комитет считает сообщение неприемлемым, когда: сообщение является анонимным; сообщение представляет собой злоупотребление правом на подачу таких сообщений или несовместимо с положениями Конвенции; тот же вопрос уже рассматривался Комитетом либо был рассмотрен или рассматривается в рамках другой процедуры международного разбирательства или урегулирования; исчерпаны не все имеющиеся внутренние средства защиты. Это правило не применяется, когда применение средств защиты неоправданно затягивается или вряд ли принесет действенный эффект; оно является явно необоснованным или недостаточно аргументированным; либо факты, являющиеся предметом сообщения, имели место до вступления настоящего Протокола в силу для соответствующего государства-участника, если только эти факты не продолжались и после упомянутой даты.

¹⁵⁵ Конвенция о правах инвалидов: принята резолюцией 61/106 ГА ООН от 13 декабря 2006 г. // ООН. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml.

¹⁵⁶ Яковлева, Е.Н. Поощрение и защита прав инвалидов в международном праве: дис....канд.юрид.наук: 12.00.10 / Е.Н. Яковлева. – М.: Институт государства и права РАН, 2016. – Л. 90.

¹⁵⁷ Конвенция о правах инвалидов.

С учетом положений статьи 2 настоящего Протокола Комитет в конфиденциальном порядке доводит любые представленные ему сообщения до сведения государства-участника. В шестимесячный срок уведомленное государство представляет Комитету письменные объяснения или заявления с уточнением вопроса или средства защиты (если таковое имеется), которое, возможно, было применено этим государством (ст. 3).

В любой момент между получением сообщения и вынесением определения по существу Комитет может направить соответствующему государству-участнику для безотлагательного рассмотрения просьбу о принятии этим государством-участником таких временных мер, которые могут быть необходимы для того, чтобы избежать причинения возможного непоправимого вреда жертве или жертвам предполагаемого нарушения (ст. 4).

При рассмотрении сообщений Комитет проводит закрытые заседания. После изучения сообщения Комитет направляет свои предложения и рекомендации (если таковые имеются) соответствующему государству-участнику и заявителю¹⁵⁸.

Республика Беларусь пока не присоединилась к Факультативному протоколу. Однако это следует сделать, поскольку это даст дополнительные возможности для защиты прав инвалидов, как и указано в ст. 61 Конституции «каждый вправе в соответствии с международно-правовыми актами, ратифицированными Республикой Беларусь, обращаться в международные организации с целью защиты своих прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты»¹⁵⁹.

С принятием Конвенции, провозгласившей необходимость учитывать потребности инвалидов и обеспечивать их участие в решении вопросов, касающихся всех областей жизни общества, вопросы, касающиеся инвалидов, активно обсуждаются в ООН.

Так, в итоговом документе «Путь вперед: охватывающая проблему инвалидности повестка дня в области развития на период до 2015 года и далее», принятом на заседании ГА ООН 23 сентября 2013 г.¹⁶⁰, отражены стремления государств проводить политику развития, отражающую нужды инвалидов, разрабатывать национальное законодательство и планы, содействующие вовлеченности инвалидов, признавать право на образование, обеспечивать доступ инвалидов к услугам здравоохранения, усиливать социальную защищенность и другие обязательства.

По сути, данный документ выступает программой действий государств по реализации целей в области развития с учетом интересов инвалидов. В итоге интересы и потребности инвалидов стали составной частью мероприятий по реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия ООН.

На региональном уровне также ведется работа по защите прав инвалидов. Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ принято несколько модельных актов, направленных на согласованную законодательную деятельность государств-членов в сфере социальной защиты инвалидов¹⁶¹.

Следует отметить Модельный Закон «О социальной защите инвалидов» утвержденный постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 25 ноября 2008 г. №31-19 (далее – Модельный Закон). В Модельном законе предусматриваются различные аспекты социальной защиты инвалидов: обеспечение занятости инвалидов, установление квоты для приема на работу инвалидов, создание специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов и др.¹⁶²

¹⁵⁸ Факультативный протокол к Конвенции о правах инвалидов: принят резолюцией ГА ООН A/RES/61/106: // УВ-КПЧ. – Режим доступа: <http://ohchr.org/RU/HRBodies/CRPD/Pages/OptionalProtocolRightsPersonsWithDisabilities.aspx>.

¹⁵⁹ Конституция Республики Беларусь.

¹⁶⁰ Путь вперед: итоговый документ 68-й сессии ООН: принято ГА ООН 23.09.2013 г. // ООН. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/disability/>.

¹⁶¹ О модельном законодательстве в Содружестве Независимых Государств: постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, 14 апреля 2005 г., № 25-8: с изм. и доп. по состоянию на 27.04.2006 г. // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. – Режим доступа: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/create>.

¹⁶² О социальной защите инвалидов: Модельный закон, утв. пост. Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ, 25 нояб. 2008 г. № 31-19 // Законодательство стран СНГ. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=29091.

С одной стороны, разработка модельных актов отражает заинтересованность государств-членов Содружества в совершенствовании национальной правовой базы по решению проблем, с которыми сталкиваются инвалиды. С другой стороны, анализ модельных законов обнаруживает несовершенство выработанных подходов к вопросу защиты прав инвалидов.

Несмотря на очевидную значимость международных договоров, при реализации прав и свобод инвалидов основополагающим остается национальный механизм. В основе внутригосударственного механизма защиты прав и свобод инвалидов – Конституция, как основной закон государства и иные нормативные правовые акты.

Политика в отношении социальной защиты инвалидов в Республике Беларусь направлена не только на обеспечение им равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, но и закрепление в законодательстве преимуществ правового характера, направленных на максимальное удовлетворение наиболее важных для индивида, общества и государства потребностей и интересов.

Правовые преимущества, предоставляемые человеку государством, в тех случаях, когда он в силу различных жизненных обстоятельств нуждается в поддержке, призваны восстанавливать и поддерживать статус полноценного члена общества. Это касается и лиц, признанных в установленном законном порядке инвалидами.

Большую часть правовых преимуществ можно условно разделить на две группы. Первая представляет собой преимущества компенсационного характера, которые используются как одно из правовых средств, способствующих успешному проведению социальной политики государства по поддержке наименее защищённых слоёв населения и государственному регулированию внутреннего оборота финансовых средств.

Вторую группу преимуществ составляют правовые преимущества стимулирующего свойства, направленные на максимальное приобщение инвалидов к социально полезной деятельности, в реализации которой заинтересовано общество и государство. Процесс этот происходит посредством стимулирования лиц с ограниченными возможностями к получению образования, его качественному повышению, вовлечению в занятия различными формами труда, культуры спорта. Для инвалидов, как правило, предусматривается наиболее упрощённый механизм получения вышеуказанных услуг, предоставляемых государственными и негосударственными органами.

Республика Беларусь 18 октября 2016 г. ратифицировала Конвенцию о правах инвалидов, целью которой является поощрение, защита и обеспечение полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод, а также поощрение уважения присущего им достоинства. В ст. 8 Конституции Республики Беларусь закреплён приоритет общепризнанных принципов международного права, к которым относятся права человека.

Для реализации положений Конвенции был принят «Национальный план действий по реализации в Республике Беларусь положений Конвенции о правах инвалидов на 2017–2025 годы» (далее – Национальный план), который является основополагающим документом, призванным обеспечить создание необходимых условий и механизмов для реализации положений Конвенции в нашей стране на основании консолидации усилий государственных органов, организаций и институтов гражданского общества.

Как указано в Национальном плане, «в целях реализации в полной мере положений Конвенции в Республике Беларусь будут выполнены мероприятия Национального плана.

Стратегическая цель выполнения мероприятий Национального плана – создание правовых, организационных и институциональных условий для реализации норм Конвенции и прав инвалидов в Республике Беларусь.

На достижение поставленной цели направлено решение следующих задач.

Задача 1. Обеспечение равенства прав инвалидов и защиты от дискриминации по признаку инвалидности.

В ходе решения задачи планируется обеспечить правовое регулирование вопросов недискриминации инвалидов, включая императивный запрет дискриминации по признаку инвалидности, совершенствовать организационно-технические условия для обеспечения фактического равенства

инвалидов в различных сферах экономической, политической и социальной жизни в процессе реализации ими потенциальных возможностей, повысить уровень доступа инвалидов к правосудию.

Задача 2. Создание условий для интеграции инвалидов во все сферы жизнедеятельности общества.

В ходе решения задачи планируется расширить доступность среды, услуг и информации для участия инвалидов наравне с другими гражданами во всех сферах общественной жизни, для получения образования, совершенствовать медицинскую и социальную помощь, абилитацию и реабилитацию инвалидов, обеспечить государственную поддержку, социальную защиту инвалидов, совершенствовать условия для участия инвалидов в культурной и спортивной жизни страны.

Задача 3. Укрепление в сознании общества уважительного отношения к правам, свободам и достоинству инвалидов.

Решение задачи предполагается за счет реализации мероприятий по проведению просветительно-воспитательной работы в обществе по вопросам инвалидности и уважительного отношения к правам и достоинству инвалидов, обеспечению реализации прав инвалидов на участие в общественной и политической жизни страны.

Задача 4. Создание организационных и институциональных условий для реализации положений Конвенции.

Решение задачи включает мероприятия по развитию научного и статистического обеспечения выполнения положений Конвенции, интенсификации международного сотрудничества в области реализации прав инвалидов, организации мониторинга, контроля и координации деятельности по реализации Конвенции»¹⁶³.

Инвалиды в Республике Беларусь имеют личные, социально-экономические, политические права и свободы, а их статус и правовое положение регулируются Конституцией Республики Беларусь, актами законодательства.

В Конституции Республики Беларусь закреплено право каждого человека на жизнь, право на свободу, неприкосновенность и достоинство личности, право на свободное передвижение и выбор местожительства, право свободно избирать и быть избранным в государственные органы, право на труд, отдых, образование и охрану здоровья, право на вступление в брак и создание семьи, а также иные конституционные права и свободы, на которые имеют право все граждане, включая инвалидов.

При реализации конституционных прав и свобод инвалидов основополагающим является равноправие всех граждан, в том числе инвалидов, принцип запрещения дискриминации по признаку инвалидности.

В соответствии с Конвенцией, «дискриминация по признаку инвалидности» означает любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области. Она включает все формы дискриминации, в том числе отказ в разумном приспособлении¹⁶⁴.

Государство берет на себя обязательства по поддержке граждан, в том числе, инвалидов, в трудной жизненной ситуации.

Конституционные права инвалидов реализуются в порядке, предусмотренном в действующих нормативных правовых актах. Так, гражданам, нуждающимся в социальной защите, жилище предоставляется государством и местным самоуправлением бесплатно или по доступной для них плате в соответствии с законодательством (ч. 2 ст. 48 Конституции).

Согласно Указа Президента Республики Беларусь 16 декабря 2013 г. № 563 «О некоторых вопросах правового регулирования жилищных отношений» (в ред. от 26.12.2017 № 463) и, утвержденного этим Указом «Положения об учете граждан, нуждающихся в улучшении жилищных

¹⁶³Национальный план действий по реализации в Республике Беларусь положений Конвенции о правах инвалидов на 2017–2025 годы: утв. пост. Совета Министров Республики Беларусь, 13 июня 2017 г., № 451 // КонсультантПлюс. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

¹⁶⁴ Конвенция о правах инвалидов.

условий, и о порядке предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда» (в ред. от 06.04.2017 № 109), инвалиды имеют право на получение жилого помещения.

В частности, это граждане, состоящие на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий:

имеющие заболевания, и граждане, в составе семей которых есть дети, имеющие заболевания, указанные в перечне, определяемом Министерством здравоохранения, при наличии которых признается невозможным их совместное проживание с другими лицами в одной комнате или однокомнатной квартире;

инвалиды с детства вследствие ранения, контузии, увечья, связанных с боевыми действиями в период Великой Отечественной войны либо с последствиями военных действий;

граждане, заболевшие и перенесшие лучевую болезнь, вызванную последствиями катастрофы на Чернобыльской АЭС, других радиационных аварий, инвалиды, в отношении которых установлена причинная связь увечья или заболевания, приведшего к инвалидности, с катастрофой на Чернобыльской АЭС, другими радиационными авариями;

неработающие одинокие инвалиды I и II группы, кроме указанных в подпункте 63.8 настоящего пункта (под неработающими одиночками понимаются граждане, не осуществляющие трудовую деятельность на основании трудовых договоров, гражданско-правовых договоров, предметом которых являются выполнение работ, оказание услуг и создание объектов интеллектуальной собственности, и предпринимательскую деятельность, не имеющие трудоспособных членов семьи, обязанных по закону их содержать, проживающих совместно либо в одном населенном пункте);

граждане, в составе семей которых имеются дети-инвалиды;

граждане, проживающие в домах-интернатах для престарелых и инвалидов, которым при переосвидетельствовании установлена III группа инвалидности (инвалидность снята) или которые признаны в установленном порядке дееспособными.

В случае выезда нанимателя жилого помещения по договору найма жилого помещения социального пользования государственного жилищного фонда на место жительства в другое жилое помещение либо его смерти такой договор расторгается либо прекращается.

К специальным жилым помещениям относятся жилые помещения: в учреждениях социального обслуживания, осуществляющих стационарное социальное обслуживание (домах-интернатах для престарелых и инвалидов, домах-интернатах для детей-инвалидов, специальных домах для ветеранов, престарелых и инвалидов);

Специальные жилые помещения предоставляются гражданам структурными подразделениями по труду, занятости и социальной защите местных исполнительных и распорядительных органов и Министерством труда и социальной защиты в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь.

Предоставление специальных жилых помещений производится в соответствии с Положением о специальных жилых помещениях государственного жилищного фонда и Положением о порядке, особенностях и основаниях предоставления гражданам специальных жилых помещений государственного жилищного фонда в домах-интернатах для престарелых и инвалидов, домах-интернатах для детей-инвалидов, специальных домах для ветеранов, престарелых и инвалидов, утвержденными постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24.09.2008 № 1408.

Во всех административных районах страны функционируют территориальные центры социального обслуживания населения, в которых работают отделения срочного социального обслуживания, отделения социальной помощи на дому, отделения дневного пребывания для инвалидов с кружками по интересам и реабилитационно-трудовыми мастерскими, отделения круглосуточного пребывания для граждан пожилого возраста и инвалидов.

Организация жизнедеятельности граждан, пребывание которых в домашних условиях по ряду причин невозможно, обеспечивается в учреждениях, осуществляющих стационарное социальное обслуживание. В данных организациях развиваются новые формы обслуживания, в том числе: услуга по краткосрочному проживанию; услуга по пребыванию в отделениях повышенной комфортности с проживанием в одно-, двухместных номерах с удобствами и другими дополнительными услугами; услуга социальной передышки для семей, воспитывающих детей-инвалидов.

В целях оказания содействия инвалидам в подготовке к самостоятельной жизни вне стационарных учреждений, адаптации к условиям быта и трудовой деятельности создаются отделения сопровождаемого проживания.

В Республике Беларусь принимаются меры, направленные на особую защиту прав и законных интересов детей-инвалидов, материальную поддержку семей, воспитывающих детей-инвалидов, обеспечение доступности медицинской помощи и образования для детей с особенностями психофизического развития.

