

## **РАЗДЕЛ IV ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ**

УДК 342.72

### **СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ИХ НАРУШЕНИЕ ГОСУДАРСТВА: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ И КОНСТИТУЦИОННЫЙ АСПЕКТЫ**

**Шавцова Алла Васильевна,**  
кандидат юридических наук, доцент  
доцент кафедры конституционного права  
Белорусского государственного университета,  
Республика Беларусь, Минск

Верховенство государственной власти как необходимым признаком государственного суверенитета проявляется в различных сферах, в том числе в правовом регулировании правового статуса человека, создании и обеспечении эффективных условий реализации прав, свобод и обязанностей. Большинство современных цивилизованных государств стремится к осуществлению или проводит социально-ориентированную политику. Ее формирование было обусловлено влиянием ряда исторических и политических факторов, в первую очередь центростремительными и центробежными процессами в ООН по выработке общих подходов в правовой регламентации прав человека.

После Второй мировой войны наблюдались центростремительные процессы по консолидации усилий различных государств в области достижения договоренностей по поддержанию мира и международной безопасности на взаимовыгодных условиях. Стало вполне очевидным также стремление государств к достижению взаимопонимания в области определения характера политико-правовой связи лица с государством,

их взаимодействия, пределов влияния, места и роли общества в процессе государственного строительства. Наметилась тенденция к сближению государств с различными типами политических и правовых систем, идеологических, национальных, религиозных, культурологических подходов к пониманию общечеловеческих ценностей, самой системы прав, свобод и обязанностей и политико-правовых дефиниций, их определяющих, содержания и форм их реализации. Вместе с тем сложившаяся под влиянием ООН система универсальных прав и свобод, провозглашенных в нормах международных документов, признанных стандартами, повлекла за собой центробежные процессы по имплементации общепризнанных, универсальных норм в области прав человека в национальные законодательства с целью их сближения.

Различный послевоенный уровень готовности государств к восприятию ими универсальных стандартов в области прав человека был обусловлен многими объективными факторами. Состояние национальных экономик, социальных сфер, развитие институтов политических систем, форм участия граждан в управлении своей страной, принятии решений по государственным и общественным вопросам сказались существенным образом на динамике имплементации международных норм в области прав человека в национальные законодательства. Об этом красноречиво свидетельствуют факты подписания (присоединения) государствами международных договоров в области прав человека со значительной разницей во времени.

Так, например, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах – пакт, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. и вступивший в силу 3 января 1976 г. По состоянию на июль 2009 года в пакте участвует 160 государств. Однако ряд государств, несмотря на успешное развитие и существенные достижения в государственном строительстве, до сих пор не подписали данный документ. Крупнейшее государство, не являющееся участником пакта, – США.

СССР подписал пакт 18 марта 1968 г., ратифицировал Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. Пакт вступил в силу для СССР 3 января 1976 г. БССР и Украинская ССР в числе первых, почти одновременно с СССР, присоедини-

лись к договору: БССР 19 марта 1968 г. подписала, а 12 ноября 1973 г. ратифицировала его, УССР – 20 марта 1968 г. и 12 ноября 1973 г. соответственно. Некоторые другие бывшие советские республики значительно позже присоединились к пакту, например Узбекистан (28 сентября 1995 г.), Казахстан (2 декабря 2003 г.; 24 января 2006 г.).

В то же время большую готовность по сближению международных норм и национального законодательства продемонстрировали государства, подписавшие данный пакт сразу вскоре после его принятия и через короткое время его ратифицировавшие: Коста Рика (19 сентября 1966 г.; 29 ноября 1968 г.), Колумбия (21 декабря 1966 г.; 29 октября 1969 г.), Кипр (9 января 1967 г.; 2 апреля 1969 г.), Эквадор (29 сентября 1967 г.; 6 марта 1969 г.), Швеция (29 сентября 1967 г.; 6 декабря 1971 г.), Дания (20 марта 1968 г.; 6 января 1972 г.), Тунис (30 апреля 1968 г.; 18 марта 1969 г.), Болгария (8 октября 1968 г.; 21 сентября 1970 г.) [1].

