

**НОВЕЛЛЫ В ПРАВЕ НА УЧАСТИЕ
НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВОЗАЩИТНЫХ ИНСТИТУТОВ
В МЕХАНИЗМАХ ООН ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

Рассмотрены условия участия национальных институтов по содействию и защите прав человека в системе ООН. Показано, что наличие высшего аккредитационного статуса существенно расширяет их права на участие в специальных процедурах ООН.

Ключевые слова: национальные институты по содействию и защите прав человека, статус аккредитации, Совет по правам человека ООН, универсальный периодический обзор.

V. V. Chuksina

**NOVELTIES IN NATIONAL HUMAN
RIGHTS INSTITUTIONS' RIGHT FOR PARTICIPATION
IN UN'S MECHANISMS OF PROTECTING HUMAN RIGHTS**

The article studies terms of the national human rights institutions' participation in UN system, and proves that availability of the higher accreditation status substantially enlarges their rights for participation in special UN procedures.

Keywords: national human rights protection institutions, accreditation status, UN Human Rights Council, Universal Periodic Review.

Вопрос о необходимости учреждения внутригосударственных субсидиарных институтов для продвижения прав человека на национальном уровне и их взаимодействия с международными структурами был поставлен в 1946 г. одним из первых международных институтов по содействию и защите прав человека — Экономическим и социальным советом ООН. Принятие международных конвенций по правам человека и Всемирная конференция по правам человека, и План действий стимулировали массовый рост национальных правозащитных институтов, которые стали называться в системе ООН национальными институтами по содействию и защите прав человека (далее — НПИ).

В настоящее время НПИ созданы практически во всех странах. Несмотря на страновое многообразие, правовые основы создания и функционирования эффективных НПИ должны соответствовать международным стандартам (имеющим статус «мягкого» права), называемым в системе ООН по общепринятой традиции «Парижскими принципами» [2, с. 367–370].

По существу, Парижские принципы стали первой систематизацией элементов эффективных НПИ. Особенно важно, что они в п. 2 раздела «Полномочия и функции» закрепляют необходимость учреждения НПИ на основе конституционного или законодательного актов. Тем не менее, анализ Парижских принципов дает основания говорить о том, что они задают минимальные стандартные рамки для создания и функционирования НПИ, однако, при этом они не конкретизируют ни их компетенции (особенно квазисудебные), ни условия реализации принципов незави-

симости, включая финансовую независимость, ни способов назначения и обеспечения плюрализма состава института и т.д. Слабой стороной данных принципов так же является вопрос о правовых рамках, гарантирующих принятие адекватных мер на основании предложений и рекомендаций, сделанных НПИ в отношении общей практики или частных случаев с правами человека [3, с. 171]. Его решение полностью зависит от воли национальных законодательных и (или) исполнительных органов. Данные обстоятельства, с одной стороны, создают возможность на нормативно-правовом уровне формального соответствия НПИ Парижским принципам. Соответственно, такой институт не может оказывать существенного влияния на политику правительства в области прав человека, содействовать продвижению международных норм по правам человека на уровень национального законодательства, расследовать предполагаемые нарушения прав человека. С другой стороны, соблюдение и реализация НПИ Парижских принципов на практике зависит от многих факторов, в том числе, от конституционно-правового закрепления прав и свобод человека и гражданина, характера политического режима, степени независимости судебной системы, наличия других правозащитных институтов, уровня социально-экономического развития страны, активности институтов гражданского общества и др.

С учетом вышесказанного становится ясно, почему более чем двадцатилетняя практика использования Парижских принципов в качестве руководства для стандартизации НПИ в итоге не привела к унификации разного типа правозащитных институтов. Приведем несколько примеров: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Омбудсмен по вопросам равенства (Швеция), Защитник прав человека (Армения), Национальная консультативная комиссия по правам человека (Франция), Институт прав человека (Германия), Комиссия по вопросам равенства и правам человека (Великобритания), Комиссия по гражданским правам (США), Омбудсмен по правам человека (Намибия), Национальная комиссия по правам человека (Монголия), Комиссия по правам человека и административной юстиции (Гана) и др. Сравнительный анализ законодательных, учредительных и регламентирующих документов и отчетов НПИ показывает, что они не только различаются по наименованию, но и имеют существенные различия в сферах компетенции, функциях и полномочиях.

