

В. Р. Атнашев

ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ ФИЛИППИНЫ (МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

В статье рассматриваются основные конституционные права и свободы с точки зрения международного права и в связи с такой актуальной темой, как защита прав коренных народов на Филиппинах.

Национальную нормативную основу защиты прав человека в Республике Филиппины составляют Конституция, законы, судебная практика, а также обычаи и традиционная практика. Как известно, филиппинская конституция стала одной из первых и одной из самых демократических в Азии.

Действующая Конституция 1987 г. состоит из 18 статей и 321 раздела. В ней содержатся основные положения относительно территории страны, избирательного права, правосудия, оговариваются основные гражданские и политические права, определяются мандаты и полномочия основных учреждений, которые отвечают за защиту прав человека. Конституция предполагает установление и разделение властей на исполнительную, судебную и законодательную (двухпалатный Конгресс).

Следует отметить, что Филиппины — одно из первых государств, ратифицировавших семь основных международных договоров по правам человека. Филиппины также являются участником и других международных договоров, касающихся прав человека.

К числу важных компонентов Конституции относятся Билль о правах (ст. 3), статьи о правах человека и социальной справедливости, отчетности государственных должностных лиц, гражданстве, избирательном праве, национальной экономике и наследии. Билль о правах гарантирует, в частности, свободу совести и вероисповедания, свободу слова и свободу выражения, свободу общественных движений и собраний, право на неприкосновен-

ность личной жизни, право быть свободным от дачи невыгодных для себя показаний и право на habeas corpus. Следует отметить, что в менее пространном виде билль содержался еще в актах 1902 г. и 1916 г. и был расширен в Конституции 1935 г.

Однако на практике эти свободы и права далеко не всегда соблюдались. Так, известно о притеснении филиппинцев, которые после событий 1948 г. требовали соблюдения статьи 3-й Конституции 1935 г., проведения аграрной реформы и демократических преобразований. Более того, на протяжении ряда лет было приостановлено действие конституционных гарантий, в том числе приказа habeas corpus, а в филиппинском конгрессе была создана комиссия по расследованию «антифилиппинской деятельности» [КГЮОВА 1960: 588].

В настоящее время масштабы и ограничения в отношении вышеуказанных прав в основном определяются решениями Верховного суда, который в соответствии со статьей VIII Конституции также обладает исключительной юрисдикцией обнародовать положения, касающиеся защиты и обеспечения конституционных прав.

Помимо Билля о правах действующая Конституция также содержит положения о гражданстве, избирательном праве, отчетности государственных должностных лиц, национальной экономике. Особое внимание в Конституции уделяется социальной справедливости, семье, положению женщин, молодежи, трудовым вопросам, частному сектору, неправительственным, общественным и секторальным организациям, праву на здоровье, праву на сбалансированную экологию, сельскому развитию и сельскохозяйственной реформе, общинам с коренной культурой и правам человека.

Предусмотренная Конституцией 1987 г. система уголовно-процессуальных прав и гарантий почти дословно воспроизводит формулировки из Конституции и законов США. Так, согласно Биллю о правах, никто не должен быть лишен жизни, свободы или собственности без должной правовой процедуры, и при этом никому не должно быть отказано в равной защите законом (разд. 1). Любой обыск или арест может быть произведен только по судебному ордеру, выданному на достаточном основании, ко-

торое определяет лично судья после допроса под присягой или торжественного заявления истца и свидетелей и при условии точного описания места, подлежащего обыску, и лиц или предметов, подлежащих аресту (разд. 2). Любое доказательство, полученное с нарушением установленного Конституцией и законом порядка, признается недопустимым.

Любой человек при уголовном расследовании имеет право, о котором он должен быть информирован, хранить молчание и пользоваться помощью компетентного и независимого адвоката по своему выбору. Если человек не может позволить себе услуги адвоката, он должен быть обеспечен ими за счет государства (разд. 12). Никто не должен быть принужден свидетельствовать против себя (разд. 17).

Обвиняемый имеет право на быстрый, беспристрастный и публичный судебный процесс, на очную ставку со свидетелями и вызов их в суд (разд. 14). Все лица, кроме обвиняемых в преступлениях, наказуемых пожизненным заключением (когда есть веское свидетельство вины), до вынесения приговора имеют право на освобождение под залог с достаточными гарантиями или на освобождение под обязательство о явке. Не должен требоваться чрезмерный залог (разд. 13). Однако привилегия *habeas corpus* может быть приостановлена в случае иностранного вторжения или восстания, «когда этого требует государственная безопасность», хотя право на залог при этом продолжает действовать (разд. 15).