Некоторым странам после быстрого подписания понадобился некоторый период времени, как правило, около десяти лет, для проведения политических, экономических, организационных, правовых преобразований с целью создания более эффективных условий для последующей ратификации. К таким странам можно отнести Филиппины (19 декабря 1966 г.; 7 июня 1974 г.), Ямайку (19 декабря 1966 г.; 3 октября 1975 г.), Италию (18 января 1967 г.; 15 сентября 1978 г.), Финляндию (11 октября 1967 г.; 19 августа 1975 г.), Польшу (2 марта 1967 г.; 18 марта 1977 г.), Великобританию (16 сентября 1968 г.; 20 мая 1976 г.), Новую Зеландию (12 ноября 1968 г.; 28 декабря 1978 г.), Исландию (30 декабря 1968 г.; 22 августа 1979 г.), Нидерланды (25 июня 1969 г.; 11 декабря 1978 г.) [1].

Такие страны, как Израиль (19 декабря 1966 г.; 3 октября 1991 г.), Либерия (18 апреля 1967 г.; 22 сентября 2004 г.), Египет (4 августа 1967 г.; 14 января 1982 г.), Аргентина (19 февраля 1968 г.; 8 августа 1986 г.), Мальта (22 октября 1968 г.; 13 сентября 1990 г.), Бельгия (10 декабря 1968 г.; 21 апреля 1983 г.), подписав пакт, тем не менее, не торопились с его ратификацией, на что уходило около двадцати, а порой и тридцати лет [1].

Ряд государств продемонстрировал свою готовность к имплементации положений пакта в свое национальное законодательство и, как следствие, к обеспечению социально-

экономических и культурных прав и свобод сравнительно недавно, только на рубеже XXI в.: Турция (15 августа 2000 г.; 23 сентября 2003 г.), Пакистан (3 ноября 2004 г.; 17 апреля 2008 г.), Багамы (4 декабря 2008 г.; 23 декабря 2008 г.). Среди стран, подписавших, но пока не ратифицировавших пакт, Бахрейн (27 сентября 2007 г.), Папуа Новая Гвинея (27 июля 2008 г.), Куба (28 февраля 2008 г.) и некоторые другие.

При этом следует отметить, что присоединение к Пакту о гражданских и политических правах не вызвало столь значительных дискуссий на межгосударственном уровне, как в отношении Пакта о социальных, экономических и культурных правах. В основе различий в подходах лежит проявившееся еще в годы разработки и принятия Устава ООН и Всеобщей декларации прав человека (1942 – 1948 гг.) противостояние политических, идеологических и концептуальных обоснований необходимости правовой регламентации на внутригосударственном уровне той или иной группы прав и свобод.

Такое различие в подходах в середине XX в. было основано на концепциях происхождения прав и свобод, положенных в основу проводимой государствами политики. Государства, придерживавшиеся естественно-правовой концепции, исходили из признания личных прав и свобод неотъемлемыми, неотчуждаемыми, естественными, принадлежащими каждому человеку от рождения. Политические права и свободы государство предоставляет как действенный механизм, средство, способ для реализации законных интересов и достижения всех иных групп прав и свобод. Государство берет на себя обязательства по правовому закреплению всех прав и свобод и даже проводит государственную политику по созданию эффективных условий их реализации, в том числе обеспечению политической стабильности, формированию гражданского общества, институтов демократии, развитию экономической системы. Однако реализация экономических, социальных и культурных прав и свобод и, как следствие, уровень материального и социального благополучия зависят от самого человека, его потребностей, возможностей, индивидуальных способностей. Государство предоставляет всем равные стартовые возможности при равных условиях с соблюдением основных международных принципов недискриминации по признаку пола, расы, языка, религии. Например, все равны в своем праве на труд, образо-

вание или собственность, имеют равные условия и возможности их реализации с точки зрения правовой регламентации на законодательном уровне. Однако каждый человек самостоятельно решает, каким образом, в каком объеме, в какой сфере ему эти права реализовывать.

