

УДК 342.7
ББК 67.400

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

ПРОБЛЕМА ТИПОЛОГИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ ПО СОДЕЙСТВИЮ И ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА*

Рассмотрены и проанализированы основные типы национальных институтов по содействию и защите прав человека. Показана роль и формы участия данных институтов в системе защиты прав человека.

Ключевые слова: национальные институты по содействию и защите прав человека; права человека; комиссия по правам человека; омбудсмен; центр по правам человека.

V.V. CHUKSINA
PhD in Law, Associate Professor,
Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk
e-mail: v-chuksina@yandex.ru

TYOLOGY PROBLEM OF NATIONAL INSTITUTIONS FOR PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Main types of national institutions for promotion and protection of human rights are reviewed and analyzed. The role and the forms of participation of these institutions in the protection of human rights are shown.

Keywords: national institutions for promotion and protection of human rights; human rights; Human Rights Commission; ombudsman; Center for Human Rights.

В условиях глобализации права человека стали одним из основных факторов, программирующих развитие современных демократий и изменяющих институциональную правозащитную среду. Начиная с 90-х гг. XX в. в различных странах дополнительно к традиционным внесудебным правозащитным структурам интенсивно учреждаются инновационные по своей миссии национальные институты по содействию и защите прав человека (НПИ).

Массовый рост таких институтов стимулировался разработкой и утверждением международных «стандартов» эффективных НПИ, так называемых Парижских принципов (ПП) [1, с. 367–370]. В настоящее время международные органы по правам человека рассматривают НПИ как важных партнеров в деле защиты и претворения в жизнь об-

щепризнанных норм по правам человека на национальном уровне и настоятельно рекомендуют государствам учреждать такие правозащитные структуры, в том числе наделять их функциями превентивных механизмов против пыток. В частности, резолюция Совета по правам человека (была принята без голосования 5 июля 2012 г.) предоставляет новую историческую возможность НПИ, рекомендуя Генеральной ассамблее ООН наделить их правом участия в ее заседаниях на тех же условиях (полное соответствие ПП и аккредитация Международным комитетом НПИ с присвоением статуса «А»), на которых они участвуют в работе Совета, в механизмах Универсального периодического странового обзора, договорных органов и др. [3]. Эти факторы стимулировали исследовательский интерес к деятельности НПИ и проблеме

* Работа выполнена при финансовой поддержке федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» (соглашение № 14.В37.21.0048).

их типологизации. Пальму первенства здесь занимают зарубежные ученые (Ричард Карвер, Линда Райф, Лиза Зайденштикер, Анна Вурф и др.) и исследования германского, датского институтов по правам человека, Агентства по фундаментальным правам ЕС и т.д. Базовой основой их подхода к типологизации служат, как правило, институты комиссии по правам человека и омбудсмена, что позволяет выделить 3–5 типов НПИ. В нашей стране правоведа и политологи (В.В. Бойцова, А.Ю. Сунгуров, Н.Ю. Хаманева и др.) занимаются преимущественно исследованием института омбудсмена.

Парижские принципы, являясь инструментами «мягкого» права, носят общий, рекомендательный характер, они не предполагают определенной модели НПИ. В соответствии с Венской декларацией и Программой действий, принятых на Всемирной конференции по правам человека в 1993 г., каждое государство имеет право учреждать НПИ (один или несколько) сообразно со своими потребностями.

В настоящее время в мире создано более 100 НПИ, в том числе (по состоянию на 2012 г.) полностью соответствующих ПП — 65. Представляется правомерным проводить типологию НПИ в зависимости от их полномочий и функций, а не формально — по наименованию институтов. В рамках этого подхода можно выделить несколько их основных типов: комиссии по правам человека, уполномоченные/омбудсмены по правам человека (постомбудсмен институты), антидискриминационные омбудсмены/комиссии, институты/центры по правам человека, консультативные комиссии по правам человека, комплексные институты по правам человека. Следует отметить, что специализированные правозащитные институты с узкой сферой компетенции (комиссии/омбудсмены по правам детей, женщин и т.д.) не соответствуют ПП и не считаются НПИ.

