

УДК 341.231.145
ББК 67.911.11.06

В.В. ЧУКСИНА
кандидат юридических наук, доцент
Байкальского государственного университета экономики и права,
г. Иркутск
e-mail: v-chuksina@yandex.ru

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ ПО СОДЕЙСТВИЮ И ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: ОТ КВАЗИПРАВОВЫХ ПРИНЦИПОВ К МЕЖДУНАРОДНЫМ СТАНДАРТАМ

Исследованы правовой статус и функции национальных институтов по содействию и защите прав человека, проанализированы международные принципы (стандарты) независимости таких институтов и эффективности их функционирования. Определены правовая природа национальных институтов и их роль во внутригосударственных и международной системах защиты прав человека.

Ключевые слова: национальные институты по содействию и защите прав человека, Международный координационный комитет, Парижские принципы, международные стандарты, критерии независимости и эффективности.

V.V. CHUKSINA
PhD in Law, associate professor
of Baikal National University of Economics and Law,
Irkutsk
e-mail: v-chuksina@yandex.ru

NATIONAL INSTITUTIONS OF HUMAN RIGHTS PROTECTION: FROM QUASI-LEGAL PRINCIPLES TO INTERNATIONAL STANDARDS

Legal status and functions of national institutions of human rights protection are studied; the international principles (standards) of these institutions' independence and efficiency of functioning are analyzed. The legal nature and role of national institutions in interstate and international mechanisms of human rights protection are determined.

Keywords: national institutions of human rights protection, International Coordinating Committee, Paris principles, international standards, criteria of independence and efficiency.

В настоящее время национальные институты по содействию и защите прав человека (далее — НПИ) стали обязательными элементами внутригосударственных правозащитных систем и влиятельными партнерами международной системы защиты прав человека. Однако в отечественной юридической литературе сложилась монологическая концепция, предполагающая использование одного типа НПИ — института омбудсмена, а многообразие типов НПИ не уделено должного внимания.

В отличие от института парламентского омбудсмена, впервые учрежденного в

1809 г. в Швеции для контроля за публичной администрацией, идея создания национальных органов по защите прав человека впервые прозвучала в резолюции E/2/9 Экономического и Социального совета ООН от 21 июня 1946 г. [3]. Первым национальным институтом можно считать французскую Консультативную комиссию по кодификации международного права, которая была учреждена в марте 1947 г. (и стала предшественницей нынешней Национальной консультативной комиссии по правам человека Франции), но не в целях защиты прав человека на внутригосударственном

уровне, а для информационно-консультативной поддержки участия правительства в международных совещаниях (органах) по проблемам прав человека под эгидой ООН. В последующие 30 лет международным сообществом разрабатывались руководящие принципы деятельности НПИ, которые не конкретизировали их правовой статус, а содержали рекомендации по созданию внутригосударственных независимых институтов с правозащитными функциями.

Массовое становление в XX в. институтов комиссий по правам человека и институтов уполномоченных по правам человека породило бурную дискуссию в ООН по проблемам правового статуса и функционирования новых внесудебных правозащитных институтов. Генеральной Ассамблеей ООН был принят ряд решений по данному вопросу. Главные из них (33/46 от 14 декабря 1978 г., 41/129 от 4 декабря 1986 г. и 46/124 от 17 декабря 1991 г.) совместно с резолюциями Комиссии по правам человека ООН (Рез/9 от 27 марта 1962 г., Рез/40 от 10 марта 1987 г., Рез/72 от 10 марта 1988 г., Рез/52 от 7 марта 1989 г., Рез/73 от 7 марта 1990 г., Рез/27 от 5 марта 1991 г., Рез/54 от 3 марта 1992 г., Рез/55 от 9 марта 1993 г.) стали основой для появления инновационных идей в отношении сферы компетенции НПИ.

Особо стоит отметить резолюцию ООН 48/134 от 20 декабря 1993 г. «Национальные институты по содействию и защите прав человека», в приложении к которой сформулированы «принципы, касающиеся статуса национальных институтов, занимающихся содействием и защитой прав человека», так называемые Парижские принципы [2, р. 4]. В отношении НПИ эти принципы устанавливают минимальные критерии, характеризующие спектр их прав и обязанностей; круг вопросов, в рамках которых могут приниматься юридически значимые решения; формы и характер их участия в осуществлении функций защиты прав человека.

Независимость и плюрализм — фундаментальные составляющие Парижских принципов, позволяющие относить данный специализированный правозащитный институт к категории национального института: он учреждается и финансируется государством, обеспечивающим рационально-нормативное единство и единообразие на всей

суверенной территории страны; обеспечивает плюралистическое по составу представительство населения, т.е. множественность и многообразие общественных (ментальных) представлений о справедливости и социальном равенстве; защищает все права (а не только права в сфере отношений человек — публичная администрация, как классический омбудсмен) и нацелен на формирование культуры прав человека (в правотворчестве и правоприменении).

Для обеспечения независимости НПИ должны создаваться на основе конституции или закона. Важным условием их независимости является достаточное финансирование, которое позволяет бесперебойно и качественно осуществлять правозащитную деятельность.