Ссылаясь на естественно-правовую концепцию, государство не признает данную группу прав и свобод в качестве основных по отношению к личным и политическим. Такая позиция позволяет государству не вмешиваться в проводимой им внутренней социальной политике в процесс достижения экономических, социальных и культурных прав и свобод, если он носит законный характер. Более того, государство отказывается брать на себя обязательства по гарантированному обеспечению этими правами граждан, что может быть обусловлено отсутствием достаточных материальных, финансовых, экономических и иных ресурсов в государстве. Этим объясняется проведение рыночной экономики, в основе которой такие ориентиры, как конкурентоспособность, свободные цены, некоторый процент безработицы, конвертируемость валюты и т. д. Таким образом, экономические, социальные и культурные права и свободы не признаются обязательными для правовой регламентации в качестве основных и не обеспечиваются гарантиями со стороны государства. Эти факторы предопределили сложность подписания Пакта об экономических, социальных и культурных правах и свободах многими государствами и неприсоединение к нему США.

Согласно позитивистской концепции, которой придерживались социалистические страны, права и свободы предоставляются человеку государством, оно закрепляет их на законодательном уровне, берет на себя обязательства по их обеспечению и гарантирует их реализацию, защиту и восстановление в случае, если они были нарушены. Именно обязанность по обеспечению этой группы прав со стороны государства является наиболее дискуссионной проблемой, о чем мы напишем ниже.

Конструктивное влияние СССР и стран социалистической направленности на формирование универсальной системы прав и свобод, в том числе в процессе разработки и принятия Международного билля о правах человека, подвигли страны Центральной и Западной Европы, других регионов к частич-

ному восприятию основ позитивистской концепции происхождения прав и свобод. Разрушительные последствия Второй мировой войны были весьма убедительным аргументом для восприятия опыта СССР и стран социалистической ориентации и подталкивали государства к проведению социально ориентированной государственной политики. Официальное руководство большинства европейских стран осознавало, что только восстановление национальных экономик и поддержание социальных гарантий позволит избежать возможных конфликтов, нестабильности, недовольства правительством в обществе. Гарантированное предоставление рабочих мест, заработной платы, социальных пособий, пенсий, медицинское обслуживание, борьба с неграмотностью, смертностью и другими факторами политического и экономического риска позволяло достигнуть относительной стабильности в государстве и обществе и их поступательного развития. Это означало необходимость восприятия идей позитивистской концепции и закрепление ее на конституционном уровне и в отраслевом законодательстве различных государств и на международном уровне.

Взаимное влияние концепций очевидно. Об этом свидетельствует анализ положений международных документов в области прав и основных свобод и современных конституционных актов различных государств.

Весьма интересной представляется Конституция Франции, где четко, последовательно, поэтапно можно отследить весь процесс становления основных прав и свобод вместе с конституционным развитием законодательства. Так, Французская Конституция не содержит каких-либо разделов или глав о правах и свободах. Они фрагментарно провозглашены в нескольких актах. В Декларации прав человека и гражданина (26 августа 1789 г.) – естественное происхождение прав и свобод, пределы их реализации, основные принципы недискриминации. Среди признаваемых в Декларации прав и свобод «свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению» (ст. 2), в первую очередь в ст. ст. 3, 4, 10, 11 раскрывается содержание понятия «свобода» и пределы ее реализации; в ст. ст. 5 – 9 закреплены процессуальные права, направленные на защиту личности в суде [2, с. 80, 81]. Двенадцатая статья выполняет в тексте Декларации двуединую задачу: с одной стороны, она носит связующий характер между личностью

(личные права перечислены в 1 – 11-й статьях), обществом и государством (ст. ст. 13 – 16) [2, с. 82]. С другой стороны, она закрепляет механизм обеспечения прав и свобод, согласно ей «для гарантии прав человека и гражданина необходима государственная сила: эта сила учреждается в интересах всех, а не в частных интересах тех, кому она вверена». Примечательно, что к естественным, неотчуждаемым правам относится право на собственность (ст. 17). Провозглашенные права и свободы подтверждают факт становления на историческом этапе ее принятия прав первого поколения.