На наш взгляд, наиболее соответствующими ПП являются НПИ, относящиеся к типу комиссий по правам человека при условии обеспечения их реальной политико-правовой и финансовой независимости, плюрализма состава и т.д. В качестве примеров этого типа НПИ можно назвать комиссии по правам человека Австралии, Канады, Мексики, Великобритании, Новой Зеландии, Индии,

Таиланда, Кении и других стран. Все они являются коллегиальными государственно-общественными органами и имеют широкую сферу компетенции по содействию и защите прав человека. Например, созданная в 1981 г. австралийская Комиссия по правам человека — одна из старейших в Азиатско-тихоокеанском регионе, в 1986 г. становится Комиссией по правам человека и равным возможностям, а 5 августа 2009 г. в связи с изменением подхода к проблеме дискриминации и расширением своих функций, ориентированных на универсальные нормы по правам человека, сокращает свое название до австралийской Комиссии по правам человека. В настоящее время в ее обязанности входит: подготовка публикаций, информационных ресурсов и учебных программ по правам человека для школ, предприятий и общин аборигенов; работа со СМИ для информирования общественности о дискриминации и по другим вопросам прав человека; поддержка общественных организаций и бизнеса по вопросам защиты и поощрения прав человека; расследование жалоб и разрешение конфликтных вопросов о дискриминации и нарушениях прав человека в соответствии с федеральным законодательством; проведение публичных расследований и консультаций по важным вопросам прав человека; консультирование парламента и правительства по разработке законов, программ и политики по содействию и защите прав человека, ориентированных на международные нормы по правам человека; исследовательская работа и разработка рекомендаций парламенту по вопросам прав человека; предоставление независимого консультанта для оказания помощи судам в делах, связанных с правами человека; сотрудничество с региональными и международными органами НПИ [8]. Также следует отметить, что именно Австралия предложила проект резолюции A/HRC/20/L.15 «Национальные институты по содействию и защите прав человека», принятой Советом по правам человека ООН 5 июля 2012 г.

Так же, как Комиссия по правам человека Австралии, большинство НПИ, принадлежащих к типу комиссий по правам человека, обладают квазигосударственными полномочиями по рассмотрению жалоб на нарушения прав (гражданских, социальных, экономических и культурных) человека. При этом в отличие

от ситуации с правами человека в развитых странах в развивающихся странах систематические случаи грубых и массовых нарушений личных прав накладывают отпечаток на формы и методы работы комиссий по правам человека. Так, например, Председатель Национальной комиссии по правам человека Кении имеет статус судьи Апелляционного Суда, члены Комиссии имеют статус судьи Верховного Суда. Аналогичное положение характерно для Национальной комиссии по правам человека Индии и региональных комиссий индийских штатов. А также, в соответствии с парламентским Актом о защите прав человека, определяющим статус и основные направления деятельности комиссий по правам человека в Индии, в их состав в обязательном порядке включаются судьи либо бывшие судьи, а председателем является бывший председатель Верховного Суда (гл. II ст. 3; гл. V ст. 21 Акта) [6]. Полномочия кенийской Комиссии и индийских национальной и региональных комиссий при проведении расследования по жалобам фактически аналогичны полномочиям судебного органа.

Если комиссии по правам человека непосредственно выполняют функции и содействия, и защиты прав человека, то консультативные комиссии/советы по правам человека, образуя другой тип НПИ, опосредованно выполняют правозащитные функции. Исторически первым НПИ этого типа является французская Национальная консультативная комиссия по правам человека. Так, в соответствии со ст. 1 Закона «О Национальной консультативной комиссии по правам человека» от 5 марта 2007 г. № 272 роль французской Комиссии состоит «в уведомлении и разработке предложений Правительству в области прав человека и гуманитарных действий. Она может также предлагать Парламенту и Правительству принять меры, необходимые для поощрения и защиты прав человека» [5].

В нашей стране, например, изначально была создана Комиссия по правам человека при Президенте РФ (с функциями, типичными для комиссий по правам человека с квазюрисдикционными компетенциями). Затем она была преобразована в Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, а с 1 февраля 2011 г. — в Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского

общества и правам человека и стала ближе к типу консультативных органов по правам человека [2]. Анализ Положения о Совете (как и ранее действовавшее Положение о Комиссии по правам человека при Президенте РФ) дает основание говорить, что оно не соответствует ПП (по правовому статусу, составу, финансовому обеспечению и др.). В этом плане (с учетом наличия института Уполномоченного по правам человека в РФ) представляется более целесообразным создание НПИ в форме института/центра по правам человека, соответствующего ПП.