В этом свете, представляется актуальным процесс модернизации Парижских принципов в контексте укрепления международной системы прав человека и приведения нормативной правовой базы действующих НПИ в реальное соответствие с ними. Однако, несмотря на недостатки правового регулирования НПИ на основе Парижских принципов, они до сих пор служат опорной точкой в процессе создания и функционирования национальных правозащитных институтов по правам человека, роль которых постоянно увеличивается как на национальном, так и на международном уровнях.

В целях укрепления правозащитного потенциала НПИ был создан Международный координационный комитет национальных институтов по содействию и защите прав человека, в функции которого входит аккредитация НПИ. В зависимости от аккредитационного статуса (только категория «А» означает полное соответствие Парижским принципам) институты наделяются разными правами на непосредственное или опосредованное участие в международной системе прав человека.

Для проведения многоэтапных процедур аккредитации НПИ, связанных с анализом соответствия их правовой базы и деятельности международным критериям эффективности (Парижским принципам), создается Подкомитет по аккредитации. В соответствии со ст. 12 Устава Международного координационного комитета рекомендации Подкомитета о присвоении аккредитационного статуса направляются НПИ. Национальный институт-претендент на получение аккредитационного статуса может в письменной форме оспорить данные рекомендации в течение 28 дней с момента их получения. Рекомендации Подкомитета также направляются членам Бюро Международного координационного комитета. Если не менее четырех членов Бюро, являющихся представителями не менее двух региональных (американской, африканской, европейской, азиатско-тихоокеанской) групп НПИ не выдвигают возражений против рекомендаций Подкомитета в течение 20 дней после их получения, то рекомендации считаются одобренными. Окончательное решение о соответствии НПИ Парижским принципам и присвоении им аккредитационного статуса принимает Бюро Международного координационного комитета [5].

Важность совершенствования процесса аккредитации НПИ нашла отражение в «Стратегическом плане Международного координационного комитета на 2010–2013 гг.». В частности, Стратегическим планом предусмотрено повышение прозрачности процесса аккредитации, улучшение подготовки НПИ к рассмотрению их заявлений о соответствии Парижским принципам (заполнению стандартных информационных форм) и необходимость разработки Подкомитетом по аккредитации конкретных рекомендаций для каждого института [6].

Значимость проблемы реального соответствия НПИ международным критериям привела к неоднократному внесению изменений в Устав Международного координационного комитета национальных правозащитных институтов. Так, например, недавно были приняты поправки к ст. 18 «Изменение классификации аккредитации» Устава. В частности, п. 18.2 наделяет Бюро Международного координационного комитета полномочиями срочного приостановления (в течение 30 дней) действия присвоенного ранее аккредитационного статуса НПИ, в связи с исключительными обстоятельствами (перерыв в конституционном порядке; введенное чрезвычайное положение; грубые нарушения прав человека), приводящими к существенному изменению состава и (или) мандата национального института. Пункт 18.3 определяет процесс для непосредственной приостановки аккредитации (в течение 30 дней) при исключительных обстоятельствах [5].

Присвоение высшего аккредитационного статуса (категории «А») позволяет НПИ принимать активное участие в работе Совета по правам человека ООН, включая новый механизм универсального периодического обзора стран (УПО), содействовать осуществлению мандатов специальных процедур, сотрудничать с договорными органами (в том числе, выполнять функции новых национальных превентивных механизмов по Факультативному протоколу к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство, видов обращения и наказания).

