

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА
ИНДИЙСКИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ
ПО СОДЕЙСТВИЮ И ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА***

В исследовании показано, что в Индии создано много различных узкоспециализированных правозащитных институтов, рассмотрена и проанализирована их деятельность на федеральном и региональном уровнях. Отмечено, что по сравнению с другими федеративными государствами отличительной чертой индийской федерации является динамизм развития Конституции посредством добавления к ней Приложений и усиливающаяся тенденция к централизации. Под влиянием англосаксонской системы права Индия использует преимущественно негативный способ гарантирования прав и свобод, запрещая законодательным и исполнительным органам их нарушение. Выявлено, что лингвистический и религиозный плюрализм, большое количество грубых нарушений прав человека повлияли на специфику правового статуса и основные направления деятельности индийских институтов по содействию и защите прав человека. Сделан вывод о том, что информативность деятельности индийской Комиссии по правам человека является одной из самых высоких среди аналогичных институтов других стран. Тем не менее, несмотря на наличие высшего международного статуса аккредитации федеральной комиссии по правам человека, а также на статус региональных комиссий по правам человека как государственных органов и динамичный процесс развития основных прав в Конституции Индии, реальная практика соблюдения прав человека далека от конституционно-правовых предписаний.

Ключевые слова: государственный институт по содействию и защите прав человека; права человека; Национальная комиссия по правам человека; лока-юкта; Индия.

V. V. Chuksina
*PhD in Law, Associate Professor,
Baikal State University of Economics and Law*

**PECULIARITIES OF LEGAL STATUS OF INDIAN STATE INSTITUTIONS
FOR THE PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS**

There are a great number of various specialized institutions for human rights protection in India. The author analyzes their activities at the national and regional levels and reveals that, compared to other federal states, India features a strengthening centralization trend and dynamic development of the Constitution due to numerous Supplements. India, being affected by the Anglo-Saxon law system, uses mostly the negative way of guaranteeing human rights and freedom, which forbids legislative and executive bodies to violate and restrict them. The study reveals that the linguistic and religious pluralism and a large number of flagrant violations of rights have influenced the specific character of the legal status and predetermined key activities of Indian institutions for the human rights promotion and protection. The author makes inferences that the

* Работа выполнена при финансовой поддержке проекта ФБ-140 «Механизм защиты прав человека посредством реализации органами государственной власти контрольных полномочий: сравнительно-правовой анализ России и Германии» (соглашение № 14.В37.21.0048; номер регистрации в ФГНУ ЦИТ_иС 01201267859).

activity of Indian Committee for Human Rights is highly informative. However, despite the fact that the Federal Committee for Human Rights and state bodies and regional committees for human rights have the international accreditation status, and that India's Constitution is being dynamically developed in terms of human rights, the real practices of human rights observance do not conform to the constitutional and legal requirements.

Keywords: state institution for the promotion and protection of human rights; human rights; National Committee for Human Rights; Lokayukta; India.

Сегодня во многих федеративных государствах мира учреждены институты по содействию и защите прав человека различных типов (на федеральном и (или) на локальном (региональном, муниципальном) уровнях). При этом следует отметить, что проблемы учреждения, кооперации и координации действий таких институтов (общенациональных и субнациональных) в федеративных государствах, относящихся к системам романо-германского и англо-саксонского (общего) права, имеют свои особенности.

В целом, говоря о федеративных государствах, мы различаем понятия федерализма и федерации. «Если федерализм олицетворяет собой идеологию, принципы государственного устройства территории, то федерация выступает государственно-правовой оболочкой этой идеологии. Иначе говоря, федерализм и федерация соотносятся как содержание и форма. Федерализм определяется как гармоничная концепция взаимодействия различных внутригосударственных уровней публичного властвования, функционирующая на основе взаимно согласованных правил для достижения целей, стоящих перед данным обществом при использовании способов и методов, собственных достигнутому им уровню цивилизационного порядка. Федерация же представляет собой систему территориально-политического устройства того или иного государства, базирующуюся на сугубо определенных конституционно-правовых основах» [1, с. 10–11].