Необходимо отметить, что есть и примеры другого плана: когда для консультативных комиссий/советов, впрочем, как и для других типов НПИ, становится характерным постепенное расширение сферы компетенций. Например, 1 марта 2011 г. Консультативный совет по правам человека королевства Марокко, учрежденный в 1990 г., на основании Королевского декрета был преобразован в Национальный совет по правам человека [7]. Дополнительно к консультативно-информационным функциям (превентивного характера) новый совет получил полномочия (непосредственной защиты): мониторинга, расследования индивидуальных жалоб на нарушения прав человека и посещения мест лишения свободы; а также полномочия содействовать выполнению механизмов, предусмотренных международными соглашениями по правам человека и участвовать в подготовке правительственных отчетов договорным органам ООН и др.

Все комиссии по правам человека, включая консультативные комиссии (советы), по своей структуре являются коллегиальными органами (например, по закону в составе комиссии Канады должно быть не менее 5 и не более 8 человек, Мальдив — 5, Франции — 64). По правовому статусу подавляющее большинство комиссий — государственно-общественные органы (хотя есть и исключения, например, в Гватемале Комиссия по правам человека — некоммерческая организация). В отличие от комиссий новый тип омбудсменов/уполномоченных по правам человека учреждается как государственный орган (зачастую как конституционный) без властных полномочий. Новые омбудсмены в отличие от классических шведской, датской моделей омбудсменов появились преимущественно

в странах Восточной Европы, СНГ (Уполномоченный по правам человека в РФ получил аккредитационный статус «А»), Северной и Латинской Америки. Первый омбудсмен этого типа был учрежден в Испании.

Следует отметить, что омбудсмены по правам человека фактически совмещают функции комиссий по правам человека и классического омбудсмана. Чтобы подчеркнуть специфику новых омбудсменов приведем пример с венгерским Парламентским уполномоченным по гражданским правам. В мае 2011 г. подкомитет по аккредитации Международного координационного комитета национальных институтов по содействию и защите прав человека присвоил венгерскому уполномоченному статус «В», означающий не полное соответствие ПП. Это вызвано тем, что законодательно мандат венгерского уполномоченного предусматривает защиту только конституционных прав (а не содействие правам человека в широком смысле, включая взаимодействие с региональными и международными инструментами по правам человека), а также не предусматривает защиту от нарушений прав в частном секторе и защиту прав национальных и этнических меньшинств и др. [4, р. 8]. А в январе 2012 г. институт венгерского омбудсмана был преобразован и получил наименование Комиссара по фундаментальным правам человека. В отличие от предыдущей деятельности основной задачей нового института стала защита всех основных прав и свобод.

Проблема обеспечения плюралистического представительства общества (в соответствии с ПП) при функционировании институтов омбудсменов по правам человека решается различными путями. Например, при Уполномоченном по правам человека в РФ создан экспертный совет из представителей различных социальных слоев общества, НКО, научной общественности, юристов и т.д. При Уполномоченном Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (омбудсмене) создана общественная Комиссия по соблюдению конституционных прав и свобод граждан, члены которой назначаются Уполномоченным как его региональные представители. Для организационного, информационно-справочного, научно-аналитического и иного обеспечения деятельности парламентских адвокатов Республики Молдова создан

Центр по правам человека, а при Уполномоченном по правам человека Республики Казахстан — Национальный центр по правам человека (государственное учреждение) и общественный экспертный совет. Примером реализации принципа плюрализма через состав НПИ служит вариант, реализованный в Сербии. Так, согласно ст. 4 и ст. 6 Закона о «Защитнике граждан» Республики Сербии защитник и четыре его представителя должны быть из различных социальных слоев (в том числе двое из них женского пола). В штате института должны быть представители различных этнических групп и меньшинств; из 51 сотрудника — 37 женщины [9]. Так, в настоящее время Защитник Граждан господин Саша Янкович — бывший юрисконсульт Миссии ОБСЕ в Сербии. Его официальные представители — журналист (экспертиза прав детей и меньшинств); два преподавателя (экспертиза по вопросам гендерного равенства и по этнической принадлежности); бывший руководитель Управления по информационным технологиям (защита права на информацию).