При принятии Конституции Франции 1946 года, сразу после Второй мировой войны, с одной стороны «подтверждается, что всякое человеческое существо независимо от расы, религии и вероисповедания обладает неотъемлемыми и священными правами, освященными Декларацией прав 1789 года». С другой стороны, в преамбуле Конституции 1946 года отражено второе поколение прав и свобод. В ней закреплены в основном социально-экономические права и свободы: на труд, собственность, забастовку, охрану здоровья, материальное обеспечение, отдых, досуг, общественное и светское бесплатное образование и другие, а также основные принципы равенства и недискриминации, независимо от пола, происхождения, взглядов, вероисповедания, возраста [2, с. 83]. В преамбуле предприняты и некоторые попытки провозгласить так называемы права солидарности (третье поколение): «нация провозглашает солидарность и равенство всех французов в отношении бремени, вытекающего из национальных бедствий», «нации объединяются для... увеличения своего благосостояния и обеспечения своей безопасности», «Франция намерена привести народы к... свободному самоуправлению... избегая всякой системы колонизации».

Весьма интересной представляется Конституция Италии, где уже в первой структурной части «Основные положения» провозглашаются основные принципы (ст. 3), гарантии (ст. 2) и некоторые важные права и свободы ее (ст. ст. 4, 6, 8, 10) [2, с. 200, 201]. В ч. 1 разд. I «Гражданские отношения» провозглашаются личные и политические права и свободы, в разд. II «Этико-социальные отношения» – некоторые личные и культурные права и свободы, в основном связанные с интересами семьи и обще-

ства, в разд. III «Экономические отношения» – экономические права и свободы и основные цели, принципы государственной политики в области экономических отношений, в разд. IV «Политические отношения» провозглашаются политические права и свободы.

Анализ иных Конституций позволяет сделать вывод, что основные права и свободы в разном объеме и правовой форме провозглашаются на законодательном уровне. Это объясняется историческими особенностями, типом правовой системы, политическим режимом. Республика Беларусь в этом отношении одна из наиболее последовательных в проведении социально ориентированной политики, чувствительна к восприятию международных стандартов и наиболее полно и демократично провозглашает права, свободы и обязанности во втором разделе Конституции «Личность, общество, государство». Ее также выгодно отличает и то, что данный раздел специально отведен для урегулирования правового статуса человека и гражданина и форм его взаимодействия с обществом и государством.

Однако правовая регламентация прав и свобод на конституционном уровне при отсутствии гарантий их реализации и правовой защиты носит декларативный характер. Вместе с тем именно на государство возлагается обязанность и ответственность за создание эффективных условий обеспечения прав и свобод. Конституционные и иные нормы содержат положения, прямо предусматривающие правовую ответственность в области реализации социальной политики, и в частности – прав человека. Данная обязанность государства прямо упоминается в ч. 1 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, предусмотренных Конституцией», при этом ответственность государства, ее формы и механизмы реализации в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения данной обязанности не раскрываются.