В системе образования проводится целенаправленная работа с различными группами обучающихся с особенностями психофизического развития, что отражено в нормах (ст.ст. 14,15) Кодекса Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 г. № 243-З (принят Палатой представителей 2 декабря 2010 года, одобрен Советом Республики 22 декабря 2010 года) (в ред. от 18 июля 2016 г. № 404-З).

Лицо с особенностями психофизического развития может реализовать свое право на получение специального образования при наличии заключения государственного центра коррекционно-развивающего обучения и реабилитации.

Специальное образование – обучение и воспитание обучающихся, которые являются лицами с особенностями психофизического развития, посредством реализации образовательных программ специального образования на уровнях дошкольного, общего среднего образования¹⁶⁵.

Система специального образования представлена широкой сетью учреждений, в которых обучаются лица с особенностями психофизического развития. Важной характеристикой специального образования в нашей стране являются интегрированные обучение и воспитание.

Для получения профессионально-технического, среднего специального, высшего или дополнительного образования лицами с особенностями психофизического развития должны создаваться специальные условия, обеспечивающие создание безбарьерной среды, доступ к информационно-коммуникационным ресурсам путем предоставления обучающимся, необходимых технических средств социальной реабилитации, педагогической, медицинской, социальной и иных видов помощи, обеспечение которых возложено на учреждения образования. Однако специальное финансирование учреждений образования на данные нужды отсутствует.

Кроме этого, можно выделить следующие проблемы при получении высшего образования людьми с инвалидностью:

отсутствие положительного заключения Врачебно-консультационной или Медико-реабилитационной экспертной комиссии об отсутствии противопоказаний для обучения по выбранной специальности – для лиц, закончивших учреждения, обеспечивающие получение специального образования, детей-инвалидов в возрасте до 18 лет, инвалидов 1, 2 и 3-й группы;

отсутствие повсеместной системы дистанционного обучения;

отсутствие развитой безбарьерной среды;

отсутствие специализированных материалов или технического сопровождения (сурдопечеводы, специальная литература для незрячих людей и др.);

низкий уровень подготовки в средних учреждениях образования, и, как следствие, невозможность поступить на бюджет, низкий уровень доходов для обучения на платной основе.

Следует отметить, что в соответствии с Национальным планом, в Республике Беларусь для реализации прав инвалидов на инклюзивное образование планируется корректировка планов обучения студентов с инвалидностью с учетом их индивидуальных возможностей.

Реализация права на образование является залогом успешной социализации и адаптации человека в его последующей жизни, одним из важнейших факторов трудоустройства и участия во всех сферах жизни общества, а также реализации всех своих основных прав и свобод.

В соответствии с ч. 1 ст. 41 Конституции гражданам Республики Беларусь гарантируется право на труд как наиболее достойный способ самоутверждения человека, то есть право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, образованием,

¹⁶⁵ Об образовании: Кодекс Республики Беларусь, 13 января 2011 г., № 243-З: принят Палатой представителей 2 декабря 2010 г.; одобрен Советом Республики 22 декабря 2010 г.: с изм. и доп. по состоянию на 18.07.2016 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

профессиональной подготовкой и с учётом общественных потребностей, а также на здоровье и безопасные условия труда.

Особенности реализации конституционного права инвалидов на труд нашли свое закрепление в Трудовом кодексе Республики Беларусь и других нормативных правовых актах в сфере законодательства о труде.

Нормы Трудового кодекса Республики Беларусь устанавливают для инвалидов: сокращённую продолжительность рабочего времени (ч. 4 ст. 278 ТК); особенности работы в ночное время, привлечения к работе в выходные и праздничные дни (ч. 1 ст. 147 ТК); предоставление дополнительных отпусков (ч. 3 ст. 287 ТК); закреплена обязанность работодателей создавать для инвалидов условия труда в соответствии с индивидуальной программой реабилитации (ст. 286 ТК)¹⁶⁶.

В настоящее время регламентация вопросов, касающихся адаптации инвалидов к трудовой деятельности, осуществляется в соответствии с Законом от 23 июля 2008 г. № 422-З «О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов»¹⁶⁷, а также Положением «О порядке организации и финансирования мероприятий по адаптации инвалидов к трудовой деятельности», утверждённым постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 февраля 2009 г. № 128¹⁶⁸.

В Республике Беларусь остается ряд нерешенных проблем, касающихся трудовой адаптации инвалидов. Это касается и профессиональной ориентации и подбора профессий для инвалидов.

На нанимателей в нашей стране возлагаются практически все обязанности по трудоустройству и реабилитации инвалидов.

Наниматель обязан принять инвалида на работу в рамках установленной местными органами власти брони, создать условия для трудовой деятельности, оснастить соответствующими приспособлениями рабочее место, организовать обучение после прохождения профессиональной подготовки и адаптацию на рабочем месте.

Так, из ст. 287 Трудового кодекса Республики Беларусь следует, что нанимателю, а не местным органам власти, вменяется обязанность создавать для инвалидов необходимые условия труда и отдыха в соответствии с индивидуальными программами реабилитации инвалидов, в т. ч. путём организации их профессионального обучения на производстве, труда в домашних условиях. Хотя с точки зрения социальной защиты инвалидов это гуманная норма, но её реализация не должна осуществляться в ущерб нанимателям¹⁶⁹.

Для улучшения ситуации в стране по занятости работников с инвалидностью требуется существенное изменение действующих механизмов реализации отдельных правовых положений законодательства о реабилитации и трудоустройства инвалидов.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что наниматель обязан нести расходы, связанные с обеспечением социальных потребностей его работников, включая предусмотренные для них льготы. Эту обязанность следует рассматривать наравне с такими обязанностями, как выплата заработной платы, уплата налогов, создание безопасных условий труда и т.д.¹⁷⁰.

Вместе с тем обязанность нанимателя по созданию специальных условий для инвалидов не может быть безграничной. Наравне с нанимателем она должна возлагаться на государство. Для этого можно выделить два основания. Во-первых, в соответствии с международными нормами (ст. 27 Конвенции о правах инвалидов) и белорусским законодательством (в соответствии со ст. 19 Закона Республики Беларусь от 11 ноября 1991 г. № 1224-

¹⁶⁶ Трудовой кодекс Республики Беларусь.

¹⁶⁷ О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов: Закон Республики Беларусь, 23 июля 2008 г., № 422-З: с изм. и доп. по состоянию на 09.01.2017 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

¹⁶⁸ О порядке организации и финансирования мероприятий по адаптации инвалидов к трудовой деятельности: постановление Совета Министров Республики Беларусь, 2 февр. 2009 г. № 128: с изм. и доп. по состоянию на 22.10.2016 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

¹⁶⁹ Трудовой кодекс Республики Беларусь.

¹⁷⁰ Жаворонков, Р.Н. Правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов: дис....канд. юрид. наук:12.00.05 / Р.Н. Жаворонков. – М., 2014. – Л. 132.

ХП «О социальной защите инвалидов»¹⁷¹ государство выступает гарантом реализации права инвалидов на труд. Во-вторых, трудоустройство инвалидов выгодно государству. При эффективном трудоустройстве отчисления с заработной платы инвалидов могут компенсировать затраты государства на осуществление предусмотренных законодательством выплат инвалидам.

Созданием специальных условий труда инвалидов должны заниматься и наниматель, и государство.

В связи с этим следует решить вопрос о распределении между этими двумя субъектами соответствующих финансовых проблем.

Основные проблемы низкой трудовой занятости инвалидов заключаются не в характеристике инвалидов как неконкурентоспособной рабочей силы, а в отношении к данной проблеме государства и общества¹⁷².

В соответствии с Государственной программой о социальной защите и содействия занятости населения на 2016–2020 гг., «реализация конституционных прав граждан на труд, здоровые и безопасные условия труда, на доступную среду и социальное обеспечение в старости и в случае инвалидности являются важнейшими задачами социальной политики государства.

Одним из приоритетов государственной политики является создание условий для качественного развития человеческого потенциала, здоровой и достойной жизни населения, в том числе на основе реализации комплекса мер по предоставлению комфортных условий жизнедеятельности, предупреждению инвалидности и реабилитации инвалидов, социальной интеграции инвалидов и пожилых граждан.

Целью Государственной программы является развитие системы социальной защиты населения посредством повышения эффективности политики занятости населения, улучшения условий охраны труда, создания безбарьерной среды жизнедеятельности, обеспечения социальной интеграции инвалидов и пожилых граждан.

Достижение поставленной цели будет осуществляться путем решения задач и реализации комплекса мероприятий подпрограмм Государственной программы»¹⁷³.

Среди прочих показателей программой определена Задача № 3: Стимулирование экономической активности населения, вовлечение в трудовую деятельность экономически неактивного населения (инвалиды, женщины, имеющие малолетних детей, лица пенсионного возраста и другие), совершенствование институциональных, организационных и финансовых механизмов содействия занятости населения, что планируется осуществлять посредством установления нанимателям брони для приема на работу граждан, которым предоставляются дополнительные гарантии в области содействия занятости населения, и иных граждан (количество человек – 127 650). А п. 23 комплекса мероприятий подпрограмм 1-5 Государственной программы запланирована организация и финансирование мероприятий по адаптации инвалидов к трудовой деятельности в 2016–2020 гг. (количество человек – 2314). Соответственно, п. 24 «Финансирование и компенсация согласно заявкам нанимателей затрат на создание и сохранение рабочих мест для инвалидов», предусмотрен показатель – 316 человек¹⁷⁴. Однако, исходя из общей численности инвалидов, эти цифры весьма незначительны.

Согласно ст. 27 Конвенции о правах инвалидов, инвалиды, включая инвалидов с тяжелыми нарушениями, имеют право на труд на открытом рынке труда. Мировой опыт показывает, что эффективным средством обеспечения реализации этого права инвалидами с тяжелыми нарушениями является *поддерживаемое трудоустройство*¹⁷⁵.

¹⁷¹ О социальной защите инвалидов: Закон Республики Беларусь, 11 ноября 1991 г. № 1224–ХП: с изм. и доп. по состоянию на 16.11.2010 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

¹⁷² Жаворонков, Р.Н. Правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов. – Л. 134.

¹⁷³ Об утверждении Государственной программы содействия занятости населения Республики Беларусь на 2016–2020 годы: постановление Совета Министров Республики Беларусь, 30 января 2016 г., № 73 // Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/Gosudarstvennaja-programma-na-2016-2020-1.pdf>.

¹⁷⁴ Об утверждении Государственной программы содействия занятости населения Республики Беларусь на 2016–2020 годы: постановление Совета Министров Респ. Беларусь.

¹⁷⁵ Конвенция о правах инвалидов.

Поддерживаемое трудоустройство заключается в том, что с инвалидом работает куратор, который осуществляет индивидуализированный поиск работы, организует обучение на рабочем месте и оказывает помощь в адаптации на рабочем месте в течение длительного времени.

Сопровождаемое трудоустройство, означает, что все моменты, связанные с трудоустройством молодых людей с инвалидностью управление по труду, занятости и социальной защите берет на себя: собирает документы, подыскивает варианты, ведет переговоры с нанимателем.

Новую услугу пока можно назвать инновационной для нашей страны. Но такие методы уже практикуют в Польше, Германии, Швеции. И процент занятых там в труде людей с инвалидностью достаточно высок¹⁷⁶.

Внедрение поддерживаемого (проводительного) трудоустройства в практику является важным направлением обеспечения занятости инвалидов с тяжелыми нарушениями на открытом рынке труда и, тем самым, интеграции их в общество.

Из положений Конвенции о правах инвалидов следует, что государства обязаны незамедлительно запретить дискриминацию по признаку инвалидности в сфере занятости.

В современной действительности все большее значение и возможность по трудоустройству инвалидов приобретает дистанционный труд с использованием информационных технологий.

Дистанционный труд привлекателен для инвалидов, поскольку расширяет возможности их трудоустройства (работа осуществляется на дому и имеется возможность использовать режим гибкого рабочего времени, снимаются территориальные ограничения – инвалид может без переезда в другую местность работать на нанимателя, находящегося в любом регионе нашей страны, а также за рубежом). Дистанционный труд создает дополнительные возможности для трудоустройства инвалидов с высшим образованием, позволяет работать по таким профессиям, как программист, специалист по обработке баз данных, художник, проектировщик, инженер, редактор, переводчик, бухгалтер и т.п.

Положительный опыт зарубежных стран показывает, что следует устанавливать *институт разумного приспособления* при трудоустройстве инвалидов.

В белорусском законодательстве дается понятие специального рабочего места для трудоустройства инвалидов, содержатся льготы для инвалидов в сфере труда, устанавливается, что наниматель обязан создавать инвалидам условия труда в соответствии с ИПР. Вместе с тем, правовое регулирование разумного приспособления рабочего места и условий труда практически отсутствует.

Разумное приспособление не обязывает нанимателя иметь определенную долю инвалидов в численности персонала и принимать на работу инвалида, не подходящего ему по деловым качествам. Однако, оно обязывает нанимателя принять и создать условия для работы инвалида, квалификация которого соответствует вакантной должности. Таким образом, с одной стороны – инвалиду создаются равные с другими гражданами условия для трудоустройства по специальности, а с другой – учитываются реальные кадровые потребности нанимателя¹⁷⁷.

«Введение разумного приспособления наиболее полно обеспечит реализацию работодателем обязанности дифференцированного подхода к установлению условий труда инвалидов. В совокупности с общими нормами о запрете дискриминации, описанными выше, это позволит обеспечить реальную защиту инвалидов от дискриминационных проявлений на рынке труда»¹⁷⁸.

Еще одно, заслуживающее внимания, предложение высказывает Шумова Ю.В.: «... нецелесообразно устанавливать нетрудоспособность лиц с ограниченными физическими возможностями. Для разрешения этого вопроса необходимо соответствующему органу в равной степени, руководствуясь социальным и медицинским критериями, устанавливать некоторые ограничения на осуществление конкретного вида трудовой деятельности, но не абсолютный запрет»¹⁷⁹.

¹⁷⁶ В Беларуси появится новая услуга – сопровождаемое трудоустройство. – Режим доступа: <https://news.mail.ru/society/25387621/?frommail=1>.

¹⁷⁷ Жаворонков, Р.Н. Правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов. – Л. 214.

¹⁷⁸ Жаворонков, Р.Н. Правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов. – Л. 216.

¹⁷⁹ Шумова, Ю.В. Дискриминация по признаку инвалидности в трудовых отношениях / Ю.В. Шумова // Вестн. Южно-Урал. гос. ун-та. Сер. «Право». – 2014. – № 2. – С. 89-91.

В связи с реализацией Национального плана, в стране подготовлен проект Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам занятости лиц с интеллектуальной недостаточностью, физическими и (или) психическими нарушениями», который разработан в целях реализации мер по повышению социальной поддержки граждан, не конкурентоспособных на рынке труда, создания условий для реализации права на труд лиц с интеллектуальной недостаточностью, с физическими и (или) психическими нарушениями.

