

**В.В. Чукина  
Е.А. Гончарова**

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ГРАЖДАН  
ПОСРЕДСТВОМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВНЕСУДЕБНЫХ  
СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ОРГАНОВ ПО СОДЕЙСТВИЮ И  
ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА (РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ  
ОПЫТ)\***

В статье проведен сравнительный анализ государственных специализированных органов по содействию и защите прав человека в различных государствах и выявлена специфика их организации и деятельности. Раскрыты особенности их организации, функционирования и роли в государственной системе защиты прав человека. Выявлена роль данных органов в обеспечении безопасности граждан.

*Ключевые слова:* Безопасность, права человека, государственный специализированный орган.

**V.V. Chuksina,  
E.A. Goncharova**

**SECURITY OF CITIZENS THROUGH THE ACTIVITIES  
OF EXTRAJUDICIAL SPECIALIZED BODY FOR THE PROMOTION  
AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS  
(RUSSIAN AND FOREIGN EXPERIENCE)**

This paper is devoted to the comparative legal analysis of the state specialized bodies on promotion and protection of rights of man of the Russian Federation and foreign countries. The article shows the peculiarities of their organization, functioning and role in the state system of human rights protection.

*Keywords:* safety, human rights, state specialized body.

Современная ситуация такова, что целый ряд проблем с правами человека не ограничивается рамками одного государства. Права человека и гражданина признаны фундаментальными цивилизационными ценностями. Поэтому создание государственной системы защиты прав и свобод человека и гражданина является обязанностью демократического государства. Сегодня одним из самых наглядных и эффективных средств унификации процессов демократизации становится право, базирующееся на правозащитном подходе к развитию человеческого потенциала.

\* Статья выполнена при финансовой поддержке государственного задания № 29.1247.2014/К на выполнение научно-исследовательских работ в сфере научной деятельности в рамках проектной части. Проект № 1247 «Пределы ограничения прав личности в уголовном судопроизводстве в целях обеспечения национальной безопасности государства: уголовно-процессуальный и криминалистический анализ».

В связи с этим укрепление действующих судебных и внесудебных и учреждение новых государственных правозащитных органов становится своеобразным показателем степени транспарентности, ответственности и демократизации самой власти.

Специализированные органы по содействию и защите прав человека являются одним из элементов многоуровневой внутригосударственной системы защиты прав и свобод человека и гражданина. По историческим меркам такие органы еще очень «молоды». Как правило, среди государственных внесудебных специализированных органов исследовательский интерес преимущественно вызывает институт омбудсмена. В зарубежной литературе подчеркивается, что в своей классической форме «омбудсмен-процесс может быть широко классифицирован как форма альтернативного урегулирования споров (alternative disputeresolution) при конфликтах между публичной администрацией и членами общества» [2, с. 16]. Институт омбудсмена, возникший первоначально в Швеции, во второй половине XX века получил распространение в большинстве стран, став механизмом вневедомственного (парламентского) контроля и надзора за деятельностью административно-бюрократического аппарата.

Иная цель преследовалась при стимулировании и поддержке (со стороны ООН, Совета Европы и др. международных и региональных организаций) продвижения идеи специализированных правозащитных органов в странах развитой демократии и в странах, вставших в 1990 годы на путь демократического развития. Для стран Восточной и Центральной Европы создание института омбудсмена или аналогичного ему органа явилось одним из условий членства в Совете Европы. В отсутствие демократических традиций институт омбудсмена был призван стать механизмом защиты прав человека для продвижения международных стандартов прав человека на внутригосударственный уровень, защиты прав человека, взаимодействия с международными правозащитными структурами. Это привело к тому, что в поставлоритарных государствах (в том числе и в России) появился и новый тип омбудсмена – омбудсмен (уполномоченный) по правам человека с широкой сферой компетенции (омбудсмен вправе осуществлять защиту индивидуальных и коллективных субъектов в различных сферах таких, как например, предпринимательская деятельность [7], различными способами, в частности, участие в проведении парламентских расследований [5; 6; 8]).

Основной функцией которого становится не контроль за администрацией, а государственная внесудебная защита, в широком смысле, включающая превентивные формы защиты, консультации правительства по вопросам прав человека, просвещение в области прав человека. Так, в соответствии с действующим законодательством и практикой, правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты является одним из основных направлений деятельности российского Уполномоченного по правам человека (ст. 1 п. 3 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [3]; п. 2.3; 2.4; 4.8 «Положения о приемной граждан Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» [4]) и уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации. План действий, обеспечивающий достижение этой цели, разрабатывается самостоятельно. Что касается Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, на официальном сайте размещено большое число различных просветительских материалов, касающихся как защиты отдельных прав и категорий граждан, так и материалы общего характера, разъясняющие порядок обращения в различные инстанции как в нашей стране, так и к зарубежным органам.