Несмотря на демократичность положений Билля о правах Конституции 1987 г., законодатель и в них сохранил или ввел ряд оговорок. Например, раздел 3 гарантирует тайну переписки, но за исключением случаев, когда ее нарушения требуют «государственная безопасность и порядок». Раздел 8 провозглашает право трудящихся создавать объединения или общества, но только «для целей, не противоречащих закону» и т.д. Если в США подушный избирательный налог был отменен 24-й поправкой в 1964 г., то в действующей Конституции Филиппин лишь говорится, что никто не может быть лишен свободы за неуплату долга или избирательного налога (разд. 20, ст. 3).

В целом многочисленные права и свободы по своей юридической силе и значению неоднозначны и располагаются в разных

частях Конституции Филиппин, подобно основному закону многих государств.

Так, в статье 2-й Конституции Филиппин закреплён принцип защиты и обеспечения прав человека: государство «ценит достоинство каждого человека и гарантирует неукоснительное уважение прав человека» (разд. 11), стремится к реализации стратегий по предоставлению гражданам надлежащих социальных услуг, поощрения полной занятости, повышения уровня жизни и улучшения качества жизни для всего населения. Статья 13-я полностью посвящена социальной справедливости и правам человека, а также учреждению независимой Филиппинской комиссии по правам человека. Отдельный раздел «Женщины» провозглашает право работающих женщин на безопасные и здоровые условия труда и «такие условия и возможности, которые улучшают их благосостояние и дают им возможность полностью реализовать себя на службе своей стране» (разд. 14, ст. 13).

Согласно статье 14-й, государство защищает и обеспечивает право всех граждан на качественное образование всех уровней и должно предпринимать соответствующие меры для обеспечения общедоступности такого образования (разд. 1).

Положительной тенденцией является то, что после 1987 г. Конгрессом Филиппин принимаются различные правозащитные и связанные с правами человека законы, в том числе поддерживающие права и благосостояние неблагополучных и уязвимых групп, в частности женщин, детей, коренных народов, мигрантов и инвалидов. Кроме того, реализацию конституционных положений по обеспечению экономических, социальных и культурных прав обеспечивают такие законы, как Трудовой кодекс, Закон о повестке для социальной реформы и Семейный кодекс, и такие стратегические программы, как Среднесрочный план развития или Стратегия по искоренению нищеты.

С декабря 2006 г. на Филиппинах усилилась роль Президентского комитета по правам человека, на который возложены функции по разработке Национального плана действий по правам человека и координации стратегий и действий исполнительной власти в области прав человека. Общеизвестно, что специализированные государственные органы (например, омбудсмен, комис-

сия по правам человека) во многих государствах способны эффективно осуществлять защиту прав и свобод человека, при этом ввиду их универсальности они могут быть адаптированы к различным правовым системам.

Отделы по правам человека созданы в Вооруженных силах Филиппин, в Филиппинской национальной полиции и Национальном бюро расследований. В настоящее время во всех полицейских участках и подразделениях страны имеются специальные отделы по защите женщин и детей и рассмотрению жалоб.

На Филиппинах также созданы межведомственные советы по рассмотрению различных проблем в области прав человека. К ним относятся Межведомственный совет по борьбе с торговлей людьми, Межведомственный совет по вопросам насилия в отношении женщин и детей, Межведомственный совет по проблемам детей, вовлеченных в вооруженный конфликт и Совет по вопросам отправления правосудия в отношении несовершеннолетних и социального обеспечения несовершеннолетних.

На основе «Кодекса местного самоуправления» 1991 г. была создана система *катарунганг намбарангай* (система деревенского правосудия) с целью содействия в разрешении споров между односельчанами. Она узаконивает альтернативное разрешение споров и является самым важным механизмом достижения мирного урегулирования на местном уровне.

Для Филиппин особое значение имеет ситуация с правами этноконфессиональных меньшинств и коренных народов. Коренные народы Филиппин образуют 110 основных этнолингвистических групп и проживают почти во всех провинциях, но главным образом в отдаленных горных, лесных районах и низменностях. Они представляют собой самую бедную и социально не защищенную часть населения, права которой в течение долгого времени нарушались по ряду причин: недостаточности знаний, понимания значения коренных народов и общин; отсутствия механизмов, законов и процедур защиты их прав и требований; политических и экономических интересов в отношении их территорий; наконец, отсутствия у них политических средств.

В одной из первых статей Конституции говорится, что государство признает и обеспечивает права коренных культурных об-

щин в рамках национального единства и развития (разд. 22, ст. 2). Для дачи консультаций президенту Филиппин по вопросам политики, касающейся коренных культурных общин, Конгресс может создать совещательный орган, большинство членов которого должны быть выходцами из этих общин (разд. 12, ст. 16).