В целях укрепления участия НПИ в деятельности Совета по правам человека Международный координационный комитет национальных институтов выдвинул ряд предложений. Данные предложения каса-

ются НПИ только со статусом «А» и предусматривают изменения в процессе участия национальных институтов в УПО и существенно расширяют их права в содействии осуществлению мандатов специальных процедур. В частности, НПИ следует выделить время для выступлений во время обзора положения в их странах, проводимого Рабочей группой по УПО, а также они должны иметь возможность после информации (странового доклада) мандатария специальной процедуры внести непосредственный вклад в интерактивный диалог. НПИ должны иметь возможность представить письменные вопросы и рекомендации в отношении обзора положения в их стране в рамках УПО. А в ходе будущих циклов УПО НПИ должны иметь возможность представить отдельный доклад о положении в их стране. В процессе пленарной дискуссии Совета и принятия итогового доклада УПО, НПИ должно быть предоставлено слово сразу же после официального доклада государства. НПИ должны иметь возможность регулярно представлять Совету обновленную информацию об осуществлении итоговых рекомендаций УПО, информацию об осуществлении рекомендаций специальных процедур в их стране [1, с. 16–18].

Наряду с предложениями о расширении прав на участие в механизмах ООН по правам человека, Международный координационный комитет национальных институтов, в рамках второго (2011 г.) Обзора работы и функционирования Совета по Правам человека, выдвинул ряд предложений относительно методов работы НПИ. В том числе, подчеркнул важность использования IT-решений, таких как видеоконференции или видеопередача сообщений. А также предложил создание специального Фонда для поддержки участия НПИ из наименее развитых стран. Данные предложения так же относятся к НПИ со статусом «А» [4].

Таким образом, в настоящее время, только полное соответствие международным критериям эффективности НПИ дает им право легитимного участия в механизмах ООН по правам человека. Поэтому как национальные органы, включая органы власти, так и все заинтересованные механизмы по правам человека ООН должны содействовать приведению НПИ к международным стандартам — Парижским принципам и на уровне законодательства, и на уровне практики.

Список использованной литературы

1. Национальные институты, занимающиеся поощрением и защитой прав человека: докл. Генерального секретаря ООН. — URL: <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=131462973RD65.59575>.
2. 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: Организация Объединенных Наций, 1993.
3. Чуксина В.В. Национальные институты по содействию и защите прав человека: от квазиправовых принципов к международным стандартам / В.В. Чуксина // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2010. — № 5 (73). — С. 171–174.
4. Human rights council review. ICC proposals for the outcome document. — URL: <http://nhri.ohchr.org/EN/ICC/>.
5. ICC Statute. — URL: <http://nhri.ohchr.org/EN/ICC/>.
6. International coordinating committee of national institutions for the promotion and protection of human rights. Strategic Plan 2010–13. — URL: <http://nhri.ohchr.org/EN/ICC/AnnualMeeting/23/Pages/default.aspx>.

Referenses

1. Natsional'nye instituty, zanimayushchiesya pooshchreniem i zashchitoy prav cheloveka: dokl. General'nogo sekretarya OON. — URL: <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=131462973RD65.59575>.
2. 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: Organizatsiya Ob'edinennykh Natsii, 1993.
3. Chuksina V.V. Natsional'nye instituty po sodeistviyu i zashchite prav cheloveka: ot kvazipravovykh printsipov k mezhdunarodnym standartam / V.V. Chuksina // Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii. — 2010. — № 5 (73). — S. 171–174.
4. Human rights council review. ICC proposals for the outcome document. — URL: <http://nhri.ohchr.org/EN/ICC/>.
5. ICC Statute. — URL: <http://nhri.ohchr.org/EN/ICC/>.
6. International coordinating committee of national institutions for the promotion and protection of human rights. Strategic Plan 2010-13. — URL: <http://nhri.ohchr.org/EN/ICC/AnnualMeeting/23/Pages/default.aspx>.

Информация об авторе

Чукина Валентина Валерьевна — кандидат юридических наук, доцент, кафедра конституционного и административного права, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: v-chuksina@yandex.ru.

Author

Chuksina Valentina Valeryevna — PhD in Law, Associate Professor, Chair of Constitutional and Administrative Law, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: v-chuksina@yandex.ru.