Для координации деятельности государственных органов, проводящих единую государственную политику в области предупреждения инвалидности и реабилитации инвалидов, и выполнения согласованных действий в данном направлении постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 февраля 2009 г. № 129 «О создании Республиканского межведомственного совета по проблемам инвалидов» создан Республиканский межведомственный совет по проблемам инвалидов.

Согласно Закону Республики Беларусь от 18 октября 2016 г. «О ратификации Конвенции о правах инвалидов» органом, курирующим вопросы реализации в Республике Беларусь положений Конвенции, определено Министерство труда и социальной защиты.

В Республике Беларусь созданы общественные объединения инвалидов: «Белорусское общество инвалидов», «Республиканская ассоциация инвалидов-колясочников», «Белорусское товарищество инвалидов по зрению», «Белорусское общество глухих», «Белорусская ассоциация помощи детям-инвалидам и молодым инвалидам».

Как указано в Национальном плане «в рамках совершенствования системы социальной поддержки лиц с инвалидностью требуется проработка вопросов определения нуждаемости граждан в социальных услугах посредством использования «социальных показаний», основанных на индивидуальных потребностях инвалидов, создания института «персонального ассистента инвалида», реструктурирования системы финансирования процессов реабилитации, социальной поддержки инвалидов путем введения «персонального бюджета инвалида»¹⁸⁰.

При реализации конституционных прав инвалидов, зачастую возникают определенные сложности, обусловленные рядом объективных и субъективных факторов.

Судебная защита является одним из главных способов защиты нарушенного права.

Суды общей юрисдикции рассматривают заявления о нарушении прав инвалидов. В качестве примера можно привести дело, рассмотренное Минским областным судом¹⁸¹. Е. была установлена третья группа инвалидности бессрочно (без переосвидетельствования) по причине – инвалид детства (по наличию анатомического дефекта). При обращении в межрайонную МРЭК № 1 г. Могилева для формирования ИПР (индивидуальной программы реабилитации инвалида), группа инвалидности была снята. Такое решение поддержали Центральная МРЭК № 2 г. Могилева, а также межведомственная научно-экспертная комиссия ГУ «РНПЦ медицинской экспертизы и реабилитации». В своей жалобе Е. указал, что действия МРЭК незаконны, так как переосвидетельствование инвалида проводится по истечении срока действия заключения МРЭК, а ему группа была установлена бессрочно.

Постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 25.10.2007 г. № 97 «Об утверждении Инструкции о порядке и критериях определения группы и причины инвалидности, перечне медицинских показаний, дающих право на получение социальной пенсии на детей-инвалидов в возрасте до 18 лет, и степени утраты их здоровья» закреплено, что (п. 27) переосвидетельствование инвалида ранее установленного срока или в случае установления инвалидности без указания срока переосвидетельствования может осуществляться:

при условии заполнения врачебно-консультационной комиссией организации здравоохранения, оказывающей ему медицинскую помощь (далее – ВКК) направления на медико-социальную экспертизу:

по его (его законного представителя) инициативе на основании личного заявления;

¹⁸⁰ Национальный план действий по реализации в Республике Беларусь положений Конвенции о правах инвалидов на 2017-2025 годы.

¹⁸¹ Архив Минского областного суда за 2017 г. – Дело № 33-112/17.

для формирования (коррекции) ИПР инвалида, в том числе для изменения трудовых рекомендаций;

в связи с изменением у него степени ограничения жизнедеятельности¹⁸².

Минский областной суд, рассмотрев материалы дела, установил, что п. 11 Положения о порядке проведения медико-социальной экспертизы (экспертизы нарушения жизнедеятельности пациентов), утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 декабря 2014 г. № 1185 «О некоторых вопросах проведения медико-социальной экспертизы и деятельности медико-реабилитационных экспертных комиссий», предусмотрено: вне зависимости от цели направления пациента на медико-социальную экспертизу и при наличии оснований, если иное не определено законодательством, в ходе медико-социальной экспертизы устанавливается инвалидность у лиц старше 18 лет, в том числе группа и причина инвалидности, дата наступления и срок инвалидности¹⁸³.

На основании данного Положения Минский областной суд принял определение решение суда Минского района по жалобе Е. оставить без изменения, а кассационную жалобу гражданина Е. – без удовлетворения¹⁸⁴.

С формальной точки зрения определение Минского областного суда не противоречит действующему законодательству, принято на основании имеющихся в деле заключений МРЭК и ГУ «РНПЦ медицинской экспертизы и реабилитации». Е. обращался в суд Минского района с жалобой на заключение межведомственной научно-экспертной комиссии ГУ «РНПЦ медицинской экспертизы и реабилитации» об отсутствии оснований для установления группы инвалидности.

По смыслу вышеперечисленного получается, что лицо, являющееся инвалидом детства, может оставаться таковым, если не инициирует рассмотрение вопроса о формирования (коррекции) ИПР инвалида, в том числе для изменения трудовых рекомендаций, и при наличии у него изменений степени ограничения жизнедеятельности.

Если лицо признано инвалидом детства без указания срока переосвидетельствования, это решение принимается на основании медицинского диагноза, при котором изменение степени ограничения жизнедеятельности невозможно (например, по наличию анатомического дефекта), следовательно, для таких инвалидов данный подход в установлении «бессрочной» группы инвалидности оправдан.

Постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 25.10.2007 г. № 97 «Об утверждении Инструкции о порядке и критериях определения группы и причины инвалидности, перечне медицинских показаний, дающих право на получение социальной пенсии на детей-инвалидов в возрасте до 18 лет, и степени утраты их здоровья» закреплено, что (п. 23) без указания срока переосвидетельствования инвалидность устанавливается:

при стойких необратимых морфологических изменениях, нарушениях функций органов и систем организма, необратимых нарушениях жизнедеятельности и социальной дезадаптации в связи с невозможностью и (или) неэффективностью реабилитационных мероприятий (после трех лет наблюдения в комиссии);

при анатомических дефектах, установленных главой 10 настоящей Инструкции¹⁸⁵.

¹⁸² Об утверждении Инструкции о порядке и критериях определения группы и причины инвалидности, перечне медицинских показаний, дающих право на получение социальной пенсии на детей-инвалидов в возрасте до 18 лет, и степени утраты их здоровья: постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь, 25 октября 2007 г., № 97 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

¹⁸³ Положение о порядке проведения медико-социальной экспертизы (экспертизы нарушения жизнедеятельности пациентов): постановление Совета Министров Республики Беларусь, 17 декабря 2014 г., № 1185 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

¹⁸⁴ Архив Минского областного суда за 2017 г. – Дело № 33-112/17.

¹⁸⁵ Об утверждении Инструкции о порядке и критериях определения группы и причины инвалидности, перечне медицинских показаний, дающих право на получение социальной пенсии на детей-инвалидов в возрасте до 18 лет, и степени утраты их здоровья: постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь.

По решению нанимателя инвалид после окончания прохождения адаптации к трудовой деятельности может быть принят на постоянную работу. Инвалид, с которым наниматель после окончания прохождения адаптации к трудовой деятельности не заключил трудовой договор или с которым срочный трудовой договор был, расторгнут досрочно, может быть зарегистрирован в качестве безработного в установленном законодательством порядке. К сожалению, даже после прохождения адаптации инвалидов к трудовой деятельности, на работу инвалидов берут без особого желания.

На практике происходит следующее: инвалид детства (без срока переосвидетельствования), желающий работать, попадает в ситуацию, когда при формировании (коррекции) ИПР инвалида, в том числе для изменения трудовых рекомендаций, МРЭК, идя навстречу пожеланиям инвалида, меняет ему группу инвалидности. На первый взгляд, в этом нет ничего негативного, за исключением того, что при окончании ИПР и отказе нанимателя в приеме инвалида на работу, данное лицо не может вернуть себе прежнюю группу инвалидности, а соответственно и прежнюю пенсию.

Пути решения этой проблемы могут быть следующие:

1) при обращении инвалида детства (его законного представителя), которому группа инвалидности установлена без указания срока переосвидетельствования, для формирования (коррекции) ИПР инвалида, ему необходимо письменно разъяснять возможные правовые последствия таких действий;

2) при уяснении инвалидом возможных последствий, предоставить ему возможность отказаться от переосвидетельствования.

Особая роль в защите прав инвалидов принадлежит Конституционному Суду Республики Беларусь. В соответствии со ст. 116 Конституции контроль за конституционностью нормативных актов в государстве осуществляется Конституционным Судом Республики Беларусь.

Так, в решении от 11 июля 2017 г. «О гарантии реализации права на защиту некоторых категорий физических лиц в административном процессе» Конституционный Суд, исходя из положений ч. 1 ст. 2, ч. 1 и ч. 2 ст. 7, ч. 1 и ч. 3 ст. 21, ч. 1 и ч. 2 ст. 59 Конституции, пришел к выводу, что установленное Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях правовое регулирование не гарантирует реализацию права на защиту физических лиц в связи с отсутствием в данном Кодексе положений об обязательном участии защитника в производстве по делу об административном правонарушении в случае, если лицо, привлекаемое к административной ответственности, в силу физических или психических недостатков не может самостоятельно осуществлять право на защиту, что не позволяет такому физическому лицу надлежащим образом защитить свои права и законные интересы, не способствует своевременности и эффективности восстановления нарушенных прав, в связи с чем признал необходимым устранить пробел в законодательном регулировании, имеющий конституционно-правовое значение, путем внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в указанный Кодекс»¹⁸⁶.

В Решении Конституционного Суда Республики Беларусь от 23 января 2018 г. № р-1120/2018 «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2017 году. Послание Конституционного суда Республики Беларусь». Указано:

Качество жизни таких граждан (инвалидов) во многих случаях напрямую зависит от оказываемой им дополнительной помощи посредством социального обслуживания, которое согласно Закону представляет собой совокупность мер по организации и оказанию социальных услуг, содействию активизации собственных усилий граждан по предупреждению, преодолению трудной жизненной ситуации и (или) адаптации к ней Конституцией закреплена норма о праве граждан на социальное обеспечение в случае инвалидности (статья 47), а также установлено, что брак, семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой государства (часть первая статьи 32).

¹⁸⁶ О гарантии реализации права на защиту некоторых категорий физических лиц в административном процессе: решение Конституционного Суда Респ. Беларусь, 11 июля 2017 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

Согласно Конвенции о правах инвалидов (2006 года), государства-участники признают право инвалидов на достаточный жизненный уровень для них самих и их семей, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни и принимают надлежащие меры к обеспечению и поощрению реализации этого права без дискриминации по признаку инвалидности, обеспечивают подходящие формы оказания помощи и поддержки инвалидам, их семьям и лицам, осуществляющим уход за инвалидами, обязуются с самого начала снабжать детей-инвалидов и их семьи всесторонней информацией, услугами и поддержкой.

В силу приведенных положений Конституции и указанной Конвенции при осуществлении правового регулирования законодательство необходимо учитывать потребности инвалидов как лиц, нуждающихся в повышенной социальной помощи и защите, а также интересы их семей, которые могут испытывать значительные психологические и материальные затруднения в связи с инвалидностью члена семьи. Создание специальных правовых механизмов, имеющих целью как предоставление для инвалидов дополнительных преимуществ по сравнению с лицами, сохранившими здоровье, так и оказание помощи семьям инвалидов, отвечает конституционному положению о гарантировании им равных с другими гражданами и семьями возможностей при реализации их конституционных прав»¹⁸⁷.

Следует согласиться с тем, что «социальный конституционализм базируется на конституционных целях и приоритетах в осуществлении социально-экономической политики государства, сущность которой определяют принципы социальной справедливости, социальной защищенности и социальной солидарности. Качественное конституционно-правовое состояние общества и государства определяется уровнем конституционной культуры, которая находит проявление в принятии законов и иных нормативных правовых актов в строгом соответствии с Конституцией, соблюдении общепризнанных принципов и стандартов в области прав человека, обуславливает конституционализацию правосознания»¹⁸⁸.

¹⁸⁷ О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2017 году: Послание Конституционного суда Республики Беларусь, 23 января 2018 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

¹⁸⁸ О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2017 году: Послание Конституционного суда Республики Беларусь.

5.6 Реализация конституционных прав и свобод женщин в Республике Беларусь и пути совершенствования механизма их защиты

*Д.Н. Скютте, м.ю.н.,
старший преподаватель кафедры теории и истории права,
Гродненский филиал ЧУО «БИП– Институт правоведения»*

Права женщин имеют неоценимое значение для устойчивого развития общества. Равноправие мужчин и женщин относится к фундаментальным ценностям современного мира, которые получили закрепление во всех демократических конституциях.

В соответствии со ст. 22 Конституция провозглашается равенство всех перед законом и право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов. Что касается равенства в правах мужчин и женщин, то Конституция ограничивается формулировкой: «Женщинам обеспечивается предоставление равных с мужчинами возможностей в получении образования и профессиональной подготовке, в труде и продвижении по службе (работе), в общественно-политической, культурной и других сферах деятельности, а также создание условий для охраны их труда и здоровья» и закреплением нормы о равноправии супругов (ст. 32).

По мнению Е.В. Мельниковой, подобная формулировка, некорректна: мужчина не может считаться эталоном обладания правами, а женщина – «подтягиваться» к нему. Во многих странах эта норма формулируется следующим образом: «Женщинам и мужчинам обеспечиваются равные возможности...»¹⁸⁹.

В части реализации прав женщин Республика Беларусь достигла заметных успехов. Республика Беларусь входит в число 15 стран мира, где индекс человеческого развития женщин равен или превосходит аналогичный показатель среди мужчин. По индексу гендерного неравенства наша страна занимает 31-е место среди 155 стран мира, а по «индексу материнства» – 25-е место¹⁹⁰.

Однако на практике еще остается ряд проблем, требующих своего разрешения. В первую очередь, следует обратить внимание на социально-экономические права женщин. Так, в части защиты прав, связанные с материнством и детством, в республике выплачивается 11 видов государственных пособий. Ежеквартально производятся перерасчеты размеров пособий в связи с увеличением средней заработной платы работников в республике за квартал и бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения. Всего системой государственных пособий охвачено 541,5 тыс. детей (из них – 348,3 тыс. в возрасте до 3-х лет), что составляет 30,5% от их общего количества (обеспеченность пособиями детей в возрасте до 3 лет составляет 99,6%)¹⁹¹.

Для поддержки многодетных семей в 2015 г. введена новая масштабная мера – семейный капитал – единовременное предоставление семьям безналичных денежных средств в размере 10 000 долларов США при рождении, усыновлении (удочерении) третьего или последующих детей.

Программа носит временный характер: она рассчитана на 5 лет – с 1 января 2015 г. по 31 декабря 2019 г., и распространяется на граждан Республики Беларусь. Данные средства хранятся на счете до достижения ребенком, по случаю рождения, усыновления (удочерения) которого открыт счет, возраста 18 лет. В виде исключения допускается расходовать средства семейного капитала ранее указанного срока на улучшение жилищных условий, получение

¹⁸⁹ Мельникова, Е.В. Политические права женщин и их реализация в Беларуси / Е.В. Мельникова // Проблемы конституционализма: гендерные вопросы в сфере права: сб. науч. трудов. – Минск: Белорусский центр конституционализма и сравнительно-правовых исследований, 1998. – Вып. 3. – С. 61.

