

1. предметом завещательного отказа является обязанность имущественного характера, а завещательного возложения – обязанность как имущественного, так и неимущественного характера;

2. завещательный отказ не имеет специальной цели, тогда как целью завещательного возложения является действие общепользующего характера;

3. при завещательном отказе исполнить волю наследодателя вправе лишь наследники, в то время, как исполнение соответствующей функции при завещательном возложении может быть осуществлено также исполнителем завещания, или душеприказчиком;

4. субъектами завещательного отказа являются лицо, на которое возложен завещательный отказ, и отказополучатель, а субъектами завещательного возложения – наследники и душеприказчик.

МЕЖДУНАРОДНАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ОМБУДСМЕНОВ В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ

Е.Ф.Ивашкевич

Витебск, ВГУ имени П.М.Машерова

При рассмотрении деятельности института омбудсмана в странах со стабильным демократическим режимом важно помнить, что осознание этого института как важного государственного института защит прав человека произошло не так давно – где-то уже ближе к концу XX века. Не случайно на конференции Института европейских омбудсменов в июне 2003 г. в Инсбруке одно из сообщений так и называлось: «Является ли омбудсман Уполномоченным по правам человека и является ли Уполномоченный по правам человека омбудсманом?». Осознание того, что случаи ненадлежащего администрирования – *maladministration* – и есть примеры нарушения прав человека еще не стало пока общепринятым фактом. Вместе с тем расследование конкретных случаев нарушения прав человека и подготовка рекомендаций по недопущению подобных фактов в будущем – это только часть государственной деятельности в направлении обеспечения прав человека. И в ряде стран, правительства которых осознали важность концепции прав человека, прежде всего стран Западной Европы, стали возникать специальные государственные (национальные) институты развития и защиты прав человека .

По-видимому, впервые, термин Государственный институт развития и защиты прав человека был определен в резолюции заседания Комиссии по правам человека ООН, которое состоялось в марте 1992 года в Париже. В этой резолюции были четко сформулированы «Принципы», относящиеся к статусу обсуждаемых Государственных институтов. Эти принципы, получившие по месту их принятия название "Парижские принципы", и стали базовыми критериями для описания Государственных институтов прав человека. В соответствии с этими принципами, Государственные институты по правам человека должны быть созданы парламентом, согласно закону или иному нормативному акту; быть облечены полномочиями содействовать развитию и защищать права человека; обладать реальной независимостью, в частности, благодаря представительству различных сил гражданского общества.

В 1993 г. Всемирная конференция по правам человека в Вене отметила "важную и конструктивную роль, которую играют государственные институты по развитию и защите прав человека, в частности, по оказанию консультативной помощи компетентным инстанциям, а также по оказании противодействия нарушениям прав человека, в правовом информировании и воспитании". Всемирная конференция призвала к созданию и укреплению таких государственных институтов, принимая во внимание "парижские принципы" и признавая право каждого государства самому выбирать наиболее подходящие формы таких организаций, основываясь на национальных (государственных) потребностях.

На следующий год в Страсбурге состоялась первая Европейская встреча государственных (национальных) правозащитных институтов, организованной Французским Национальным Консультативным комитетом по правам человека и Советом Европы. Основной темой обсуждения на ней была роль национальных правозащитных институтов в свете борьбы против расизма и ксенофобии. Вторая Европейская встреча обсуждаемых

институтов состоялась в январе 1997 года в Копенгагене, роль принимающей стороны играл в этом случае Датский Центр прав человека. В ней принимали также участие Французский Национальный Консультативный комитет по правам человека; Институт Исследований публичной политики (Великобритания), Постоянная консультативная комиссия по правам человека (Северная Ирландия) и Центр равенства малых этносов и противодействия расизму (Бельгия), национальные омбудсмены (Омбудсман Дании, Шведские Омбудсмены по проблемам инвалидов, детей и гендерного равноправия и др.). В своем выступлении директор Датского Центра прав человека Морген Кьерум выделил три основных функции национальных правозащитных институтов: 1) мониторинг действий государственной власти с позиции соответствия международным нормам прав человека; 2) консультации государственным структурам; 3) информация и правовое просвещение.

Аналогичная европейская встреча состоялась в декабре 1999 г. в Будапеште – она называлась Региональная встреча независимых национальных правозащитных институтов (включая институт Омбудсмана), и создана она была в рамках Пакта Стабильности для Юго-Восточной Европы – программы, появление которой было связано с постоянными очагами напряженности в этой части Европы, с попыткой недопущения возможности новых кризисов типа кризиса в Косово. Отметим, что уже в названии этой встречи выделен институт Омбудсмана.