Согласно статье 5-й, при условии соблюдения положений Конституции и национальной политики развития, «государство защищает права коренных культурных общин на земли их предков для обеспечения их экономического, социального и культурного процветания» (разд. 5). Там же говорится, что Конгресс может предусмотреть применение обычного права при регулировании прав собственности для определения владения и размера родовых земель. Кроме того, государство должно «признавать, уважать и защищать права коренных культурных общин с целью сохранения и развития их культур, традиций и институтов», при этом эти права должны учитываться при формировании национальной политики (разд. 17 ст. 14).

В Республиканском законе № 8371, известном также как Закон о правах коренных народов 1997 г., признаются различные системы правосудия и институты разрешения конфликтов, существующие у коренных народов. Они основаны на традиционной практике и также представляют собой механизмы альтернативного разрешения споров.

Интересно, что в президентском указе № 1083 предусматриваются кодификация персональных законов о мусульманах и признание шариатской системы правосудия, основанной на исламском религиозном праве, что означает принятие представления филиппинских мусульман относительно того, что является справедливым и законным в гражданских отношениях. В то же время преступления по-прежнему относятся к сфере действия пересмотренного Уголовного кодекса и других законов, а не шариатской системы правосудия. Представляется, что филиппинский опыт может быть использован и в России, где доля мусульманского населения значительно выше, чем на Филиппинах.

Для коренных народов во многих странах ключевыми являются вопросы землевладения и землепользования, прежде всего в традиционных районах их расселения. Игнорирование и тем

более усугубление земельной проблемы может привести к очень серьезным последствиям.

Приток переселенцев с севера Филиппин, сопровождавшийся захватом земель в традиционно мусульманских районах, стал одной из причин распространения сепаратизма на юге Филиппин, появления Движения за независимость мусульман (1968 г.) и Фронта национального освобождения моро (1969 г.) [Мосяков, Тюрин 2004: 318]. Ситуация на юге стала улучшаться лишь после образования в 1989 г. Автономной области в мусульманской части Минданао, куда вошли четыре провинции: Южный Ланао, Магинданао, Тави-Тави и Сулу (в соответствии с республиканским законом № 6734). В то же время в нарушение мирного соглашения между Фронтом национального освобождения моро и правительством Республики Филиппины в эту автономную область позже не вошли Замбоанга дель Сур и дель Норте, Северный и Южный Котабато, Султан Кударат, Ланао дель Норте и дель Сур, Давао дель Сур, Палаван. Камнем преткновения в отношениях филиппинского правительства с другой организацией моро, Фронтом исламского освобождения моро, стало неподписание Меморандума о договоре о родовых владениях (MOA-AD), т.е. также по крайне важному для моро вопросу.

В филиппинском Законе о комплексной аграрной реформе под коренным народом понимается «группа людей, которые связаны общими узами языка, обычаев, традиций и других отличительных культурных черт и которые испокон веков занимали, владели и пользовались какой-либо территорией» [ENRAP 1998: 310]. Соответственно, представляется естественным их право на земли своих предков.

Рассмотрим основные особенности регулирования собственности на землю и земельных отношений на Филиппинах.

До завоевания испанцами Филиппин земля там рассматривалась не просто как товар, но как нечто священное. Вероятно, это отношение к земле сохранилось у некоторых национальных меньшинств, несмотря на сильное влияние рыночной экономики и глобализации на филиппинское общество [ENRAP 1998: 310]. В настоящее время получить землю в собственность могут только граждане Филиппин по рождению, при этом к ним предъявляют-

ся определенные требования. Согласно Закону о государственных землях, филиппинцы могут получить землю 1) безвозмездно; 2) под жилище с прилегающим к нему участком; 3) по договору купли-продажи.

Так, безвозмездно заявитель может получить отчуждаемую или находящуюся в свободном распоряжении землю для сельскохозяйственных целей путем подтверждения в административном порядке неполного правового титула. Основные требования, которые должны быть соблюдены:

— земельный участок является отчуждаемым или находится в свободном распоряжении;

— заявитель должен быть гражданином Филиппин по рождению;

— заявитель должен владеть не более чем 12 гектарами земли;

— земля должна находиться во владении, а налоги на недвижимость должны быть уплачены заявителем или предшественником в праве;

— на участке должна быть произведена съемка, а проект границ участка должен быть утвержден.

Кроме того, новый способ получения в административном порядке правового титула на землю, введенный республиканским законом № 8371 от 30 октября 1997 г., — собственность на родовые земли. Этот способ распространяется только на коренные народы (общины).