¹⁹⁰ Восьмой периодический доклад Республики Беларусь об осуществлении положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации // Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь. – 48 с. – Режим доступа: http://mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/8-periodicheskiy_doklad.docx.

¹⁹¹ Восьмой периодический доклад Республики Беларусь об осуществлении положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации. – С. 35.

образования, получение услуг в сфере социального обслуживания, здравоохранения; формирование накопительной (дополнительной) пенсии матери (мачехи) в полной семье, родителя в неполной семье.

На наш взгляд, средства семейного капитала следовало бы расходовать с момента рождения ребенка вне специальных ограничений. Именно на период с младенчества до совершеннолетия, когда ребенок еще не имеет возможности самостоятельно себя обеспечивать, приходится основные финансовые расходы родителей на поддержание должного уровня его жизни, здоровья, воспитания и развития.

Вторая проблема, связанная с институтом семейного капитала, связана с ограничением периода его назначения: дата рождения усыновленного (удочеренного) ребенка (детей) должна быть не ранее 1 января 2015 г. Это обусловлено сроками действия программы, однако это – тот случай, когда можно было бы распространить закон на все семьи, воспитывающие третьего несовершеннолетнего ребенка (детей).

В Республике Беларусь сохраняется один из самых продолжительных отпусков по уходу за ребенком в мире (3 года). По усмотрению семьи отпуск или его часть может взять другой родитель или член семьи, родственник ребенка. По данным 2018 года, в нашей стране находились в отпуске по уходу за ребенком 279,5 тыс. человек, из них только 3,2 тыс. – мужчины (1,4%). В скандинавских странах реализация мужчинами и женщинами права на отпуск по уходу за ребенком носит паритетный характер.

Очевидно, что помимо стереотипного подхода к данному вопросу со стороны общества, действует экономический фактор: заработная плата мужчин в среднем на $\frac{1}{4}$ превышает заработную плату женщин. При этом разница в оплате труда обусловлена профессиональной сегрегацией: общество не готово видеть женщин в качестве руководителей, представителей вредных и опасных профессий, профессий силового блока – то есть, те, профессии, которые связаны с высоким уровнем заработной платы.

В последние годы наметилась тенденция к сокращению данного разрыва. Например, если в 2013 г. отношение номинальной начисленной среднемесячной заработной платы женщин к заработной плате мужчин по республике составило 74,5%, то в 2014 г. – 76,6%, в 2015 г. – 76,2%¹⁹², в 2016 – 78,5%¹⁹³.

Однако 2017 г. вновь отразил негативную тенденцию увеличения данного разрыва: он составил 74,6%, вернувшись к показателям пятилетней давности. В отдельных областях (творчество, спорт, развлечения и отдых, предоставление прочих видов услуг) данный показатель превышает 60,6%¹⁹⁴.

Соответственно, выходить в отпуск по уходу за ребенком до достижения им 3-х лет выгоднее тому родителю, который имеет меньший доход. При выходе на работу родителя, осуществляющего уход за ребенком в возрасте до 3 лет, на условиях неполной занятости (не более 0,5 ставки) выплата пособия по уходу за ребенком до достижения им 3-х лет продолжается в полном размере. Если занятость превышает указанный предел, размер пособия снижается на 50 %. Аналогичным образом пособие сокращается в случае нахождения ребенка в детском дошкольном учреждении (ясли, детский сад).

С учетом того, что чаще всего это женщина, она оказывается в худшем положении, чем отец. Работая на полную ставку, занимаясь домашним хозяйством, а также ребенком (детьми), имея перерывы в карьерном росте, обусловленном беременностью и родами, женщина при этом лишается половины пособия. Выполнение подобных социально значимых и полезных функций должно являться основанием для применения со стороны государства поощрительных мер в виде сохранения пособия в 100% объеме.

¹⁹² Восьмой периодический доклад Республики Беларусь об осуществлении положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации. – С. 26.

¹⁹³ Женщины и мужчины Республики Беларусь: стат. сб. – Минск: Нац. стат. комитет Республики Беларусь, 2018. – С. 139.

¹⁹⁴ Женщины и мужчины Республики Беларусь. – С. 139–140.

В качестве эксперимента представляется возможным ввести минимальный обязательный оплачиваемый отпуск на 1 месяц после рождения ребенка для отцов. Такая мера, апробированная в ряде зарубежных европейских стран, обусловлена необходимостью помощи женщин в наиболее сложный первоначальный период и равному распределению родительских обязанностей по уходу за детьми.

Скандинавские страны давно пришли к осознанию того, что эффективная демографическая политика возможна только при условии снятия с матери части бытовой нагрузки и нагрузки по воспитанию детей – это рассматривается как основная мера по стимулированию деторождения со стороны женщин.

При сохраняющейся в Беларуси традиционной модели семьи конституционная норма о защите государством материнства и отцовства не сможет реализовать весь заложенный в ней потенциал. Она предполагает, прежде всего, равенство моделей родительства, которое на практике отсутствует.

Как следствие, демографическая ситуация по параметру деторождения не улучшается: женщины не торопятся заводить ребенка и иметь многодетную семью. Суммарный коэффициент рождаемости на одну женщину неуклонно падает: в 2017 г. он составил 1,541 и сравнивался с 2011 г.¹⁹⁵; средний возраст женщины при рождении первого ребенка, наоборот, из года в год растет – сегодня он достиг 26,3 года¹⁹⁶.

В целях обеспечения указанных выше предложений и высвобождения средств государственного бюджета следует пересмотреть сроки отпуска по уходу за ребенком в сторону сокращения. Пенсионная реформа в качестве логического продолжения должна иметь оптимизацию всей системы государственного социального обеспечения, включая меры по поддержке семей, воспитывающих детей. трехлетний декретный отпуск так же не соответствует современным реалиям жизни, медицинским стандартам, как и ранее установленный в Республике Беларусь низкий возраст выхода на пенсию.

Для сравнения – в странах Евросоюза отпуск по уходу за ребенком не превышает 1–1,5 года. Данная проблема неоднократно обсуждалась представителями различных отраслей научного знания, специалистами-практиками, общественными и государственными деятелями – особенно в период обострения экономического кризиса. Перераспределение финансовых средств в пользу материальной поддержки семьи способно также повысить эффективность национальной демографической политики, как и формирование эгалитарной модели семьи.

В соответствии с Законом Республики Беларусь «О государственных социальных льготах, правах и гарантиях для отдельных категорий граждан»¹⁹⁷, для мужчин и женщин, имеющих инвалидность, установлены равные права и гарантии, в том числе по предоставлению льгот по лекарственному обеспечению, обеспечению техническими средствами социальной реабилитации, санаторно-курортному лечению и оздоровлению, проезду на пассажирском транспорте и другое. В части своей реализации Закон не имеет гендерного дисбаланса.

Пенсии по инвалидности для мужчин и женщин, имеющих инвалидность, исчисляются по одинаковым правилам и учитывают степень утраты здоровья (на основании экспертного заключения организации здравоохранения). По состоянию на 1 января 2016 г. в органах по труду, занятости и социальной защите состоят на учете 549 475 инвалидов, из них 248 347 мужчин, 301 128 женщин. С января 2012 г. установлена ежемесячная доплата к пенсии как женщинам, так и мужчинам, достигшим 75-летнего возраста и старше¹⁹⁸.

Однако в рамках действующей пенсионной системы Республики Беларусь по общему правилу время, затраченное на уход за детьми или родственниками, не засчитывается при расчете пенсий. Это имеет особенно негативные последствия для женщин, поскольку они в

¹⁹⁵ Женщины и мужчины Республики Беларусь. – С. 46.

¹⁹⁶ Женщины и мужчины Республики Беларусь. – С. 45.

¹⁹⁷ О государственных социальных льготах, правах и гарантиях для отдельных категорий граждан: Закон Республики Беларусь, 14 июня 2007 г., № 147–З: с изм. и доп. по состоянию на 09.01.2017 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

¹⁹⁸ Восьмой периодический доклад Республики Беларусь об осуществлении положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации. – С. 34.

несоразмерно большей степени занимаются такого рода работой. Возраст выхода на пенсию для женщин на 5 лет меньше, чем для мужчин, что обуславливает меньший размер пенсий у женщин и создает опасность того, что в старости женщины могут оказаться в бедственном положении. На сегодняшний день приобретает актуальность вопрос о зачете неоплачиваемой работы женщин по уходу за членами семьи при расчете пенсионных пособий и социальных льгот.

Поддержка здоровья женщин рассматривается в качестве неотъемлемого элемента государственной демографической политики. Реализация этого права в Беларуси по большинству параметров и измеримых показателей находится на высоком уровне, характерном для развитых стран. Наше государство относится к странам с низким уровнем материнской, перинатальной, младенческой и детской смертности. Устойчивой тенденцией является стабильность этих низких показателей в течение ряда лет.

Показатель младенческой смертности в 2017 г. составил 3,2 на 1000 живорожденных (в 2011 г. – 3,9)¹⁹⁹. В 2015 г. не зарегистрировано случаев материнской смертности (в 2011 г. – 0,9 на 100000 живорожденных)²⁰⁰.

Проводится последовательная целенаправленная работа по улучшению репродуктивного здоровья населения, охране здоровья матери и ребенка. В 2017 г. показатель абортот у женщин фертильного возраста снизился до 11,3 на 1000 женщин соответствующего возраста (2011 г. – 13,2). Число абортот на 100 родившихся живыми составило в 2011 г. 29,3, а в 2017 г. – 24,8. В абсолютных показателях в 2011 г. проведено 32 031 абортот, в 2017 г. – 25 249)²⁰¹.

В организациях здравоохранения созданы условия и обеспечено проведение предабортотного психологического консультирования женщин, обратившихся за проведением искусственного прерывания беременности.

Практически все беременные (99%) осматриваются врачом-терапевтом, в том числе 97% из них в ранние сроки беременности. 97% беременных проходят ультразвуковое обследование на выявление врожденных пороков плода.

На высоком уровне находится профилактика онкозаболеваний среди женщин: доля случаев выявленных в I–II стадиях заболевания составляет $\frac{3}{4}$ от общего количества. Расходы на профилактику и лечение онкологических заболеваний в 2014 г. составили 3,6% от ВВП Беларуси, в 2015 году – 4,7%²⁰².

Основная проблема, связанная с обеспечением права женщин на здоровье связана с увеличением показателей распространения ВИЧ-инфекции. В 2011 г. было зафиксировано 575 эпизодов, в 2017 г. – уже 928²⁰³. Высокий процент ВИЧ-инфицированных женщин репродуктивного возраста среди всех ВИЧ-инфицированных (39,5% в 2015 г.) ведет к росту числа детей, рожденных ВИЧ-инфицированными матерями (в 2006 г. – 200, в 2015 г. – 295).

Однако благодаря доступности услуг, включая антиретровирусную терапию, отмечается динамическое снижение случаев передачи ВИЧ от матери к ребенку. Возросло количество протестированных на ВИЧ-инфекцию беременных женщин (2006 г. – 105 998, 2015 г. – 211 634). Уровень распространенности ВИЧ среди беременных женщин в 2015 г. составил 0,1%. Реализация государством комплекса мероприятий по профилактике вертикальной трансмиссии ВИЧ позволила снизить передачу ВИЧ от матери ребенку до 2,4% в 2015 г.²⁰⁴

При реализации права на труд (ст. 41 Конституции) сохраняется дискриминация в отношении женщин в сфере занятости, включая сегрегацию.

Горизонтальная сегрегация выражается в наличии «феминизированных» сфер деятельности – тех, где преобладают женщины. По состоянию на 2017 г. это здравоохранение и

¹⁹⁹ Женщины и мужчины Республики Беларусь. – С. 45.

²⁰⁰ Восьмой периодический доклад Республики Беларусь об осуществлении положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации. – С. 29.

²⁰¹ Женщины и мужчины Республики Беларусь. – С. 47.

²⁰² Восьмой периодический доклад Республики Беларусь об осуществлении положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации. – С. 29.

²⁰³ Женщины и мужчины Республики Беларусь. – С. 70.

²⁰⁴ Восьмой периодический доклад Республики Беларусь об осуществлении положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации. – С. 30-31.

социальные услуги (85,6%), образование (81,4%), финансовая и страховая деятельность (74,8%), услуги по временному проживанию и питанию (72,2%) оптовая и розничная торговля (69,5%), спорт, развлечения и отдых (64,2%). Преобладание мужчин отмечается в строительстве – 81,2%, горнодобывающей промышленности – 77,5%, снабжении электроэнергией, газом, паром, горячей водой и кондиционированным воздухом – 71,3%, сельском, лесном, рыбном хозяйстве – 60,6% и других областях, которые традиционно считаются мужскими²⁰⁵.

Вертикальная сегрегация означает существование труднопреодолимого или непреодолимого для женщин «стеклянного потолка» – то есть, возможность занимать руководящие должности определенного уровня. По мере продвижения вверх, к руководящим должностям, количество женщин уменьшается. Даже такая феминизированная сфера, как образование, демонстрирует эффект «гендерной пирамиды»: количественно женщины доминируют, но с точки зрения концентрации властных полномочий и занятия руководящих должностей они проигрывают мужчинам. Среди ректоров – 9,6% женщин, проректоров, директоров филиалов – 22,4%, деканов и заместителей деканов факультетов – 36,2%, заведующих кафедрами – 38,0% (по состоянию на 2017 г.)²⁰⁶.

Трудовое законодательство содержит чрезмерно ограничительный перечень значительного числа профессий, запрещенных для женщин. Целью подобных мер декларируется охрана здоровья женщин. В Список тяжелых работ и работ с вредными и (или) опасными условиями труда, на которых запрещается привлечение к труду женщин, разработанный еще в советский период, входят 182 позиции (ранее – 252).

Вместе с тем, вредность конкретной трудовой функции во многом зависят не от наименования профессии или должности работника, а от технологического процесса, оборудования и организации труда на конкретном рабочем месте. За счет модернизации производства и внедрения новых технологий в организациях республики с каждым годом становится меньше вредных и опасных рабочих мест. Женщинами осваиваются новые виды профессий – управление автодорожными строительными, железнодорожно-строительными и общестроительными машинами, железнодорожными и воздушными транспортными средствами и т.д.

Следуя логике законодателя, ввиду заботы государства о физическом здоровье женщины, следовало бы запретить их допуск к спортивным соревнованиям по тяжелой атлетике, травмоопасным контактными видам спорта (бокс, борьба, смешанные единоборства).

Очевидно, что действующий Список тяжелых работ и работ с вредными и (или) опасными условиями труда нуждается в корректировке. Данный процесс по мере технологического развития производства будет носить постоянный характер. Он должен включать лишь те ограничения, которые абсолютно необходимы для охраны материнства в строгом смысле этого понятия.

Государству следует поощрять и упрощать трудоустройство женщин в ранее запрещенных областях профессиональной деятельности, что, во-первых, будет способствовать выравниванию существующей разницы в оплате труда мужчин и женщин; во-вторых, сбалансировать кадровую составляющую экономики за счет доступа женщин к ранее не освоенным профессиям; в-третьих, поможет разрешить проблему занятости путем открытия новых вакансий для женщин, закрытых для них до этого.