В плане федеративного устройства Индия включает 28 штатов и 7 союзных территорий, 640 округов и 640 867 сельских населенных пунктов. Демократические начала проявляются и в наличии более 3 млн избираемых местных представителей в панчаятах (органах местного самоуправления на уровне деревень), из которых более 1 млн являются женщинами.

По сравнению с другими федеративными государствами отличительной чертой индийской федерации является динамизм развития Конституции посредством добавления к ней Приложений (по состоянию на 2012 г. их уже 97) и усиливающаяся тенденция к централизации (согласно Приложению VII сфера исключительной компетенции штатов заметно сократилась, а сферы исключительной союзной компетенции и конкурирующей компетенции существенно расширились)¹. Этому способствует тот факт, что система власти в индийских штатах урегулирована Конституцией (ч. VI). Свою Конституцию имеет только штат Джамму и Кашмир (где проживает в основном мусульманское население). Сами индийские правоведы и даже Верховный суд Индии, подчеркивают, что «...наша Конституция есть комбинация федеральной структуры с унитарными особенностями. Конституция — продукт двух противоречивых подходов: один связан с озабоченностью Центра о нормативном представлении уникальной индивидуальности Индии, другой — с чрезмерным подчеркиванием озабоченности о национальном единстве, безопасности и т. д. И в результате

¹ Constitution of India (Updated up to (Ninety-Seventh Amendment) Act, 2011) // The Gazette of India, Extraordinary, Part II, Section I, New Delhi, 2012, 13 Jan.

отцы-основатели выбрали федеральную структуру, в которой баланс сдвинут в сторону Центра» [4, р. 359–360].

Индия (как Канада и Австралия) под влиянием англосаксонской системы права использует преимущественно негативный способ гарантирования прав и свобод (ст. 32–35), запрещая законодательным и исполнительным органам их нарушение (наряду с основными правами, Конституция Индии, в целях гражданского воспитания, включает основные обязанности граждан). С другой стороны, Конституция предусматривает преференционный режим (позитивную дискриминацию) в отношении некоторых отсталых социальных классов. Так, согласно положению п. 4 «а» ст. 16 Конституции Индии: ничто не препятствует штату издавать какие-либо постановления относительно резервирования в сфере продвижения по должности на государственной службе какого-либо класса или классов из числа зарегистрированных (включенных в списки) каст и племен (Scheduled Castes, Scheduled Tribes), которые, по мнению штата, недостаточно представлены на государственной службе.

Уникальность Конституции Индии нашла отражение в п. «а» ч. III ст. 3) которая расширенно трактует понятие «закон» («law») — любой указ, приказ, обязательное постановление местных органов власти, правило, предписание, нотификацию, обычай или обыкновение, имеющие на территории Индии силу закона, а также в ст. 32, согласно которой гражданин может прямо обратиться в Верховный суд (аналогичное положение в отношении верховных судов штатов) в случае нарушения прав человека¹. Хотя при этом отправление правосудия сопровождается неоправданными задержками. На конец октября 2011 г. в Верховном суде насчитывалось 56 383 нерассмотренных дел, в судах штатов — 4,2 млн².

В Индии создано много различных узкоспециализированных правозащитных институтов: Национальная комиссия по делам зарегистрированных каст и племен (учрежденная в соответствии ст. 338 Конституции Индии); законодательно учрежденные: Национальная комиссия по делам меньшинств (1992), Национальная комиссия по делам женщин (1990), Национальная комиссия по защите прав ребенка (2007) и др. В целях борьбы с коррупцией, в декабре 2011 г. принят закон об уполномоченных по борьбе с коррупцией: локпал (Lokpal — федеральный омбудсмен) и локаюкта (Lokayukta — уполномоченный штата), в сферу компетенции которых стали входить расследование случаев коррупции в публичных органах (для федерального омбудсмана, включая индийскую армию) и передача дел в суд. Хотя с 1970 гг. практика учреждения локаюкта имела место, однако, отсутствие единообразия в законах различных штатов, например, некоторые штаты установили пошлину за подачу жалобы и неприемлемость рекомендаций локаюкта для законодательных и исполнительных органов, чем дискредитировали данный институт. Так, к концу 2010 г. «...только 19 штатов учредили локаюкта (омбудсменов), большинство из которых находятся в умирающем состоянии. Штаты Западная Бенгалия, Гуджарат и Карнатака имеют локаюкта акты, но никто ни разу не занимал этот пост» [3].