На практике существуют разнообразные модели обеспечения соблюдения требования плюрализма, предъявляемого к составу сотрудников НПИ, например: через включение в состав их руководства представителей различных социальных групп общества; через процедуры назначения руководителей (рекомендации от разных социальных групп); через процедуры создания общественных советов, комиссий, проведения совещаний и т.п. с представителями разных социальных групп; через формирование штата сотрудников, представляющих различные социальные группы. Порядок подбора персонала (выборы или иные процедуры) строго не регламентируется. Вместе с тем рекомендуется в состав сотрудников учреждения включать представителей неправительственных правозащитных организаций, профсоюзов, профессиональных организаций юристов, врачей, журналистов, ученых и др., различных религиозных течений, парламента. Для повышения эффективности деятельности НПИ предлагается в их состав включать квалифицированных экспертов по правам человека и представителей правительственных органов (на консультативной основе).

С учетом направлений деятельности НПИ их полномочия целесообразно разделить на внутригосударственные и внешнегосударственные. К внутригосударственным полномочиям национального института следует отнести: представление на консультативной основе правительству, парламенту и любому другому компетентному органу

по собственной инициативе или по просьбе заинтересованных органов рекомендаций, предложений и докладов по вопросам, касающимся защиты прав человека, и предание их гласности; рассмотрение любых случаев нарушения прав человека и привлечение внимания правительства к случаям нарушения прав человека в любой части страны; подготовку докладов о ситуации в стране с точки зрения прав человека в целом, а также о более конкретных вопросах в этой области; содействие согласованию национального законодательства, правил и практики с международными конвенциями по правам человека (участником которых является данное государство); повышение осведомленности общественности в вопросах, связанных с правами человека, содействие разработке учебных и исследовательских программ по правам человека и участие в их осуществлении; расширение взаимодействия НПИ с парламентом, органами исполнительной власти, омбудсменами, неправительственными организациями и с другими органами, занимающимися проблемами защиты прав человека. В Парижских принципах отдельно выделяются положения о комиссиях, которые обладают квазисудебными полномочиями. Такие комиссии могут рассматривать жалобы и заявления относительно нарушений прав отдельных лиц.

Во внешнегосударственной деятельности национальное учреждение должно быть уполномочено: сотрудничать с Организацией Объединенных Наций и с любыми другими организациями системы ООН; сотрудничать с любыми региональными и национальными учреждениями других стран, компетентными в вопросах, касающихся защиты прав человека; участвовать в подготовке докладов, которые должны представлять государства органам и комитетам Организации Объединенных Наций.

Таким образом, Парижские принципы рекомендуют государствам наделять НПИ как можно более широкими полномочиями, анализ которых свидетельствует, что предметом ведения данных институтов являются любые вопросы, связанные с совершенствованием законодательной деятельности, мониторингом правоприменения, администрированием, просвещением в области прав человека.

Прерогативой каждого государства является выбор (с учетом социально-исторической специфики) таких правовых рамок для учреждения национального института, которые лучше всего подходят для создания благоприятных условий, гарантирующих защиту прав человека на национальном уровне в соответствии с международными стандартами. Этот момент постоянно подчеркивается во многих международных документах, и в частности в резолюции 2002/83 Комиссии по правам человека ООН. Парижские принципы, носящие квазиправовой характер (*soft law*), формально не связывают государства обязательствами, но, тем не менее, как свидетельствует практика многих стран, соответствие статуса НПИ данным принципам оказывает существенное влияние на обеспечение его независимости, эффективного функционирования и его роль во внутригосударственной правозащитной системе.

Начиная с 1993 г. рассматриваемые принципы были положены в основу разработки международных стандартов деятельности национальных правозащитных институтов и стали определять принципиальную возможность участия НПИ в международной системе защиты прав и свобод человека. Неоспоримым доказательством этого факта является получение национальным институтом аккредитации в ООН только при условии соответствия его правового статуса данным принципам. Аккредитация позволяет НПИ (со статусом «А» — полное соответствие статуса НПИ Парижским принципам) участвовать в работе Совета по правам человека ООН, договорных органов, региональных и международных координационных комитетов НПИ и др. В соответствии с процессуальными нормами Международного координационного комитета национальных институтов по содействию и защите прав человека, подкомиссия по аккредитации рассматривает (и периодически пересматривает) заявления от национальных институтов и дает рекомендации членам комитета по присвоению НПИ аккредитационного статуса (на основе анализа соответствия их статуса рассматриваемым принципам) [1].

В настоящее время НПИ (со статусом «А») стали полноправными участниками нового (2008 г.) международного «механизма универсального периодического обзора»

положения в области прав человека, укрепив свои позиции как своеобразного связующего звена между национальными и международными системами защиты прав человека. В свою очередь, это позволяет говорить о том, что Парижские принципы, являясь полезным дополнительным официально признанным стандартом в международной системе защиты прав человека, определили уникальную

правовую природу НПИ как субсидиарного внесудебного государственного института с плюралистическим представительством населения страны, специализирующегося (преимущественно) на превентивной защите прав человека и выступающего своеобразным связующим звеном между национальной и международными системами защиты прав человека.

Список использованной литературы

1. Association international coordinating committee of national institutions for the promotion and protection of human rights: Statute. URL: <http://www.nhri.net>.
2. National human rights institutions: professional training series N 4. Geneva, 1995.
3. URL: <http://daccess-ods.un.org/TMP/3888185.02426147.html>.

Bibliography (transliterated)

1. Association international coordinating committee of national institutions for the promotion and protection of human rights: Statute. URL: <http://www.nhri.net>.
2. National human rights institutions: professional training series N 4. Geneva, 1995.
3. URL: <http://daccess-ods.un.org/TMP/3888185.02426147.html>.