Еще одной проблемой гендерного характера, с которой сталкиваются женщины при реализации базового социально-экономического права – права на труд – выступают особенности приема на работу. Методика проведения собеседований при приеме на работу в большинстве случаев включает задаваемые женщинам вопросы об их семейном положении и родительском статусе. При одинаковом уровне квалификации и стажа работы наниматель предпочитает мужчину, а не женщину – особенно с несовершеннолетними детьми, не состоящую в браке.

Учитывая традиционную модель семьи в случае заболевания детей ухода за ними осуществляет в подавляющем большинстве случаев мать. Женщина-работник менее стабильна и

²⁰⁵ Женщины и мужчины Республики Беларусь. – С. 111.

²⁰⁶ Женщины и мужчины Республики Беларусь. – С. 97.

финансово выгодна для нанимателя как трудовая единица также ввиду возможности рождения ребенка (детей) и длительного оплачиваемого перерыва в работе.

На наш взгляд, в целях преодоления дискриминации при приеме на работу, необходимо внести соответствующие изменения в трудовое законодательство с тем, чтобы запретить вопросы о семейном положении и родительском статусе в ходе проведения собеседований при принятии на работу.

Часть 2 ст. 41 Конституции гарантирует создание условий для полной занятости населения. В случае незанятости лица по не зависящим от него причинам ему гарантируется обучение новым специальностям и повышение квалификации с учетом общественных потребностей, а также пособие по безработице.

В 2017 г. доля официально зарегистрированных женщин-безработных составила 0,3% от всех занятых в экономике против 0,7% мужчин-безработных²⁰⁷.

На профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации направлено 2,9 тыс. безработных женщин по наиболее востребованным на рынке труда профессиям. Приоритет отдается безработным из числа женщин-матерей, длительное время не работавших в связи с уходом за ребенком. Женщины составили 34,7% от общего количества граждан, получивших субсидии для организации предпринимательской деятельности, деятельности по оказанию услуг в сфере агротуризма, ремесленной деятельности²⁰⁸.

Наиболее действенной мерой, направленной на смягчение социальных последствий безработицы, является обучение безработных женщин новым профессиям, пользующимся спросом на рынке труда, в том числе дающим возможность организации своего бизнеса. В настоящее время обучение проводится более чем по 100 профессиям, востребованным на рынке труда, 20% из которых интегрированные – дающие возможность получения двух и более профессий.

Среди безработных-женщин преобладает группа пенсионного и предпенсионного возраста 50-59 лет – 18 233²⁰⁹, возможности которых более ограничены, чем у иных категорий безработных женщин. Их конкурентоспособность на рынке труда, привлекательность для потенциального нанимателя значительно ниже.

Однако данная группа женщин нуждается не в меньшем внимании, чем женщины-матери. В современном мире существенно изменились представления о возрасте, здоровье, моделях поведения определенных возрастных групп, увеличилась продолжительность и качество жизни. Всемирной организацией здравоохранения возраст 50-59 лет классифицируется как «зрелость». Работники, имеющие опыт, здоровье и возможности выполнять трудовую функцию, остаются и без работы, и без пенсионного обеспечения. Их возможности на рынке труда можно выровнять путем квотирования службами занятости вакансий для «возрастных» работников.

В Республике Беларусь отсутствует раздельное обучение по половому признаку на всех ступенях получения образования. Общий коэффициент охвата населения образованием (кроме дошкольного образования) в 2015 г. составил: оба пола – 99,4%, женщины – 103,1%, мужчины – 96,9%²¹⁰. В образовательном процессе используются единые по содержанию для всех обучающихся независимо от пола учебные планы, учебные программы и учебные издания.

В качестве путей оптимизации сложившейся ситуации предлагается пересмотр и редактирование школьных учебников, программ и методических пособий для учителей с тем, чтобы устранить все дискриминационные гендерные стереотипы; включение гендерной проблематики в содержание и методику преподавания школьных учебных программ, программ подготовки преподавателей на всех уровнях образования; проведение одинаковых «занятий по тематике жизненно необходимых навыков» для мальчиков и девочек; активизация усилий, направленных на диверсификацию выбора областей образования и профессионально-

²⁰⁷ Женщины и мужчины Республики Беларусь. – С. 126.

²⁰⁸ Восьмой периодический доклад Республики Беларусь об осуществлении положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации. – С. 35.

²⁰⁹ Женщины и мужчины Республики Беларусь. – С. 127.

²¹⁰ Восьмой периодический доклад Республики Беларусь об осуществлении положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации. – С. 25.

технической подготовки женщинами и мужчинами; принятие дополнительных мер по поощрению женщин и мужчин к выбору нетрадиционных областей образования и профессиональной деятельности; укрепление руководящей роли женщин в академических учреждениях.

Реализация личных прав, в частности права на жизнь, защиту от любых противоправных посягательств (ст. 24 Конституции), свободу, неприкосновенность и достоинство личности (ст. 25 Конституции) по отношению к женщинам обеспечиваются не в полной мере. В первую очередь, речь идет о торговле женщинами, сексуальном траффике, домашнем насилии. Среди потерпевших подавляющее большинство составляют женщины.

В Республике Беларусь отсутствует законодательство, прямо устанавливающее уголовную ответственность за гендерное насилие, включая насилие в семье и изнасилование в браке.

В период за 2011–2015 гг. количество зафиксированных преступлений, предусмотренных ст. 166 («Изнасилование») Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК)²¹¹, остается примерно на одной планке – порядка 80 эпизодов. Факты привлечения к ответственности по ст. 167 УК («Насильственные действия сексуального характера»), наоборот, возросли – с 57 случаев до 73.

Количество осужденных по ст. 170 УК («Понуждение к действиям сексуального характера»), 171-1 («Организация и (или) использование занятия проституцией либо создание условий для занятия проституцией») носит единичный характер. Лишь практика применения ст. 171-1 УК отражает тенденцию снижения роста показателей – от 9 в 2011 г. до 1 в 2015 г. Однако в целом, если оперировать измеримыми показателями, статистика по указанным категориям дел растет.

В рамках административно-деликтного законодательства были предприняты меры по охране членов семьи от домашнего насилия. Ст. 9.1 Кодекса об административных правонарушениях²¹² в 2013 г. была дополнена ч. 2, предусматривающей ответственность за нанесение побоев, не повлекшее причинения телесных повреждений, умышленное причинение боли, физических или психических страданий, совершенные в отношении близкого родственника либо члена семьи, если в этих действиях нет состава преступления. Практика привлечения к административной ответственности мужчин как субъектов данного состава растет. Вместе с тем, домашнее насилие в отношении женщины чаще всего остается скрытым от общества и правоохранительных органов.

Деятельность по профилактике насилия в семье осуществляется в соответствии с Законом Республики Беларусь от 4 января 2014 г. «Об основах деятельности по профилактике правонарушений»²¹³.

По аналогии с передовым опытом зарубежных стран меры индивидуальной профилактики правонарушений были дополнены Законом новой мерой – вынесением защитного предписания, которое выражается в установлении гражданину, совершившему насилие в семье, ограничений на совершение определенных действий. Наиболее действенной мерой является вынесение предписания, запрещающего правонарушителю находиться в одном жилом помещении с лицом, пострадавшим от семейного насилия.

Тем не менее, определенную проблему представляет собой наличие требования о получении письменного согласия лица, пострадавшего от насилия в семье, на вынесение защитного предписания, которое обязывает партнера-тирана, временно покинуть общее с пострадавшим лицом жилое помещение. Большинство женщин, ставших жертвами насилия,

²¹¹ Уголовный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь, 9 июля 1999 г., № 275-З: принят Палатой представителей 2 июня 1999 г.; одобрен Советом Республики 24 июня 1999 г.: с изм. и доп. по состоянию на 19.07.2016 г. // Национальный правовой портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=Hk9900275>.

²¹² Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Кодекс Республики Беларусь, 21 апреля 2003 г., № 194-З: принят Палатой представителей 17 декабря 2002 г.; одобрен Советом Республики 2 апреля 2003 г.: с изм. и доп. по состоянию на 09.01.2019 г. // Консультант Плюс: Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

²¹³ Об основах деятельности по профилактике правонарушений: Закон Республики Беларусь, 4 января 2014 г., № 122-З // Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

не желают обращаться за помощью и/или сообщать о случаях насилия в правоохранительные органы из-за страха возмездия, стигматизации, унижения, недостаточной информированности об имеющихся услугах или отсутствия альтернативного жилья. Существует риск лишения женщин, ставших жертвами насилия в семье, их родительских прав, поскольку их семьи могут быть отнесены к категории «социально неблагополучных семей», а дети – направлены в специализированные учреждения.

Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин в Заключительных замечаниях по восьмому периодическому докладу Беларуси о выполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. рекомендован ряд мер, призванных обеспечить права женщин на жизнь, свободу и неприкосновенность²¹⁴.

В частности, принятие законодательства, прямо устанавливающего уголовную ответственность за гендерное насилие, включая изнасилование в браке; присоединение к Конвенции Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (Стамбульская конвенция); увеличение числа «кризисных комнат» и обеспечение наличия достаточного количества убежищ, позволяющих долгосрочное пребывание в них жертв насилия в семье и их детей; внесение в законодательство необходимых изменений для обеспечения того, чтобы устное согласие лица, пострадавшего от насилия, являлось достаточным основанием для вынесения защитного предписания; сообщение о случаях насилия и обеспечение женщинам раздельного проживания с лицами, совершившими насилие; проведение для судей, прокуроров и сотрудников правоохранительных органов обязательной подготовки по учету гендерных факторов при проведении расследований предполагаемых случаев гендерного насилия в отношении женщин.

Несмотря на принятие Закона Республики Беларусь «О противодействии торговле людьми»²¹⁵, наличие в УК составов, предусмотренных ст.ст. 181 («Торговля людьми»), 181-1 («Использование рабского труда»), 182 («Похищение человека») 187 («Незаконные действия, направленные на трудоустройство граждан за границей»), Республика Беларусь по-прежнему остается страной происхождения, транзита и назначения для жертв торговли людьми, в частности женщин и девочек.

С 2013 по 2015 гг. ни одно лицо, занимающееся торговлей людьми, не было осуждено. Многие женщины подвергаются эксплуатации в целях проституции по причине отсутствия альтернативных экономических возможностей, которые позволили бы им обеспечить свое собственное существование и существование их семей. Решение этой проблемы возможно путем устранения коренных причин торговли людьми и эксплуатации женщин – неудовлетворительного экономического положения женщин и девочек, неэффективности правового механизма борьбы с торговлей людьми.

В настоящее время реабилитацией жертв торговли людьми занимаются разрозненные органы – Министерство труда и социальной защиты, Министерство образования, Министерство здравоохранения. Министерство труда и социальной защиты осуществляет реабилитацию жертв старше 18-ти лет (в его структуре действуют территориальные центры социального обслуживания населения, в которых созданы «кризисные комнаты»).

Министерство образования осуществляет реабилитацию жертв в возрасте от 3-х до 18-ти лет (в его структуре действуют социально-педагогические центры, которые располагают приютами). Для детей в возрасте до 3-х лет предусмотрена реабилитация в домах ребенка системы Министерства здравоохранения. Возможно, следует задуматься о создании специализированной структуры, возглавляющей систему национальных органов по борьбе с торговлей людьми и реабилитацией жертв.

²¹⁴Заключительные замечания по Восьмому периодическому докладу Беларуси Республике Беларусь // Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/Zakljuchitelnye-zamechanija.pdf>.

²¹⁵О противодействии торговле людьми: Закон Республики Беларусь, 7 января 2012 г., № 350-З // Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

В рамках реализации женщинами политических прав следует выделить эффективную реализацию права на объединение и права на равный доступ к государственной службе. В республике зарегистрировано 30 женских общественных объединений, а также 1 международная ассоциация женских общественных объединений.

Самым многочисленным и влиятельным женским общественным объединением является Белорусский союз женщин (БСЖ), который создан в 1991 г. и объединяет более 180 тыс. женщин по всей стране. В его состав входят члены Правительства, депутаты, руководители республиканских органов управления, представители бизнеса.

Женщины составляют основную часть государственных служащих. Так, на 1 июля 2015 г. женщины составляли 70,1% от общего числа государственных служащих, в том числе: 51,6% – в органах законодательной власти; 69,8% – в органах исполнительной власти; 67,9% – в органах судебной власти; 49% – в государственных органах с особым конституционно-правовым статусом; 74,5% – в органах местного управления и самоуправления²¹⁶.

На 1 января 2016 г. среди судей судов общей юрисдикции Республики Беларусь женщины составляли 58%. На руководящих должностях (председатели, заместители председателей судов) женщин 45,9% от общего количества руководителей. В числе 12 судей Конституционного Суда пять судей – женщины (что составляет 42%), включая заместителя Председателя²¹⁷.

Доля женщин на протяжении последних четырех созывов в обеих палатах колеблется вокруг отметки 1/3. Это, безусловно, положительная тенденция, однако она не имеет своего развития. Женщины по-прежнему серьезно недопредставлены на руководящих должностях в парламенте. В число руководителей палат белорусского Парламента на протяжении всего периода независимости Республики Беларусь не входила ни одна женщина (лишь в Совете Республики с 1997 по 2000 гг. функции главы палаты выполняла женщина). Аналогичный опыт имел Верховный Совет БССР.

В рамках постоянных комиссий Национального собрания Республики Беларусь всех созывов можно зафиксировать закономерность – сегрегацию по признаку пола: большинство женщин сконцентрировано в комиссиях, связанных с социально-культурными и региональными вопросами; минимальное количество отмечается в комиссиях, занимающихся проблемами внешней политики и безопасности.

С позиции качественных показателей, к сожалению, несмотря на относительно высокую численность, женщинам-депутатам не удалось объединиться и сформировать свою политическую платформу, а также стать лидерами общественного мнения.

На протяжении 1990-2000-х гг. Правительство Республики Беларусь за редкими исключениями состояло исключительно из мужчин. Современный состав Совета Министров также демонстрирует почти полное отсутствие женщин на должностях министров, за исключением Министра труда и социальной защиты.

Наибольшее число женщин, занимавших пост министра, зафиксировано в 2004 г. – 3 (Министерство труда и социальной защиты, Министерство здравоохранения, Министерство по налогам и сборам). В остальном оно колебалось в пределах отметки 1–3 и концентрировалось вокруг традиционно «женских» отраслей (Министерство труда и социальной защиты, Министерство здравоохранения, Министерство по налогам и сборам). В числе руководителей председателей госкомитетов и республиканских органов управления женщин традиционно нет.

В отличие от Парламента, в Правительстве не установлен необходимый минимум женского представительства. Чаще женщины представлены на низовых должностях в аппарате Правительства – главные специалисты, консультанты, начальники отделов и управлений. Регулярно растет число женщин-рядовых сотрудников аппарата Совета Министров.

²¹⁶ Восьмой периодический доклад Республики Беларусь об осуществлении положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации. – С. 23.