Следует учитывать, что свои функции государство осуществляет прежде всего через государственные органы и должностных лиц. В этой связи нормы Конституции и положения иных нормативных правовых актов, закрепляющих права и обязанности как элементы конституционно-правового статуса государства, следует рассматривать опосредованно, через призму



государственных органов, их функционирования. Так, например, ч. 2 той же ст. 59 прямо направлена на такое толкование, в частности, обязанности государства, закрепленной в ч. 1: на государственные органы и должностных лиц для исполнения государственных функций возлагается обязанность не только принимать необходимые меры для осуществления, но и защиты прав и свобод: «Государственные органы, должностные лица и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности». Однако в отличие от аналогичной обязанности государства, закрепленной в ч. 1, государственным органам и должностным лицам вменяется также и ответственность за ее невыполнение: «Эти органы несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности» (ч. 3 ст. 59).

В этой связи ст. 59 Конституции выступает своеобразной моделью для построения всего законодательства по урегулированию предложенной законодателем концепции ответственности государства, в частности, в области прав человека, механизма ее реализации. Так, ч. 1 указанной статьи предусматривает обязанность государства принимать меры для осуществления прав и свобод граждан, ч. 2 возлагает исполнение этих мер на государственные органы в пределах их функций и компетенции, а ч. 3 – ответственность этих органов за «действия, нарушающие права и свободы личности».

Ответственность государства также прямо упоминается в ч. 2 ст. 2 и ст. 15 Конституции. Вместе с тем ответственность государства в лице его государственных органов как более определенный инструмент упоминается чаще в тексте Конституции – в ст. ст. 34 (ч. 2), 40 (ч. 2), 59 (ч. 2).

Вместе с тем, поскольку у целого ряда государственных органов отсутствует прямое закрепление функции в области прав человека, следовательно, отсутствуют и четкие санкции за нарушения в рамках данных правоотношений. Анализ конституционных положений и законов, направленных на урегулирование статуса и компетенции парламента, местных органов самоуправления, не позволил выявить прямых указаний на возможность их привлечения к конституционно-правовой ответственности за нарушения прав человека и, следовательно, четких санкций.

Более разработанной в отечественной правовой науке и урегулированной в праве представляется точка зрения о возможности ответственности государства в рамках административной отрасли права. В многочисленных актах, направленных на урегулирование статуса органов государственного управления, к которым большинство ученых относит и органы исполнительной власти, как правило, прямо указывается, что данные государственные органы выступают от имени государства, то есть государство несет ответственность в лице своих государственных органов и должностных лиц.

Так, например, возвращаясь к ст. 2 Конституции Республики Беларусь, согласно которой «государство ответственно за создание условий для свободного и достойного развития личности», можно проследить, как, реализуя данную норму, перевозлагается данная ответственность на государственные органы и должностных лиц.

Согласно ч. 1 ст. 79 Конституции Президент является гарантом прав и свобод человека и гражданина. На основании ч. 2 ст. 88 Президент может быть смещен с должности в связи с совершением государственной измены или иного тяжкого преступления, при этом характер предполагаемых законодателем преступлений можно выяснить лишь на основании анализа положений УК и, возможно, международного гуманитарного права.

В соответствии с ч. 5 ст. 107 Конституции правительство «принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан...», что теоретически может послужить основанием для ответственности в виде отставки правительства или освобождения от должности его членов. Главным звеном в реализации механизма ответственности правительства является президент, который в свою очередь является гарантом прав и свобод.

Такая связь конституционно-правового статуса государства и государственных органов прослеживается между положениями Конституции и иными нормативными актами.

В рамках иных отраслей права отмечается возможность государства, наряду с иными субъектами, выступать не только стороной правоотношения, но и нести ответственность. Так, Т. В. Авдеева пишет, что «субъектами гражданско-правовой ответственности могут выступать любые субъекты гражданского права – граждане, юридические лица, Республика Беларусь, ад-

министративно-территориальные единицы» [3, с. 548]. Автор прямо указывает на субъектный состав гражданских правоотношений, и, более того, акцент делается на допустимости привлечения к ответственности государства.