Сегодня среди различных нарушений прав человека одними из самых неприемлемых покушений на человеческое достоинство можно назвать пытки и другие жестокие формы обращения и наказания. Абсолютный запрет жестокого обращения с людьми, многократно подтвержденный в международных документах (Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Минимальные стандартные правила обращения с заключенными, Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка и др.), был кодифицирован с принятием ООН Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее – Конвенция). Закономерным шагом на пути достижения целей Конвенции и развития внутригосударственных превентивных мер защиты от пыток стало принятие Факультативного протокола к Конвенции (далее – протокол). Важно, что этот протокол предусматривает новые элементы защиты отдельных категорий лиц, в частности, учреждение/назначение на государственном уровне одного или нескольких органов для регулярных посещений мест лишения свободы, так называемых независимых национальных превентивных механизмов. Анализ протокола показывает, что он не предлагает определенных моделей национальных превентивных механизмов, а только дает рекомендации

относительно их создания. Тем не менее, государство обязано обеспечить, чтобы созданный им механизм соответствовал требованиям протокола.

Российская Федерация ратифицировала вышеназванную Конвенцию в 1987 году, но еще не стала государством-участником данного протокола. За это время предприняты позитивные меры по реформированию законодательства и организационных процедур в целях обеспечения большей защищенности прав человека, включая право не подвергаться пыткам. В частности, в 2003 г. в Уголовный кодекс РФ (статья 117) включено конкретное преступление в форме пыток в соответствии с определением (статьи 1) Конвенции и предусмотрено уголовное наказание за его совершение, как это установлено в пункте 2 статьи 4 Конвенции. Сформированы в субъектах федерации (с участием Общественной палаты Российской Федерации) общественные наблюдательные комиссии. Нет сомнений, что Россия (раньше или позже) ратифицирует протокол. В этом случае при официальном назначении существующих или создании новых институтов в качестве национальных превентивных механизмов России придется исходить из существующих требований. С учетом стратегической роли национальных превентивных механизмов в системе профилактики пыток представляется, что при создании российского варианта такого механизма и определении роли Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в этом механизме весьма интересен зарубежный опыт.

Так, в качестве национальных превентивных механизмов, некоторые государства (Азербайджан, Испания, Польша, Чешская республика и др.) назначили действующих уполномоченных по правам человека (омбудсменов). Безусловно, изменения мандата, предоставления дополнительных финансовых и человеческих ресурсов коснулись большинства омбудсменов при назначении их как национальных превентивных механизмов.

Наряду с омбудсменами еще одной институциональной формой, наделенной функциями национальных превентивных механизмов, стали комиссии/институты по правам человека (Маврикий, Мали, Мальдивы, Мексика, Чили, и др.). По сравнению с классическими омбудсменами, комиссии по правам человека, как правило, изначально обладают широкими компетенциями. В целом, учреждение таких институтов в форме комиссий по правам человека или создание узкоспециализированных комиссий против пыток (Гондурас, Парагвай, Сенегал и др.) и наделение их новыми функциями национальных превентивных механизмов наиболее характерны для стран (Африканского и Азиатско-Тихоокеанского регионов), где проблема предупреждения пыток стоит особенно остро. Хотя есть и исключения, например, Национальная комиссия против пыток Швейцарии.

Вышеназванные примеры показывают, что назначение государственных институтов в качестве превентивного механизма законодательно сопровождается не только наделением его соответствующими полномочиями и дополнительными ресурсами, но и определяет обязательные формы и методы взаимодействия с институтами гражданского общества.

Особый вариант создания и официального назначения национальных превентивных механизмов, включающего несколько действующих институтов, в том числе и государственный правозащитный институт, продемонстрировали такие страны как Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Новая Зеландия, Швеция и др.

Самый многочисленный национальный превентивный механизм функционирует в Соединенном Королевстве. Восемнадцать учреждений, включая 9 в Англии и Уэльсе, 5 в Шотландии и 4 в Северной Ирландии были объявлены 31 марта 2009 года Министром юстиции Великобритании как совокупный национальный превентивный механизм. При этом было отмечено, что при необходимости дополнительные инспекционные органы могут быть добавлены к данному механизму в будущем. Участники самостоятельно определяют приоритеты по контролю мест задержания, а функции координации и коммуникации, в том числе с Подкомитетом, по общему согласию возложены на службу Главного тюремного инспектора [1].