²¹⁷ Восьмой периодический доклад Республики Беларусь об осуществлении положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации. – С. 23.

Тенденция сегрегации по признаку пола прослеживается при анализе состава министерств: выделяются «мужские» ведомства, к которым относятся силовые и связанные с внешней политикой, обороной и международными отношениями (Министерство внутренних дел, Министерство обороны, Министерство иностранных дел и т.д.), и «женские» (к примеру, Министерство труда и социальной защиты, Министерство здравоохранения). Причем, последние предполагают выполнение рутинной работы и не связаны с принятием стратегически важных решений. В силовых структурах женщины отсутствуют не только среди их руководителей, но и среди заместителей.

Таким образом, для высших законодательных и исполнительных органов свойственно наличие «стеклянного потолка» и сегрегации по признаку пола. Наиболее демократична и открыта в отношении женщин третья ветвь власти – судебная. Но, несмотря на высокие количественные показатели, важно отметить, что судебная ветвь власти прямо не связана с формированием государственной политики.

Подобная ситуация вызывает определенное беспокойство, поскольку присутствие женщин в политике – не цель в себе, а условие повышения эффективности и качества управления, показатель его легитимности. Если государство претендует на звание демократического, его властные структуры должны адекватно представлять интересы различных групп социума.

Однако следует констатировать тот факт, что женщины, составляющие более 50,0% населения Беларуси²¹⁸, и традиционно – более половины состава избирательных комиссий при проведении выборов в стране, будучи активными избирателями и участниками избирательного процесса, испытывают определенные проблемы с реализацией права быть избранными в исполнительные и законодательные органы государства и до сих пор не являются полноправными участниками процесса принятия решений, имеющих ключевое значение для развития всего общества.

В Республике Беларусь отсутствуют женские политические партии. Среди руководителей политических партий всего одна женщина. В большинстве партий женщины входят в руководящие органы, однако их представительство по-прежнему остается неадекватным.

Ключевые причины сложившейся ситуации в области реализации женщинами политических прав заключаются в следующем.

Во-первых, взаимосвязь реализации политических и социально-экономических прав женщин. Наличие государственных социальных программ, направленных на поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, обеспечение достойного уровня жизни содействуют сокращению двойного бремени (совмещение женщиной профессиональных обязанностей с семейными) и высвобождают дополнительное время.

В п. 6 резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Женщины и участие в политической жизни» от 19 декабря 2011 г. признано, что «обеспечение применения мер, позволяющих сочетать семейную и профессиональную деятельность... может способствовать созданию благоприятных условий для участия женщин в политической жизни»; необходимо «поощрение предоставления надлежащего отпуска по беременности и родам и отпуска по уходу за ребенком для отца, с тем чтобы способствовать участию женщин в политической жизни»; равно как и «принятие активных мер в целях устранения факторов, сдерживающих или ограничивающих участие женщин в политике, таких как нищета...»²¹⁹.

Во-вторых, необходимость дальнейшей демократизации общества, которая также способствует установлению реальных возможностей активизации общественно-политической жизни и осуществления политических прав.

В-третьих, политическая система в современном обществе во многом воспроизводит сложившиеся межполовые отношения, которые в Беларуси характеризуются наличием неравенства. Его внешним проявлением в политике выступает гендерная асимметрия: состав государственных органов, принимающих политические решения, состоит, главным образом, из женщин.

²¹⁸ Женщины и мужчины Республики Беларусь. – С. 16.

²¹⁹ Женщины и участие в политической жизни: резолюция, принята Генеральной Ассамблеей ООН, 19 декабря 2011 г., № 66/130: // ООН. – Режим доступа: <http://undocs.org/ru/A/RES/66/130>.

В-четвертых, белорусским женщинам не присуще то политическое и правовое сознание, которое позволяет быть активными участниками общественно-политической жизни, выразить и отстоять свои интересы.

Проблема вовлечения женщин в общественно-политическую жизнь может быть решена посредством принятия целенаправленных волевых политических решений. Среди них – временные специальные меры, такие как введение квот при проведении парламентских выборов и назначении на государственные должности, в соответствии с п. 1 ст. 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.²²⁰; установить конкретные цели и сроки для ускорения увеличения представленности женщин в парламенте и на высших уровнях государственного управления; проводить подготовку парламентариев и сотрудников руководящего звена по вопросам важности всестороннего и равноправного участия женщин в политической и общественной жизни в демократическом обществе.

Необходимо активнее использовать потенциал женских общественных объединений для продвижения женщин в политику, целенаправленно воздействовать на такие социальные регуляторы поведения, как нормы морали, культуры, обычаи с целью искоренения гендерных предрассудков и стереотипов.

В Республике Беларусь отсутствует документ, определяющий понятие, основные направления, цели и задачи гендерной политики в стране. Значимым шагом в деле концептуализации государственной гендерной политики стала разработка согласно Национальному плану действий по обеспечению гендерного равенства на 2011–2015 гг.²²¹, проекта Концепции обеспечения гендерного равенства в Республике Беларусь²²², Однако работа над ним затягивается. Принятие данного стратегического документа может стать основой для корректировки законодательства о правах женщин и их реализации.

Необходимо отметить также отсутствие в Республике Беларусь закона о гендерном равенстве как важнейшего правозащитного документа. Как показывает мировая практика, он важен для современного общества и в юридическом, и в идеологическом, и в социальном плане.

Разработка такого закона осуществляется в Российской Федерации, в 1970–1980-е гг. приняты и действуют законы о равенстве прав женщин и мужчин в Австралии, Австрии, Англии, Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии, ФРГ, Швеции, Швейцарии, Франции, ряде постсоветских республик (Казахстан, Кыргызстан, Литва, Таджикистан, Туркменистан и др.). В СНГ принят Модельный закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»²²³.

Целесообразность разработки Закона Республики Беларусь «Об обеспечении равных прав и равных возможностей мужчин и женщин в Республике Беларусь» отмечена во втором, четвертом и пятом Национальных планах (2001–2006 гг., 2011–2015 гг., 2017–2010 гг.), но пока не нашла реализации.

Рядом представителей гражданского общества и общественных организаций неоднократно обращалось внимание на необходимость принятия законодательного акта по вопросу гендерного равенства. Тем не менее, по итогам проведенной гендерной экспертизы законодательства Республики Беларусь отмечено, что «более целесообразной является корректировка специальных актов законодательства, предусматривающих механизм реализации того или

²²⁰ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин: принята резолюцией 34/180 ГА ООН от 18 декабря 1979 г. // ООН. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml.

²²¹ Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства на 2017–2020 гг.: утв. пост. Совета Министров Республики Беларусь, 17 февраля 2017 г., № 149 // Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь. – Режим доступа: http://mintrud.gov.by/ru/new_url_512042508/new_url_1836281482/.

²²² Проект Концепции обеспечения гендерного равенства в Республике Беларусь // Научно-исследовательский институт труда Министерства труда и социальной защиты. – Режим доступа: <http://instlabbel.org/data/downloads/Kontceptciia.doc>.

²²³ О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин: Модельный закон СНГ: принят 18 ноября 2005 г. постановлением 26-11 на 26-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=34345#07780630855420001>.

иного права в контексте обеспечения гендерного баланса», а в настоящее время принятие такого рода акта преждевременно²²⁴.

Вместе с тем, следует понимать, что принятие закона о гендерном равенстве не подразумевает дублирование положений законодательства путем сведения отдельных норм в единый акт. Такой законодательный шаг означает, прежде всего, внедрение комплексного подхода в обеспечение антидискриминационных условий и переход действующего законодательства Республики Беларусь к имплементации в законодательную практику и юридический оборот терминов «гендер», «дискриминация» и других на централизованном уровне. Это обеспечило бы практическую реализацию норм, направленных на установление гендерного равенства, восполнило пробелы на уровне правореализационной практики. Закон о гендерном равенстве – это также заявление государства, декларация о намерении придерживаться им политики гендерного равенства как одного из современных требований, предъявляемых к любому демократическому государству.

Экспертами ООН рекомендовано принятие закона о гендерном равенстве, который позволил бы обеспечить полное соответствие ст. 8 Конституции Республики Беларусь, действующего законодательства Конвенции 1979 г. (п. 8, 9 Заключительных комментариев к Восьмому периодическому докладу об осуществлении положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.).

Отдельно следует остановиться на институте уполномоченного по правам человека как элементе системы национальной защиты прав человека. Отечественные правоведы среди мер по совершенствованию механизма защиты прав человека в целях их более полной реализации называют укрепление контрольного негосударственного сектора за счет института уполномоченного по правам человека²²⁵.

В ряде стран имеется несколько уполномоченных по правам человека, за каждым из которых закреплена определенная область деятельности. Например, Россия, где одновременно с Уполномоченным по правам человека Российской Федерации функционирует Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. В ряде Северных стран, где гендерная политика эффективно реализуется через целую систему органов, занимающихся проблемами равноправия мужчин и женщин, сохраняется должность уполномоченного по вопросам равноправия мужчин и женщин (Норвегия, Финляндия, Швеция).

В 2000 г. белорусскими учеными и практиками высказывалась точка зрения о том, что Республике Беларусь необходимо четыре уполномоченных по правам человека с введением их специализации. Несколько уполномоченных с одинаковым правовым статусом смогли бы рационально распределить сферы своей деятельности, рассматривать больше жалоб, охватить более широкую сферу контроля, а сам факт увеличения их числа сделал бы данный институт более заметным в общественно-политической жизни²²⁶.

Г.А. Василевич, автор Концепции Национального учреждения по правам человека в Беларуси, предлагает введение постов одного уполномоченного и двух его заместителей, не конкретизируя их специализацию, и отмечает, что в этой модели Национального учреждения по правам человека Уполномоченный и его заместители должны быть представителями обоих полов (как мужчины, так и женщины)²²⁷.

По мнению М.И. Пастухова, автора второго проекта Закона «Об Уполномоченном Республики Беларусь по правам человека», оптимальной формой организации национального

²²⁴Саванович, Н.А. Гендерная экспертиза законодательства Республики Беларусь. Обзор нормативных правовых актов, регулирующих вопрос о равенстве мужчин и женщин / Н.А. Саванович // ООН в Беларуси. – Режим доступа: unfra.by/filedownload.php?file=2182.

²²⁵Сокол, С.Ф. Конституционная защита права прав человека в Республике Беларусь / С.Ф. Сокол // Сацыяльна-эканамічны і прававы даследаванні. – 2009. – № 9. – С. 14.

²²⁶Правовое государство. Уполномоченный по правам человека: материалы международных семинаров. – Минск: Трансформ, 2000. – С. 61-68.

²²⁷Василевич, Г.А. Концепция Национального учреждения по правам человека в Беларуси: концепция предполагаемого проекта Закона об Уполномоченном по правам человека в Беларуси / Г.А. Василевич. – Электрон. текстовые данные. – Минск: БГУ, 2013. – Режим доступа: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/38595>.

правозащитного учреждения является одна должность уполномоченного по правам человека и несколько должностей заместителей. Проект Закона предполагает двух заместителей уполномоченного, но содержит оговорку о том, что не исключает возможности учреждения в Республике Беларусь должностей уполномоченных по правам человека в конкретных сферах государственной и общественной деятельности.

Думается, что одним из них мог бы стать заместитель по гендерному равноправию, что укладывается в концептуальные рамки проекта.

Такая позиция, которая представляется вполне обоснованной, была сформулирована белорусским правоведом И.М. Барановской, предлагающей учредить в Республике Беларусь институт уполномоченного по правам человека и предусмотреть в штате должность заместителя уполномоченного по равным правам и равным возможностям мужчин и женщин²²⁸.

Заслуживает внимания также норма ст. 27 цитируемого проекта Закона «Об Уполномоченном Республики Беларусь по правам человека», предусматривающая создание при Уполномоченном Консультативного совета, в который входят лица, обладающие познаниями в области прав человека или имеющие большой опыт правозащитной деятельности. В составе Консультативного совета, на наш взгляд, должны присутствовать представители женских правозащитных организаций, что позволит выражать интересы женщин и усилить гендерную составляющую правозащитной работы Уполномоченного по правам человека и его заместителей.

Некоторые выводы

Автор предлагает усовершенствовать национальный механизм реализации конституционных прав и свобод женщин. В этой связи предлагается принять Закон «Об обеспечении равных прав и равных возможностей мужчин и женщин в Республике Беларусь» в целях расширения сферы имплементации международного стандарта равноправия и недискриминации по признаку пола и обеспечения соответствия национального законодательства требованиям международного права.

Следует активизировать работу над проектом Концепции обеспечения гендерного равенства в Республике Беларусь как основного документа в области гендерной политики. Кроме того, необходимо ввести должность уполномоченного по гендерному равноправию либо заместителя уполномоченного по равноправию мужчин и женщин.

²²⁸ Барановская, И.М. Конституционная защита прав женщин в Республике Беларусь: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / И.М. Барановская. – Минск, 2009. – С. 14.

Библиографический список для глав 1-4

Нормативные правовые акты

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2006.
2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. – М., 1995.
3. Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей. – Минск: Академия МВД, 2017.
4. О международных договорах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 8 июля 1998 г.: В редакции Закона от 23 июля 2008 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2008. – № 184.
5. Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 30 декабря 2011 г. № 334-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2012. – № 2. – 2/1884.
6. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.
7. О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь»: Закон Республики Беларусь от 11 июля 2017 г. // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – 2/2480 от 20.07.2017.
8. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2018 году: решение Конституционного суда Республики Беларусь от 14 марта 2019 г. // Вестник Конституционного суда Республики Беларусь. – 2019. – № 1. – С.22 – 36.
9. О ратификации Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. о признании компетенции Комитета ООН по правам человека: постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 10 января 1992 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1992. – № 5. – Ст. 84.
10. Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы) // Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 г.

Монографии, брошюры, статьи

11. Башимов, М. Институт омбудсмана в странах СНГ и Балтии // Государство и право. – 2004. – № 5. – С.65.
12. Белякович, И.Н. Теоретико-методологические проблемы прав и свобод человека // Право и демократия: Сб. научных трудов. – Вып. 11. – Минск: БГУ, 2001.
13. Боголейко, А.М. Существование независимой адвокатуры – необходимый признак социального правового государства // Конституционные основы развития правового социального государства в Республике Беларусь: учеб. пособие / Под ред. Г.А.Василевича, П.Г.Никитенко. – Минск: Вышэйшая школа, 2018.
14. Василевич, Г. А. Концепция Национального учреждения по правам человека в Беларуси // elib.bsu.by/handle/123456789/38595.
15. Василевич, Г.А. Конституционное право Республики Беларусь: учебник / Г.А.Василевич. – Минск: Вышэйшая школа, 2016. – С. 98.
16. Василевич, Г.А. Конституция Республики Беларусь (научно-практический комментарий). – 2-ое изд. / Г.А. Василевич. – Минск: «Право и экономика», 2001.