Во многих странах дополнительно к классическому парламентскому омбудсмену (в полномочия которого входит контроль за соблюдением справедливости и законности в сфере публичной администрации) учреждается институт типа комиссии/омбудсмана против дискриминации. Например, в Швеции — прародительнице института классического омбудсмана для содействия и защиты прав человека в частном секторе функционирует институт антидискриминационных омбудсменов. С 1 января 2009 г. должности четырех прежних омбудсменов по борьбе с дискриминацией сведены в единый институт — Омбудсмана по вопросам равенства.

В США практически каждый штат имеет комиссию по гражданским правам/правам человека, которые не полностью соответствуют ПП, но функционируют как антидискриминационные институты.

Среди одних из самых «молодых» типов НПИ можно назвать институты/центры по правам человека (Дания, Норвегия, Германия и др.). Как правило, функционально в их обязанности не входит рассмотрение жалоб граждан на нарушения прав человека/дискриминацию. Например, румынский Институт Прав человека — национальное, независи-

мое учреждение, созданное в соответствии с законом с полномочиями исследования, обучения, распространения информации и консультирования [11]. Эти функции типичны для институтов/центров по правам человека. А самый старейший НПИ этого типа — датский Институт по правам человека в рамках своей международной деятельности законодательно уполномочен оказывать консультативно-образовательную поддержку другим НПИ.

Таким образом, очевидно, что деятельность институтов/центров по правам человека преимущественно сконцентрирована на содействии и превентивной защите прав человека, ориентированной на международные стандарты по правам человека. Однако и здесь есть исключения. В частности, в соответствии со ст. 4 Закона о «Национальном центре по правам человека Иордании» (статус аккредитации «А») его основными целями являются: содействие развитию и защита прав человека и публичных свобод в Королевстве с учетом положений ислама, арабской культуры, Конституции и принципов, закрепленных в международных договорах и соглашениях; содействие развитию демократических процессов, защита от дискриминации, оказание содействия для присоединения Королевства к арабским и международным организациям по правам человека и соглашениям. Для выполнения своей миссии центр уполномочен: расследовать жалобы на нарушения прав человека и принимать необходимые меры для их урегулирования, включая обращения к законодательным, исполнительным, судебным и правоохранительным органам; вносить предложения об изменении законодательства; заниматься просветительской деятельностью (организация лекций, семинаров и конференций по тематике прав и свобод); проводить различные исследования; взаимодействовать со СМИ [10].

Несмотря на то, что Иордания не ратифицировала Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток, на основании ст. 10 и после внесения изменений в ст. 5 Закона о Центре он практически стал играть роль Национального превентивного механизма. Теперь для борьбы с пытками Центр может работать как профилактически путем инспектирования мест лишения свободы, так и практически путем рассмотрения жалоб на конкретные действия.

Выполняя функции содействия, защиты и мониторинга прав человека в Королевстве, присущие комиссии по правам человека и институту по правам человека, Национальный центр по правам человека Иордании образует новый комплексный тип НПИ. Что касается института омбудсмана, он был недавно создан (в конце 2008 г.) и его полномочия намного уже, чем Национального центра.

Исторические и правовые вызовы современности диктуют требования к изменению всей архитектоники правозащитных процессов: от постфактум к превентивным мерам, от национальных стандартов к универсальным нормам по правам человека. Практика показывает, что важная роль в этих трансформациях принадлежит НПИ.

Таким образом, следует отметить, что проблема типологии НПИ лежит не в формальной, а в практической плоскости. В рамках одного типа они могут иметь отличия не только по названию, но и по правовому статусу, количественному составу, срокам полномочий, формам и методам работы с национальными органами власти и гражданским обществом, с международными механизмами по правам человека и т.д. Но не зависимо от типа НПИ по своей правовой природе они выступают как: 1) независимые внесудебные субсидиарные институты, интегрированные в систему публичного управления, но не обладающие юрисдикционными полномочиями; 2) создаваемые в целях превентивной и/или непосредственной защиты прав (всех поколений, а не только конституционных) и гармонизации и/или имплементации общепризнанных стандартов в национальную практику, взаимодействия с механизмами по правам человека ООН и контроля за выполнением международных обязательств или рекомендаций договорных органов государств по правам человека; 3) реализующие в пределах своей компетенции принцип справедливости (в правовом и гуманистическом смысле) с учетом национальных особенностей государств.