Совет Европы также неоднократно принимал документы, в которых подчёркивалась важность наличия в государственной системе института омбудсмана для защиты прав человека и обеспечения верховенства закона, а также гарантий надлежащего поведения государственной администрации. В частности, таковыми являются рекомендация ПАСЕ 757 (1975), рекомендация № 1615 (2003) «Об институте омбудсмана», рекомендации Комитета Министров №№ R (85) 13, R (80) 2, R (97) 14 и Rec (2000) 10, а также резолюция (77) 31, Резолюция 1969 (2013) 1 «Укрепление института омбудсмана в Европе». В документах отмечается важная роль омбудсменов на всех уровнях государственной власти, подчиняющихся и подотчетных соответствующим политическим органам. ПАСЕ Совета Европы отмечает, что развитие методов защиты прав человека оказало влияние на формирование этой функции в силу того, что соблюдение прав человека входит в перечень стандартов, которые должны соблюдаться ответственной системой государственного управления, на том основании, что действия властей, нарушающие права человека, не могут рассматриваться в качестве законных. Кроме того, обстоятельства, связанные с особенностями конституции и законодательства различных стран, могут заставить омбудсменов в этих странах требовать предоставления им полномочий, расширяющих сферу их ответственности в связи с необходимостью защищать права человека. Однако, по мнению Ассамблеи, самой главной обязанностью омбудсмана является выполнение роли посредника между отдельными гражданами и системой государственного управления.

Так, в Рекомендации № 1615 (2003) «Об институте омбудсмана», Ассамблея пришла к выводу о том, что для эффективного функционирования института омбудсмана совершенно необходимым является принятие на конституционном уровне документа, с детализацией и закреплением ниже перечисленных требований в законодательных актах о положении омбудсмана:

1) предоставление гарантий независимости от субъектов расследования, в том числе в отношении приема жалоб, права принятия решений о признании их обоснованными или необоснованными или о проведении расследований по собственной инициативе, выбора сроков и методов проведения расследований, рассмотрения доказательств, составления заключений, подготовки и представления рекомендаций и отчетов, а также в вопросах гласности;

2) исключительные прозрачные процедуры назначения и увольнения омбудсмана в парламенте квалифицированным большинством голосов, в соответствии со строгими критериями, которые определяют омбудсмана как высококвалифицированного и опытного специалиста, обладающего высокими моральными качествами, и при этом политически независимого; возобновляемый срок его полномочий должен как минимум соответствовать сроку полномочий парламента;

3) запрет на занятие любой другой оплачиваемой деятельностью и на личное участие в политической деятельности;

4) предоставление личного иммунитета от любых дисциплинарных, административных или уголовных разбирательств или наказаний, связанных с выполнением служебных обязанностей, за исключением случаев, когда парламентом принимается решения об увольнении его с должности в связи с невозможностью исполнять обязанности или серьезным нарушением этических норм;

5) назначение по рекомендации омбудсмана и с согласия парламента заместителя, способного в случае необходимости исполнять в полном объеме обязанности омбудсмана;

6) гарантированное предоставление соответствующих ресурсов, необходимых для выполнения обязанностей, возложенных на институт омбудсмана; соблюдение полной анонимности во всем, что касается бюджета и решения кадровых вопросов;

7) предоставление гарантий немедленного и неограниченного доступа ко всей информации, необходимой для проведения расследования;

8) общественная доступность информации о существовании, личности, целях, процедурах и полномочиях омбудсмана, наряду с широким и реальным обнародованием информации о сфере деятельности института, результатов его работы, заключений, предложений, рекомендаций и докладов;

9) процедуры приема заявлений должны быть легко и широко доступными, простыми и бесплатными, и наглядно гарантирующими анонимность во всех случаях;

10) право давать заключения по вопросам предлагаемых правовых и административных реформ, а также вносить предложения по этим вопросам по собственной инициативе с целью совершенствования административных стандартов;

11) требование о предоставлении административными органами в разумный срок исчерпывающих ответов с изложением практических мер, принятых по результатам расследований и во исполнение заключений, предложений и рекомендаций или с объяснением причин, по которым они не могли быть приняты;

12) представление омбудсманом ежегодного отчета парламенту, а также специальных докладов по вопросам, вызывающим наибольшую обеспокоенность, или в случае невыполнения административными органами рекомендаций омбудсмана.

В Резолюции 1969 (2013) 1 Ассамблея отмечает, что не существует какой-либо стандартной модели института омбудсмана в Европе и мире. В некоторых странах в качестве омбудсмана выступает одно лицо, занимающееся всем спектром вопросов, тогда как некоторые страны пошли по пути создания мультиинституциональных систем, включающих региональных и/или местных и/или омбудсменов, специализирующихся на таких направлениях, как борьба с дискриминацией, защита меньшинств или прав детей. Принимая во внимание многообразие правовых систем и традиций, было бы неправильным отстаивать некую единую, подходящую для всех модель омбудсмана.

Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы, которые создали институты омбудсмана, помимо выше названных условий успешного функционирования института омбудсмана, обеспечить их доступ к конституционному суду с целью оспаривания конституционного характера законодательства, имеющего недостатки; прямой доступ к омбудсмену для всех лиц, включая юридических лиц, подвергнувшихся административному произволу, независимо от их гражданской принадлежности; пересмотреть, в случае необходимости, национальное законодательство в свете международных и европейских стандартов, касающихся институтов омбудсмана; предоставлять институтам омбудсмана достаточные финансовые и людские ресурсы, позволяя им эффективно выполнять свои функции и, при необходимости, учитывая новые функции, возлагаемые на них в соответствии с международным и/или европейским правом; рассмотреть возможность аккредитации омбудсменов при Международном координационном комитете национальных учреждений поощрения и защиты прав человека (МКК) в свете "Парижских принципов".

7 мая 1999 года на 104-й сессии в Будапеште Комитетом Министров Совета Европы была принята Резолюция (99) 50 «О Комиссаре по правам человека Совета Европы». Он руководствовался решениями, принятыми главами государств и правительств госу-

дарств-членов Совета Европы на второй встрече в верхах в Страсбурге 10-11 октября 1997 года, а также 50-летием Совета Европы и постановил учредить должность Комиссара Совета Европы по правам человека. В статье 1 Резолюции обращалось внимание, что Управление Комиссара является внеюрисдикционным институтом, исполняющим функции, отличные от функций вышестоящих органов, созданных в рамках Европейской конвенции по правам человека или в соответствии с иными решениями Совета Европы в области прав человека.

Подчёркивалось, что Комиссар не будет рассматривать индивидуальные обращения граждан, а будет давать рекомендации и распространять информацию по защите прав человека и предотвращению случаев ущемления прав человека, по возможности взаимодействовать и сотрудничать с правозащитными структурами в государствах-членах и способствовать их созданию в случае отсутствия; поощрять деятельность национальных омбудсменов или аналогичных правозащитных институтов; констатировать возможные недостатки в законодательстве и практике государств-членов; способствовать внедрению стандартов СЕ в области прав человека в государствах-членах; подготавливать специальные доклады, посвященные конкретным проблемам, для сведения Комитета Министров или ПАСЕ; представлять им ежегодный рапорт; сотрудничать с иными международными институтами в целях содействия развитию и защиты прав человека, избегая при этом излишнего дублирования действий. Предполагалось предоставление информации Комиссару правительствами, национальными парламентами, национальными омбудсменами или аналогичными правозащитными институтами, как организациями, так и частными лицами.

В документах ПАСЕ неоднократно подчёркивается, что она полностью поддерживает ту важнейшую роль, которую играют Европейский омбудсмен Европейского союза и Комиссар по правам человека Совета Европы в координации деятельности омбудсменов государств-членов, работу в этом направлении ГА ООН и Верховного комиссара ООН.

Таким образом, на международном уровне особенно значимой для создания институтов омбудсмана стала деятельность международных межгосударственных организаций. Во многом определили данный процесс для постсоциалистических стран ЦЮВЕ и постсоветских стран Программа развития ООН и ОБСЕ, которые проводили там семинары и конференции, организовывали поездки ведущих парламентариев и других политиков в страны, где институт Омбудсмана получил серьезное развитие, а после создания института - приглашали в качестве экспертов омбудсманов из других стран и сотрудников их аппаратов.

Важной формой содействия являлась и стимуляция руководителей государств или ответственных политиков к созданию такого института во время личных встреч с ними Генерального секретаря ООН и его коллег, как это имело место в Аргентине.

Для стран Восточной Европы и Европейской части бывшего СССР в последние годы большую роль в развитии института Омбудсмана играет Совет Европы, при этом создание института Омбудсмана или аналогичного ему института является одним из условий членства страны в этой международной организации. Важной формой работы Совета Европы в этом направлении являются регулярно организуемые круглые столы и конференции, на которых омбудсманы и Уполномоченные по правам человека из разных частей Европы могут встречаться и обмениваться опытом.

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ГРАЖДАНСКИМ ПРАВОМ

А.Ю. Кадурин

Минск, Белорусский государственный университет

Любое правонарушение влечёт за собой определённые негативные последствия. Очевидно, не является исключением и злоупотребление гражданским правом. Поэтому вопрос о последствиях злоупотребления правом должен быть исследован с двух точек зрения. Во-первых, с точки зрения того, какие последствия необходимы с тем, чтобы достичь цели запрета злоупотребления гражданским правом. Во-вторых, с точки зрения достаточности предусмотренных законом последствий для достижения цели запрета зло-