17. Вашкевич, А.Е. Основы конституционного права Республики Польша: пособие для студентов вузов / А.Е.Вашкевич. – Минск: Тесей, 2007.
18. Дробязко, С.Г. Социальное правовое государство и государство вообще / С.Г. Дробязко // Веснік Беларус. дзярж. ун-та. – 1996. – Сер. 3. – № 2.
19. Евменов Л.Ф. Право быть человеком: курс лекций / Л.Ф.Евменов. – Минск: НО ООО «БІП-С». - 2003.
20. История политических и правовых учений: учебник для вузов / Под общей редакцией В.С.Нерсисянца. – М.: Норма, 2003 – С.129-130.
21. История политических учений: учебник для вузов / Под общ.ред. О.В.Мартышина. – М.: Норма, 2002, с. 165.
22. Конституционное право Республики Беларусь: учебник / Г.А.Василевич. – Минск: Вышэйшая школа, 2016.
23. Конституционные основы развития правового социального государства в Республике Беларусь: учебное пособие / Г.А.Василевич и др. – Минск: Выш. школа, 2018.
24. Котляр И.И. Права человека: учеб. пособие / И.И.Котляр. – Мн.: Тесей, 2005.
25. Мартинович, И.И. Новации реформы адвокатуры в Беларуси и России в постсоветский период (сравнительно-правовой аспект) // Право и демократия: сб. науч. тр. – Минск: БГУ, 2004. – С.236-237.
26. Марченко, М.Н. Проблемы теории государства и права: учебник / М.Н.Марченко. М.: «Проспект», 2003.
27. Масловская, Т.С. Институт президентства в Республике Беларусь: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Минск, 2004.
28. Международное публичное право: учеб. пособие / Л.А. Васильева, О.А. Бакиновская. – Минск: ТетраСистемс, 2010.
29. Мухаев, Р.Т. История политических и правовых учений: учебник для вузов. – М.: Приор-издат, 2004. – С. 94.
30. Нерсисянец В.С. Общая теория права и государства: учебник / В.С.Нерсисянец. – М.: «Норма», 2012.
31. Общая теория государства и права: учебник /А.Ф.Вишневский, Н.А.Горбатов, В.А.Кучинский. – Минск: Интегралполиграф, 2009.
32. Общая теория права: учеб. пособие / С.Г.Дробязко, В.С.Козлов. – 6-ое изд., исправл. – Минск: Амалфея, 2013.
33. Пляхимович И.И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь. В 2 т. Т. 1 / И.И.Пляхимович. – Минск: Амалфея, 2015.
34. Права человека: учебник для вузов / Отв. ред. Е.А.Лукашова. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999.
35. Правовое государство. Уполномоченный по правам человека»: материалы международных семинаров. – Минск: «Трансформ», 2000, с.61-68.
36. Тихиня, В.Г. Формирование правового государства в Республике Беларусь // Социально-экономические и правовые исследования. – 2014. – №2.
37. Хаманева, Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. – М., 1998.

Библиографический список для главы 5

Нормативные правовые акты

1. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь, 11 января 1999 г., № 238–З: принят Палатой представителей 10 декабря 1998 г.; одобрен Советом Респ. 18 декабря 1998 г.: с изм. и доп. по состоянию на 08.11.2018 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
2. Женщины и участие в политической жизни: резолюция, принята Генеральной Ассамблеей ООН, 19 декабря 2011 г., № 66/130 // ООН. – Режим доступа: <http://undocs.org/ru/A/RES/66/130>.
3. Избирательный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь, 11 февраля 2000 г., № 370–З: принят Палатой представителей 24 января 2000 г.; одобрен Советом Республики 31 января 2000 г.: с изм. и доп. по состоянию на 04.06.2015 г. // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=38718&p0=hk0000370>.
4. Избирательный кодекс Франции: сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / Ю.А. Веденеев, В.В. Маклаков. – М.: Издательство «Весь Мир», 2004. – С. 189–265.
5. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Кодекс Республики Беларусь, 21 апреля 2003 г., № 194–З: принят Палатой представителей 17 декабря 2002 г.; одобрен Советом Республики 2 апреля 2003 г.: с изм. и доп. по состоянию на 09.01.2019 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
6. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин: принята резолюцией 34/180 ГА ООН от 18 декабря 1979 г. // ООН. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml.
7. Конвенция о правах инвалидов: принята резолюцией 61/106 ГА ООН от 13 декабря 2006 г. // ООН. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml.
8. Конституция Республики Беларусь: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2016. – 62 с.
9. О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин: Модельный закон СНГ: принят 18 ноября 2005 г. на 26-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=34345#07780630855420001>.
10. О государственных социальных льготах, правах и гарантиях для отдельных категорий граждан: Закон Республики Беларусь, 14 июня 2007 г., № 147–З: с изм. и доп. по состоянию на 09.01.2017 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
11. О Комиссии по опросам общественного мнения при Национальной академии наук Беларуси: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 31 мая 2002 г., № 707 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
12. О модельном законодательстве в Содружестве Независимых Государств: постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, 14 апреля 2005 г., № 25-8: с изм. и доп. по состоянию на 27.04.2006 г. // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. – Режим доступа: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/create>.

13. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130–З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

14. О порядке организации и финансирования мероприятий по адаптации инвалидов к трудовой деятельности: постановление Совета Министров Республики Беларусь, 2 февр. 2009 г. № 128: с изм. и доп. по состоянию на 22.10.2016 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

15. О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан: Закон Республики Узбекистан, 11 октября 2006 г., № ЗРУ–60: с изм. и доп. по состоянию на 14.09.2017 г. // Собрание законодательства Республики Узбекистан. – Режим доступа: http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=1069264.

16. О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов: Закон Республики Беларусь, 23 июля 2008 г., № 422–З: с изм. и доп. по состоянию на 09.01.2017 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

17. О противодействии торговле людьми: Закон Республики Беларусь, 7 января 2012 г., № 350–З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

18. О публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов: постановление Совета Министров Республики Беларусь, 28 января 2019 г., № 56 // Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

19. О социальной защите инвалидов: Закон Республики Беларусь, 11 ноября 1991 г. № 1224–ХІІ: с изм. и доп. по состоянию на 16.11.2010 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

20. О социальной защите инвалидов: Модельный закон: утв. пост. Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ, 25 ноября 2008 г., №31–19 // Законодательство стран СНГ. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=29091.

21. Об образовании: Кодекс Республики Беларусь, 13 января 2011 г., № 243–З: принят Палатой представителей 2 декабря 2010 г.; одобрен Советом Республики 22 декабря 2010 г.: с изм. и доп. по состоянию на 18.07.2016 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

22. Об основах деятельности по профилактике правонарушений: Закон Республики Беларусь, 4 января 2014 г., № 122–З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

23. Об утверждении Государственной программы содействия занятости населения Республики Беларусь на 2016–2020 годы: постановление Совета Министров Республики Беларусь, 30 января 2016 г., № 73 // Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/Gosudarstvennaja-programma-na-2016-2020-1.pdf>.

24. Об утверждении Инструкции о порядке и критериях определения группы и причины инвалидности, перечне медицинских показаний, дающих право на получение социальной пенсии на детей-инвалидов в возрасте до 18 лет, и степени утраты их здоровья: постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь, 25 октября 2007 г., № 97 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

25. Положение о порядке проведения медико-социальной экспертизы (экспертизы нарушения жизнедеятельности пациентов): постановление Совета Министров Республики Беларусь, 17 декабря 2014 г., № 1185 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

26. Про вибори Президента України: Закон України від 5 березня 1999 р.: із змінами від 07.02.2019 р. [Электронный ресурс] // Законодавство України. – Режим доступа: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-14>.

27. Трудовой кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь, 26 июля 1999 г., № 296–З: принят Палатой представителей 8 июня 1999 г.; одобрен Советом Республики 30 июня 1999 г.: с изм. и доп. по состоянию на 13.11.2017 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

28. Уголовный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь, 9 июля 1999 г., № 275–З: принят Палатой представителей 2 июня 1999 г.; одобрен Советом Республики 24 июня 1999 г.: с изм. и доп. по состоянию на 19.07.2016 г. // Национальный правовой портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=Hk9900275>.

29. Факультативный протокол к Конвенции о правах инвалидов: принят резолюцией ГА ООН A/RES/61/106. – Режим доступа: <http://ohchr.org/RU/HRBodies/CRPD/Pages/OptionalProtocol-RightsPersonsWithDisabilities.aspx>

Памятники права

30. Акты, относящиеся к истории Западной России, собранные и изданные Археографическою комиссією. – СПб., 1848. – Т. 3. – 612 с.

31. Акты, издаваемые Виленскою Археографическою комиссією: в 39 т. – Вильна, 1879. – Т. 3: Акты Брестского гродского суда. – 416 с.

32. Акты, издаваемые Виленскою Археографическою комиссією: в 39 т. – Вильна, 1874. – Т. 7: Акты Гродненского гродского суда. – 614 с.

33. Акты, издаваемые Виленскою Археографическою комиссією: в 39 т. – Вильна, 1879. – Т. 10: Акты Виленского магистрата и магдебургии. – 592 с.

34. Договор мастера минского слесарного и оружейного цеха Погоского с подмастерьем Залуцким об условиях его работы», 1789 г. // Белоруссия в эпоху феодализма: в 3 т. / сост.: А.И. Азаров [и др.]. – Минск: Изд-во Академии наук БССР, 1960. – Т. 2: С середины XVII в. до воссоединения с Россией. – С. 325.

35. Подтвердительная грамота жителям Полоцка на Магдебургское право и другія преимущества, 27.08.1510 г. // Акты, относящиеся к истории Западной России, собранные и изданные Археографическою комиссією. – СПб., 1848. – Т. 2. – С. 75–79.

36. Привилей жителям Полоцка на Магдебургское право, 04.10.1498 г. // Белоруссия в эпоху феодализма: сборник документов и материалов. – Минск: АН БССР, 1959. – С. 264.

37. Статут Вялікага княства Літоўскага 1529 года / пад рэд. К.І. Яблонскага. – Мінск: Выд-ва Акадэміі навук БССР, 1960. – 254 с.

38. Статут Вялікага княства Літоўскага 1566 года // Временникъ императорскаго московскаго общества исторій и древностей російскіхъ. – Книга 23. – М.: Въ Университетской Типографіи, 1855. – 200 с.

39. Статут Вялікага княства Літоўскага 1588. Тэксты. Даведнік. Каментарыі. – Мінск: БСЭ імя П. Броўкі. 1989. – 576 с.

Судебная практика

40. Архив Минского областного суда за 2017 г. – Дело № 33-112/17.

41. Решение Брестского магистратского суда по делу о незаконном задержании мастером Кожаном ученика сверх установленного срока, 4 декабря 1637 г. // Хрестоматия по истории Беларуси: учеб. пособие: в 2 ч. / сост.: Я.И. Трещенок [и др.]; под. науч. ред. К.М. Бондаренко. – Минск: Изд. Центр БГУ, 2008. – Ч. 1. – С. 320–321.

42. О гарантии реализации права на защиту некоторых категорий физических лиц в административном процессе: решение Конституционного Суда Респ. Беларусь, 11 июля 2017 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

43. О некоторых вопросах применения судами законодательства о труде: постановление Пленума Верхов. Суда Респ. Беларусь, 29 марта 2001 г., № 2: в ред. постановления Пленума Верхов. Суда Респ. Беларусь от 28.06.2012 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

44. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2017 году: Послание Конституционного суда Республики Беларусь, 23 января 2018 г., № р-1120/2018 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

45. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2018 году: Послание Конституционного Суда Республики Беларусь, 14 марта 2019 г., № Р-1166/2019 // Конституционный Суд Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=3371>.

Научно-концептуальные, программные и планово-отчетные документы

46. Восьмой периодический доклад Республики Беларусь об осуществлении положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации // Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь. – 48 с. – Режим доступа: http://mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/8-periodicheskij_doklad.docx.

47. Заключительные замечания по Восьмому периодическому докладу Беларуси Республике Беларусь // Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь. – Режим доступа: http://www.mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/Zakljuchitelnye_zamechanija.pdf.

48. Концепция Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года: одобрена на заседании Президиума Совета Министров Республики Беларусь 10.02.2015 г. // КонсультантПлюс. Беларусь. Технология 3000 / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

49. Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства на 2017–2020 гг.: утв. пост. Совета Министров Республики Беларусь, 17 февраля 2017 г., № 149 // Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь. – Режим доступа: http://mintrud.gov.by/ru/new_url_512042508/new_url_1836281482/.

50. Национальный план действий по реализации в Республике Беларусь положений Конвенции о правах инвалидов на 2017–2025 годы: утв. пост. Совета Министров Республики Беларусь, 13 июня 2017 г., № 451 // КонсультантПлюс. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

51. Проект Концепции обеспечения гендерного равенства в Республике Беларусь // Научно-исследовательский институт труда Министерства труда и социальной защиты. – Режим доступа: <http://instlabbel.org/data/downloads/Kontceptciia.doc>.

52. Путь вперед: итоговый документ 68-й сессии ООН: принято ГА ООН 23.09.2013 г. // ООН. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/disability/>.

53. Рекомендации по теоретико-методологическим основам совершенствования правовой системы Республики Беларусь: одобрено решением ученого совета Национального центра законодательства и правовых исследований, 23 апреля 2013 г., № 5 // Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://center.gov.by/metods.html>.

Научная, учебная и справочно-энциклопедическая литература

54. Андрияхина, А.М. Защита трудовых прав граждан. Практическое пособие / А.М. Андрияхина, К.О. Гущина. – М.: Дашков и К, 2008. – 216 с.

55. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для юридических вузов и факультетов / М.В. Баглай. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА, 1998. – 739 с.

56. Барановская, И.М. Конституционная защита прав женщин в Республике Беларусь: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / И.М. Барановская. – Минск, 2009. – 135 л.

57. Белоруссия в эпоху феодализма: в 3 т. – Минск: Изд-во Академии наук БССР, 1959. – Т. 1. С древнейших времен до середины XVII века. – 513 с.