Данная служба является независимой, действующей на основании закона организацией, которая выполняла регулярные осмотры мест содержания под стражей в Англии и Уэльсе с 1952 года. Новая роль службы Главного тюремного инспектора привела к расширению сферы ее компетенции, в частности к осмотрам новых типов мест заключения и тюрем, находящихся в другой юрисдикции (например, в Северной Ирландии), введению необъявленных, тематических и объединенных осмотров мест заключения совместно с другими партнерами по национальному превентивному механизму. Например, Независимые контрольные советы по тюрьмам Англии и Уэльса (в которые входят судьи, следовательно, данная степень независимости не соответствует требованиям протокола), Детский специальный уполномоченный для Англии, Служба социального обеспечения и здравоохранения правительства Уэльса, общественная волонтерская организация Совет визитеров (с представительствами во всех территориях Соединенного Королевства), и другие органы.

Безусловно, в настоящее время еще рано делать выводы о наиболее оптимальном варианте учреждения и функционирования национальных превентивных механизмов. Принципиально общий подход к их созданию, конечно, не зависит от страны, а является международным, поскольку закреплен в тексте протокола. Каждое государство самостоятельно

определяет преимущества создания одного или нескольких национальных превентивных механизмов, основанных на тематическом, географическом разделении, административном подчинении и т.д.

В целом, резюмируя, можно сказать, что, роль эффективно функционирующих государственных правозащитных органов, соответствующих международным стандартам, в системе защиты прав человека постепенно увеличивается, способствуя юридическому и аксиологическому компромиссу в сфере прав человека. Благодаря своему уникальному статусу они, с одной стороны, содействуют выполнению обязанностей органов власти по защите прав и свобод человека и гражданина, привлекая для реализации этой функции институты гражданского общества. С другой стороны, выступая посредниками между государственной и международной системами защиты прав и свобод человека, содействуют разрешению противоречий между вызовами процесса глобализации прав человека и культурно-историческими и социально-экономическими особенностями развития государств.

#### **Список использованной литературы**

4. Monitoring places of detention. First : Annual report of the United Kingdom's National Preventive Mechanism 1 April 2009-31 March. – 2010. London, 2011. – 410 p.

5. Reif L.C. The ombudsman, good governance, and the international human rights system / L.C. Reif ; ed. by Linda C. Reif. – Hague : Martinus Nijhoff Publishers, 2004. – 128 p.

6. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ //СЗ РФ. – 1997. – № 9. – Т. 1011.

7. Положение о приемной граждан Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ombudsmanrf.ru>

8. Якимова Е.М. Осуществление государственного контроля в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: опыт России и Германии [Электронный ресурс] / Е.М. Якимова, С.А. Мышенко // Известия ИГЭА (БГУЭП). – 2012. – № 5. – Режим доступа: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=15747>.

9. Якимова Е.М. Парламентские расследования как форма парламентского контроля: опыт России и Германии / Е.М. Якимова // Известия ИГЭА. – 2012. – № 6. – С. 112–115.

10. Якимова Е.М. Административно-правовые способы обеспечения безопасности предпринимательской деятельности / Е.М. Якимова // Вестник НГУ. Серия, Право. – 2014. – Т. 10, № 1. – С. 25–30.

11. Якимова Е.М. Правовое регулирование института парламентских расследований в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.М. Якимова. – Омск, 2010. – 22 с.

### **Информация об авторах**

*Чуксина Валентина Валерьевна* – заведующий кафедрой правового обеспечения национальной безопасности Байкальского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент, г. Иркутск, Российская Федерация; e-mail: v-chuksina@yandex.ru.

*Гончарова Елена Александровна* – доцент кафедры административного и финансового права Всероссийского государственного университета юстиции, кандидат юридических наук, г. Москва, Российская Федерация; e-mail: elenagoncharova@yandex.ru.

### **Authors**

*Chuksina Valentina Valeryevna* – head of the chair of legal support of national security of Baikal National University, Candidate of Law, Associate Professor, Irkutsk, Russian Federation; e-mail: v-chuksina@yandex.ru.

*Goncharova Elena Aleksandrovna* – Associate professor of the chair of administrative and finance law of Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation., Candidate of Law, Moscow, Russian Federation; e-mail: elenagoncharova@yandex.ru.