Согласно указанному выше Закону о правах коренных народов при администрации президента Филиппин была создана Национальная комиссия по коренным народам. Она осуществляет контроль за выдачей свидетельств о праве собственности на родовые земли коренным народам в отношении земель, которые, как считается, находятся в их владении с незапамятных времен. Такие свидетельства могут быть выданы как на лесные угодья, так и на отчуждаемые или находящиеся в свободном распоряжении земли.

Очевидно, Закон о правах коренных народов усложняет процесс управления землями обоих типов, поскольку его положения идут вразрез со сложившимся разделением компетенций между различными органами и порождают противоречия в интерпрета-

ции законодательства. Тем не менее налицо позитивные изменения в политике правительства Филиппин в отношении коренных народов и прогресс в защите их прав. Вслед за Декларацией ООН о правах коренных народов Департамент окружающей среды и природных ресурсов признает право коренных народов на самоопределение и самоуправление, на полную свободу в развитии своих экономических, социальных и культурных институтов. Кодекс местного самоуправления 1991 г. и Закон о правах коренных народов содержат условия о положении коренных народов, направленные на улучшение их социально-экономического развития, предоставление адекватных образовательных и медицинских услуг, а также гарантию их физической безопасности и благополучия.

Специально созданная Национальная комиссия по делам коренных народов Филиппин (НККН) занимается защитой прав и благополучия коренных народов и общин с коренной культурой, осуществлением в их интересах различных программ. Законодательной базой деятельности комиссии являются соответствующие положения Закона о правах коренных народов, Правил и заявлений, практики и процедуры Национальной комиссии по делам коренных народов, Руководящих принципов Национальной комиссии по делам коренных народов по вопросу о свободном, предварительном и осознанном согласии, а также других действующих юридических документов.

Одной из задач деятельности этой комиссии является обеспечение права собственности коренных народов на земли их предков. Так, в 2008 г. НККН выдала 57 свидетельств о праве собственности на территории предков, охватывающие 1 116 260 га земли, что составляет 20 % предполагаемых 6 млн га родовых территорий во всей стране. Ранее НККН выдавала так называемые свидетельства о заявлении права на территории предков. Данный вид документа служил соглашением между правительством и коренным народом (общиной) о признании права последнего на территории предков.

Комиссия также выдала 172 свидетельства о праве собственности на земли предков, охватывающие площадь в 4838 га, и оказала помощь в разработке 21 плана устойчивого развития и защи-

ты территории предков [НДФПЧ 2008: 20]. Как видно, средний размер участка составляет 28 га.

НККН поддерживает партнерские отношения с Постоянным форумом Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов. Здесь необходимо отметить, что НККН обязалась «быстрее предоставлять свои услуги по картированию и выдаче документов на земельную собственность, с тем чтобы обеспечивать права коренных народов на территории и земли их предков» [НДФПЧ 2008: 35]. Действительно, для коренных народов очень долгий путь от законодательного закрепления их прав до реального пользования предоставленными им преимуществами.

Консультативный орган коренных народов, представляющий собой совет лидеров коренных народов, руководит усилиями по защите их интересов на всех уровнях, в том числе в рассматриваемой области.

Таким образом, в Республике Филиппины наблюдается положительная тенденция к расширению деятельности в сфере защиты прав коренных народов, включая право на земли их предков. В то же время незавершенность аграрной реформы, медленный процесс оформления документов на земельную собственность, социально-экономическая и политическая нестабильность в обществе замедляют прогресс в этом направлении.

В Конституции Филиппин достаточное внимание уделяется сельскому развитию, общинам, являющимся носителями коренной культуры, и правам человека. Тем не менее представляется, что для обеспечения прав коренных народов и прав человека в целом правительству Филиппин следует последовательно реализовывать программу устойчивого развития и защиты родовых территорий, развивать соответствующие механизмы защиты и поощрения коллективных и индивидуальных прав. Поскольку национальные меньшинства и прежде всего социально уязвимые группы в их составе являются наиболее незащищенной частью населения, представляется необходимым усилить отстаивание их прав институтами гражданского общества, правозащитными организациями, соответствующими государственными структурами, Консультативным органом коренных народов, организациями местного самоуправления.

Литература

КГЮВА 1960 — Конституции государств Юго-Восточной Азии и Тихого океана. М., 1960.

Мосяков, Тюрин 2004 — Мосяков Д.В., Тюрин В.А. История Юго-Восточной Азии. М., 2004.

ENRAP 1998 — Environment and Natural Resources Atlas of the Philippines. Manila, 1998.

НДФПЧ 2008 — Национальный доклад Филиппин по правам человека. Совет по правам человека ООН. Женева, 7–18 апреля 2008 г.