58. В Беларуси появится новая услуга – сопровождаемое трудоустройство. – Режим доступа: <https://news.mail.ru/society/25387621/?frommail=1>.
59. Василевич, Г.А. Концепция Национального учреждения по правам человека в Беларуси: концепция предполагаемого проекта Закона об Уполномоченном по правам человека в Беларуси / Г.А. Василевич. – Электрон. текстовые данные. – Минск: БГУ, 2013. – 29 с. – Режим доступа: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/38595>.
60. Василевич, Г.А. Конституционное право Республики Беларусь: учебник / Г.А. Василевич. – Минск: Книжный дом; Интерпресссервис, 2003. – 832 с.
61. Василевич, Г.А. Обеспечение в социальном правовом государстве приобретенных прав: конституционные гарантии, законодательство, практика / Г.А. Василевич // Унів. навуц. зап. – 2006. – № 2. – С. 46–57.
62. Дживелеговъ, А.К. Средневековые города / А.К. Дживелеговъ. – С.–Петербургъ: Типография Акц. Общ. Брокгаузъ-Ефрень, 1902. – 248 с.
63. Жаворонков, Р.Н. Правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов: дис...канд. юрид. наук:12.00.05 / Р.Н. Жаворонков. – М., 2014. – 214 л.
64. Женщины и мужчины Республики Беларусь: стат. сб. – Минск: Нац. стат. комитет Республики Беларусь, 2018. – 167 с.
65. Жинкин, С.А. Роль психологических структур личности в обеспечении эффективности норм законодательства / С.А. Жинкин // Закон и право. – 2008. – № 4. – С. 35–36.
66. Кибак, И.А. Мониторинговая оценка законопроекта / И.А. Кибак // Веснік БДУ. Сер. 3. – 2013. – № 2. – С. 62–65.
67. Кибак, И.А. Общественное мнение как критерий оценки эффективности законотворческой деятельности / И.А. Кибак // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2015. – № 1(60). – С. 103–107.
68. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. проф. В.В. Маклаков. – 2-е изд., исправ. и доп. – М.: БЕК, 1997. – 584 с.
69. Копыцкий, З.Ю. Социально-политическое развитие городов Белоруссии в XVI–XVII в. / З.Ю. Копыцкий. – Минск: Наука и техника, 1975. – 192 с.
70. Мельникова, Е.В. Политические права женщин и их реализация в Беларуси / Е.В. Мельникова // Проблемы конституционализма: гендерные вопросы в сфере права: сб. науч. трудов. – Минск: Белорусский центр конституционализма и сравнительно-правовых исследований, 1998. – Вып. 3. – С. 61–66.
71. Новик, Ю.И. Психологические проблемы правового регулирования / Ю.И. Новик. – Минск: Университетское, 1989. – 133 с.
72. Обзор законодательного процесса в зарубежных странах. – М.: Министерство экономического развития Российской Федерации, Департамент оценки регулирующего воздействия, 2017. – 162 с.
73. Обоснование необходимости принятия Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам занятости лиц с интеллектуальной недостаточностью, физическими и (или) психическими нарушениями» // Общественное объединение «Белорусская ассоциация помощи детям-инвалидам и молодым инвалидам. – Режим доступа: belapdi.org/wp-content/uploads/2013/02/document_02.doc.
74. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеол. выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова; Рос. акад. наук, Ин-т рус. яз. – 4-е изд., доп. – М.: Азбуковник, 1999. – 941.
75. Пастухов, М.И. Конституционное право Республики Беларусь / М.И. Пастухов. – Минск: Право и экономика, 2005. – 268 с.
76. Правовое государство. Уполномоченный по правам человека: материалы международных семинаров. – Минск: Трансформ, 2000. – С. 61–68.
77. Саванович, Н.А. Гендерная экспертиза законодательства Республики Беларусь. Обзор нормативных правовых актов, регулирующих вопрос о равенстве мужчин и женщин / Н.А. Саванович // ООН в Беларуси. – Режим доступа: unfpa.by/filedownload.php?file=2182.

78. Сокол, С.Ф. Конституционная защита права прав человека в Республике Беларусь / С.Ф. Сокол // Сацыяльна-эканамічныя і прававыя даследаванні. – 2009. – № 9. – С. 4–19.
79. Соловьев, П.В. Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов как средство снижения коррупционных рисков / П.В. Соловьев // Электронная библиотека БГУ. – С. 138–143. – Режим доступа: <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/172618/1/138-143.pdf>.
80. Тьерри, О. Городские коммуны во Франции в Средние века / О. Тьерри. – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2011. – 248 с.
81. Филипчик, Т.В. О соотношении социальной ценности и эффективности норм права / Т.В. Филипчик // Актуальные проблемы правовых, экономических и гуманитарных наук: материалы V науч. конф. проф.-преподавательского состава, аспирантов, магистрантов и студентов, Минск, 17 апреля 2015 г.: в 2 ч. / ред. кол. С. Ф. Сокол [и др.]. – Минск: «БИП-Институт правоведения». – Ч. 1. – 2015. – С. 30–31.
82. Хрестоматия по истории Беларуси: учеб. пособие: в 2 ч. / сост.: Я.И. Трещенок [и др.]; под. науч. ред. К.М. Бондаренко. – Минск: Изд. центр БГУ, 2008. – Ч. 1: С древнейших времен до 1917 г. – 623 с.
83. Цед, В.Н. О совершенствовании Избирательного кодекса Республики Беларусь // Вестник молодёжного научного общества. – 2002. – № 2. – С. 20–23.
84. Цед, В.Н. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Республики Беларусь / В.Н. Цед // Сацыяльна-эканамічныя і прававыя даследаванні». – 2015. – № 2. – С. 210–216.
85. Цед, В.Н. Совершенствование выборов в местные Советы депутатов Республики Беларусь / В.Н. Цед // Совершенствование механизма реализации права как условие эффективности правового регулирования общественных отношений и защиты национальных интересов Республики Беларусь: мат. науч.-метод. семинара; 1 декабря 2017 г., г. Гродно / ред. кол.: Л.К. Сокол, И.А. Белова. – Минск: БИП, 2018. – С. 53–56.
86. Шумова, Ю.В. Дискриминация по признаку инвалидности в трудовых отношениях / Ю.В. Шумова // Вестн. Южно-Урал. гос. ун-та. Сер. Право. – 2014. – № 2. – С. 89–91.
87. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.runivers.ru/bookreader/book10179/#page/3/mode/1up>.
88. Юрашевич, Н.М. Правовой менталитет белорусского общества / Н.М. Юрашевич // Веснік БДУ. Сер. 3. Гісторыя. Эканоміка. Права. – 2007. – № 3. – С. 85–88.
89. Юхо, И.А. Правовое положение населения Белоруссии в XVI в. / И.А. Юхо. – Минск: Изд-во БГУ, 1978. – 142 с.
90. Яковлева, Е.Н. Поощрение и защита прав инвалидов в международном праве: дис....канд. юрид. наук: 12.00.10 / Е.Н. Яковлева. – М.: Институт государства и права РАН, 2016. – 269 л.

ИНФОРМАЦИОННО-РЕКЛАМНЫЙ МАТЕРИАЛ

История БИП ведет свое начало с момента образования «Минской высшей юридической школы» Союза юристов БССР в 1990 году.

Частное учреждение образования «БИП-Институт правоведения» входит в число престижных учебных заведений страны. Фундаментальная цель института заключается в подготовке специалистов в области права, экономики, политологии и психологии. За все годы среди выпускников БИП появилось много людей, которые успели заявить о себе во весь голос в масштабах отрасли, региона и всей республики.

Ядро педагогического коллектива Белорусского института правоведения – это грамотные и опытные преподаватели, среди которых подавляющее большинство составляют кандидаты и доктора наук.

Юридический факультет

Адрес: г. Минск, ул. Октябрьская, 5, ауд. 432/1; 429
<https://bip-ip.by/nash-institut/fakultety/yuridicheskij-fakultet/>

Специальности и специализации:

Специальность:

1-24 01 02 Правоведение

Специализации:

- 1-24 01 02 02 Хозяйственное право;
- 1-24 01 02 04 Налоговое и банковское право;

Кафедры:

- Кафедра теории и истории права
- Кафедра гражданского права и процесса
- Кафедра уголовного права и процесса

Юридический факультет является основным учебным подразделением института. Здесь работают ведущие специалисты института. Особое внимание уделяется практической подготовке будущих юристов. С этой целью студенты юридического факультета проходят практику в структурах Министерства юстиции, Министерства внутренних дел, прокуратуры, в судебных органах, адвокатских и нотариальных конторах. Они имеют возможность заниматься практической деятельностью в юридической клинике института, где под руководством опытных специалистов ведут прием населения по различным вопросам правовой защиты.

Благодаря высокой теоретической и практической подготовке выпускники факультета работают в различных государственных учреждениях и коммерческих организациях.

Факультет международного права

Адрес: г. Минск, ул. Короля, 3, каб. 46

Телефон: (017) 200-87-65

E-mail: dekanat-fmp@mail.ru

<https://bip-ip.by/nash-institut/fakultety/fakultet-mezhdunarodnogo-prava-i-yuridicheskoy-psixologii/>

Специальности и специализации:

11-24 01 01 Международное право

- 1-24 01 01 02 *международное частное право*;
- 1-24 01 01 03 *международное таможенное право*;
- 1-24 01 01 07 *правовое обеспечение туристического бизнеса*;

Квалификация: юрист международник
со знанием иностранных языков.

- 1-23 01 06 *Политология (направление – политико-юридическая деятельность)*
- 1-23 01 06-01 01 *политическая власть и политические системы*

Квалификация: политолог – юрист

Кафедры:

- кафедра международного права
- кафедра философии, политологии и психологии
- кафедра иностранных языков

Отличительной особенностью факультета является наличие специальности, на которой ведется обучение по двум направлениям: международное право и иностранный язык. Особое внимание уделяется углубленному изучению международного права и правового регулирования внешнеэкономической деятельности. При преподавании иностранных языков важное значение имеет усвоение правовой лексики и терминологии. В результате выпускник факультета подготовлен для работы в структурах, занимающихся внешнеполитической и внешнеэкономической деятельностью, в консульских и внешнеторговых представительствах Республики Беларусь.

Экономико-правовой факультет

Адрес: г. Минск, ул.Замковая, 33, каб. 46

Телефоны: (017) 211-27-22, (029) 185-20-16 **E-mail:** dekanat_epf@mail.ru

<https://bip-ip.by/nash-institut/fakultety/ekonomiko-pravovoj-fakultet/>

Специальности и специализации: 1-25 01 07 Экономика и управление на предприятии 1-25 01 07 21 <i>Экономика и правовое обеспечение хозяйственной деятельности;</i> <i>Квалификация: экономист-менеджер</i> 1-25 01 08 Бухгалтерский учет, анализ и аудит (по направлениям) 1-25 01 08-03 03 <i>Бухгалтерский учёт, анализ и аудит в промышленности</i> <i>Квалификация: экономист</i> 1-26 00 02 «Менеджмент» (по направлениям) 1-26 00 02-04 Менеджмент (недвижимости) <i>Квалификация: менеджер-экономист</i> 1-23 01 04 Психология 1-23 01 04 12 <i>юридическая психология</i> <i>Квалификация: Психолог. Преподаватель психологии</i> 1-24 01 03 Экономическое право 1-24 01 03 02 <i>Правовое регулирование финансов и кредита;</i> <i>Квалификация: Юрист со знанием экономики</i> 1-26 03 01 Управление информационными ресурсами <i>Квалификация: Менеджер-экономист информационных систем</i>	Кафедры: - Кафедра экономики и бухгалтерского учета - Кафедра логистики и информационно-математических дисциплин - Кафедра психологии и педагогики - Кафедра экономического и финансового права
---	--

В 2015 году на факультете открыто новое направление подготовки специалистов – **менеджмент недвижимости** (выпускникам присваивается квалификация «**менеджер-экономист**»). Менеджмент недвижимости (по международной классификации – «development») – специфическая область управления предпринимательской деятельностью, недвижимостью, капитальными вложениями, направленная на увеличение стоимости объектов недвижимости и приносимых ими доходов.

Спецификой деятельности менеджеров по недвижимости является то, что наряду с познанием экономических законов, особенностей современного рынка и направлений его развития, они должны обладать знаниями во многих областях права.

Кроме того, на факультете ведется подготовка специалистов по дневной и заочной формам обучения по следующим специальностям:

- **«Экономика и управление на предприятии»** (квалификация «Экономист-менеджер»);

- **«Бухгалтерский учет, анализ и аудит»** (квалификация «Экономист»)

- **«Психология»** (квалификация «Психолог. Преподаватель психологии»)

На специальности «психология» готовят высококвалифицированных специалистов в области юридической психологии. Благодаря инновационным методам обучения выпускники факультета овладевают современными знаниями, приобретают богатый набор психологических практик. Особенностью данной специальности является упор на углубленное усвоение материала, связанного с правовой спецификой в работе психолога.

По специальности «Экономика и управление на предприятии» обучение организовано по уникальной в отечественной высшей школе специализации – **«Экономика и правовое обеспечение хозяйственной деятельности»**. Это позволяет получить универсальное образование экономического профиля с углубленным знанием дисциплин хозяйственно-правового направления, увеличивает шансы трудоустройства выпускников.

В учебно-познавательном процессе широко используются современные инновационные методики обучения, компьютерные технологии, элементы удаленного и дистанционного обучения и контроля знаний студентов.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА.....	4
1.1 Развитие теории прав человека в мире и в Беларуси	4
1.2 Международные стандарты в области прав человека	7
1.3 Конституция Республики Беларусь о способах защиты прав человека	12
ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО КАК ФУНДАМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН	17
2.1 Развитие представлений о правовом государстве	17
2.2 Воззрения белорусских ученых о правовом государстве.....	21
2.3 Трудности формирования правового государства в Республике Беларусь	26
ГЛАВА 3. КОНСТИТУЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН	29
3.1 Роль судов в защите прав и свобод граждан.....	29
3.2 Адвокатура как средство правовой защиты.....	33
3.3 Международные инстанции как элемент защиты прав граждан	39
ГЛАВА 4. ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА КАК ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ СРЕДСТВО ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ	46
4.1 Развитие института уполномоченного по правам человека	46
4.2 Формы защиты прав человека в деятельности уполномоченного.....	48
4.3 Возможности учреждения должности уполномоченного в Республике Беларусь ..	51
ГЛАВА 5. НЕКОТОРЫЕ ИСТОРИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ	54
5.1 Особенности правового статуса горожан в период Великого Княжества Литовского (на примере городов с магдебургским правом)	54
5.2 Совершенствование активного избирательного права в Республике Беларусь	63
5.3 Некоторые аспекты реализации права граждан на участие в нормотворческом процессе	68
5.4 Реализации права работника на индивидуальный трудовой спор по законодательству Республики Беларусь.....	73
5.5 Основные конституционные права инвалидов и механизм их защиты в Республике Беларусь	78
5.6 Реализация конституционных прав и свобод женщин в Республике Беларусь и пути совершенствования механизма их защиты	91
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ДЛЯ ГЛАВ 1-4	104
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ДЛЯ ГЛАВЫ 5	109
ИНФОРМАЦИОННО-РЕКЛАМНЫЙ МАТЕРИАЛ	112

Научное издание

Белова Ирина Антоновна
Мисаревич Наталья Валентиновна
Пастухов Михаил Иванович
Пилипенко Наталья Сергеевна
Скютте Дина Николаевна
Филипчик Татьяна Викторовна
Цед Владимир Николаевич

МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Монография

Научный редактор *М. И. Пастухов*
Компьютерная верстка *Н. В. Рябкова*

Подписано в печать 14.10.2019. Формат 60×84¹/₁₆.
Бумага офсетная. Ризография.
Усл. печ. л. 6,80. Уч.-изд. л. 9,23. Тираж 100 экз. Заказ 81.

Издатель и полиграфическое исполнение:
Частное учреждение образования «БИП-Институт правоведения»
Свидетельство о государственной регистрации издателя, изготовителя,
распространителя печатных изданий № 1/196 от 20.02.2014.
Ул. Короля, 3, 220004, г. Минск.

Частное учреждение образования
«БИП-Институт правоведения»

**МЕХАНИЗМЫ
ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

Монография

Научный редактор заслуженный юрист Республики Беларусь,
доктор юридических наук, профессор
М.И. Пастухов

**Минск
2019**