Перефразируя знаменитый в экономике «парадокс Нейсбита», можно сказать, что чем выше уровень демократии в государстве, тем сильнее должны быть составляющие ее национальные институты, в том числе и НПИ, независимо от их типа.

Список использованной литературы

1. Национальные институты по содействию и защите прав человека. Приложение: Принципы, касающиеся статуса национальных институтов, занимающихся содействием и защитой прав человека. ООН док. A/RES/48/134 // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи ООН, сорок восьмая сессия. Женева, 1993.
2. О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» (вместе с «Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека»): указ Президента Российской Федерации от 1 февр. 2011 г. № 120 // СЗ РФ. 2011. № 6. Ст. 852.
3. Human Rights Council resolution A/HRC/20/L.15. National institutions for the promotion and protection of human rights. URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session20/Pages/ResDecStat.aspx>.
4. International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights. Report and recommendations of the session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA). Geneva. 2011. 23–27 May.
5. Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative a la Commission nationale consultative des droits de l'homme (1) // Journal officiel de la République Française, du 6 mars 2007. Texte n° 6 sur 119.
6. National Human Rights Commission, New Delhi, India. The Protection of Human Rights Act. 1993. URL: <http://www.nhrc.nic.in/documents/Publications/HRAActEng.pdf>.
7. National Human Rights Council of the Kingdom of Morocco. URL: <http://www.ccdh.org.ma/spip.php>.
8. The Australian Human Rights Commission. Sydney, 2011.
9. The Law on the Protector of Citizens // Official Gazette of the Republic of Serbia No. 79/2005 on 16 September 2005.
10. The National Centre for Human Rights of the Hashemite Kingdom of Jordan. Law No. 51 (For The Year 2006) Published in Page 4026 of The Official Gazette No. 4787 on 16 October 2006.
11. The Romanian Institute for Human Rights. URL: http://www.irido.ro/index.php?txt_id=DespreNoi&lang=en.

References

1. Natsional'nye instituty po sodeistviyu i zashchite prav cheloveka. Prilozhenie: Printsipy, kasayushchiesya statusa natsional'nykh institutov, zanimayushchikhsya sodeistviem i zashchitoy prav cheloveka. OON dok. A/RES/48/134 // Ofitsial'nye otchety General'noi Assamblei OON, sorok vos'maya sessiya. Zheneva, 1993.
2. O Sovete pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii po razvitiyu grazhdanskogo obshchestva i pravam cheloveka» (vmeste s «Polozheniem o Sovete pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii po razvitiyu grazhdanskogo obshchestva i pravam cheloveka»): ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 1 fevr. 2011 g. № 120 // SZ RF. 2011. № 6. St. 852.
3. Human Rights Council resolution A/HRC/20/L.15. National institutions for the promotion and protection of human rights. URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session20/Pages/ResDecStat.aspx>.
4. International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights. Report and recommendations of the session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA). Geneva. 2011. 23–27 May.
5. Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative a la Commission nationale consultative des droits de l'homme (1) // Journal officiel de la République Française, du 6 mars 2007. Texte n° 6 sur 119.
6. National Human Rights Commission, New Delhi, India. The Protection of Human Rights Act. 1993. URL: <http://www.nhrc.nic.in/documents/Publications/HRAActEng.pdf>.
7. National Human Rights Council of the Kingdom of Morocco. URL: <http://www.ccdh.org.ma/spip.php>.
8. The Australian Human Rights Commission. Sydney, 2011.
9. The Law on the Protector of Citizens // Official Gazette of the Republic of Serbia No. 79/2005 on 16 September 2005.
10. The National Centre for Human Rights of the Hashemite Kingdom of Jordan. Law No. 51 (For The Year 2006) Published in Page 4026 of The Official Gazette No. 4787 on 16 October 2006.
11. The Romanian Institute for Human Rights. URL: http://www.irido.ro/index.php?txt_id=DespreNoi&lang=en.