Вместе с тем отрасль уголовного права является исключительным примером невозможности привлечь государство к ответственности. В многочисленных нормах как уголовного права, так и уголовного процесса имеет место прямое указание на всегда однозначную роль государства – обвинение выступает от имени государства. Такой подход закреплен законодателем как официальный в главном в данной сфере правоотношений нормативном правовом акте – Уголовном кодексе Республики Беларусь. На это обращает внимание В. В. Марчук: «Одним из достоинств Уголовного кодекса 1999 года является то, что непосредственно в уголовном законе нормативно закреплено определение уголовной ответственности. Согласно ч. 1 ст. 44 УК, уголовная ответственность выражается в осуждении от имени Республики Беларусь по приговору суда лица, совершившего преступление, и применение на основе осуждения наказания либо иных мер уголовной ответственности» [3, с. 550, 551].

В отличие от внутригосударственного аспекта, международный представляется более разработанным как в науке, так и в праве по вопросу об ответственности государства, государственных органов и должностных лиц в первую очередь в случае нарушения прав человека и гражданина.

Значительное внимание уделяется понятию и содержанию международного правонарушения, являющегося основанием ответственности. Укрепление международного мира и правопорядка, обеспечение реализации прав и свобод человека, борьба с массовыми нарушениями в области прав человека, эффективность функционирования международного права – все это непосредственно связано с проблемой ответственности за международные правонарушения [4, с. 158].

В отличие от конституционного и иных отраслей права, международное право располагает значительным арсеналом правовых актов, прямо предусматривающих ответственность государства.

Нормы, касающиеся ответственности государств, составляют отдельный институт и носят межотраслевой характер

в международном праве. Выделяют нормы общего характера, регулирующие вопросы ответственности, которые закреплены в международных договорах, а также в резолюциях ООН и других международных организаций – ст. ст. 39, 41 и 42 Устава ООН устанавливают процедуры реализации ответственности за совершение международных преступлений против мира и безопасности, и нормы, действие которых направлено на регулирование отдельной области или предмета международных отношений – Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказания за него (1973 г.), Конвенция о предупреждении геноцида и наказания за него (1948 г.) и Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1987 г.).

Значительную долю среди норм международного права занимают конвенции, договоры и другие международно-правовые документы, предусматривающие ответственность за правонарушения в области прав человека.

Международная ответственность за такие преступления, как агрессия, геноцид, апартеид и др., возлагается как на государство, которое их санкционирует, так и на физических лиц, которые их осуществляют, умышленно используя государственный механизм.

Виды и формы ответственности государств за международные преступления носят специфический характер, но при этом также обусловлены степенью тяжести последствий и причиненного ущерба. Ответственность государства может быть сопряжена с различными ограничениями суверенитета и его правоспособности в политической, экономической, социальной или иной области.

Таким образом, правовой статус государства и ответственность как его компонент в настоящее время представляются наиболее разработанными в международном праве. В рамках национального законодательства Республики Беларусь данная теоретико-правовая проблема нуждается в дальнейшем всестороннем и глубоком исследовании. Построение белорусского государства как социального и правового предполагает не только закрепление основных направлений государственной политики в данной области, руководящей и регулирую-

щей роли государства, провозглашение на конституционном уровне его целей, задач, обязанностей по обеспечению и защите прав и основных свобод личности, но также функционирование эффективного, реального механизма ответственности государства, а также выступающих от его имени государственных органов и должностных лиц.

### **Список использованных источников**

1. Конституции зарубежных государств [Электронный ресурс] // Конституции государств (стран) мира. – Библиотека конституций Пашкова Романа. – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/>. – Дата доступа: 01.02.2019.

2. Конституции зарубежных государств : Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия : учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 608 с.

3. Белорусская юридическая энциклопедия : в 4 т. / редкол.: С. А. Балашенко [и др.]. – Минск : ГИУСТ БГУ, 2009. – Т. 2 : К–О. – 584 с.

4. Шавцова, А. В. Право прав человека : ответы на экзаменационные вопросы / А. В. Шавцова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Минск : Тетра-Системс, 2008. – 240 с.