Как альтернативный суду институт по содействию и защите прав человека с широким мандатом на защиту конституционных прав и свобод в 1993 г. была создана Национальная комиссия по правам человека Индии. Предварительно проблемы учреждения Комиссии специально обсуждались 30 августа

¹ Constitution of India (Updated up to (Ninety-Seventh Amendment) Act, 2011) // The Gazette of India, Extraordinary, Part II, Section I, New Delhi, 2012, 13 Jan.

² National Human Rights Commission, New Delhi, India. URL : <http://www.nhrc.nic.in/shrc.htm>.

1992 г. на конференции, проводимой премьер-министром Индии. Конференция формально одобрила формирование индийской комиссии по правам человека «...как коррективы предубежденного отношения к правам человека и в качестве эффективного ответа на политически мотивированную критику международной общественности» [2, р. 19].

Законом о Правах человека Индии 1993 г. были установлены правовые рамки формирования и функционирования федеральной Комиссии по правам человека Индии, комиссий штатов (с учетом особого статуса штатов Джамму и Кашмир, согласно Приложению VII Конституции Индии) и Суда по правам человека¹.

Согласно п. 2 «д» и 2 «ф» гл. I закона о Правах человека индийская Комиссия по правам человека является независимым органом и должна защищать права на жизнь, свободу, равенство и индивидуальные гарантии, которые содержатся в положениях Конституции Индии и международных конвенциях, подписанных или ратифицированных центральным правительством или введенных в силу судами. Видно, что в этих пунктах закона нашла прямое отражение дуалистичность правовой системы Индии: в тех случаях, когда Индия не подписала и не ратифицировала каких-либо международных договоров или протоколов, они принимались бы во внимание в различных судебных решениях.

Положениями п. 4 гл. II «Национальная Комиссия по правам человека» Закона о правах человека Председатель и члены Комиссии назначаются Президентом Индии по рекомендации комитета, куда входят: премьер-министр (являющийся председателем комитета); спикер парламента (Лок Сабха); министр внутренних дел; лидер оппозиционной парламентской партии в Лок Сабха и лидер оппозиции в Совете штатов (Раджья Сабха); заместитель председателя в Совете штатов.

Особо отмечается, что в состав Комиссии должны входить судьи или бывшие судьи. Это обусловлено тем, что комиссия при расследовании жалоб действует как гражданский суд. Процедуры расследования жалоб на нарушения прав человека позволяют вызывать свидетелей, которые приносят присягу, затребовать любые необходимые документы, налагать штраф и т. д.

Основными функциями индийской Комиссии по правам человека, предусмотренными положениями п. 12 гл. III Закона о правах человека Индии являются:

- превентивное или реактивное (по жалобам) расследование нарушений прав человека или случаев халатности в деле предупреждения таких нарушений со стороны государственных служащих;
- вмешиваться в судебное разбирательство, касающееся прав человека (с разрешения суда);
- посещение любых тюрем или других учреждений, находящихся под контролем власти штатов, где содержатся лица, задержанные или находящиеся на принудительном лечении, в целях изучения условий их жизни, подготовки рекомендаций федеральному правительству;
- обзор гарантий защиты прав человека, предоставляемых штатом или Конституцией или любым законом и разработка предложений для их эффективной реализации;
- обзор факторов, в том числе актов терроризма, которые препятствуют осуществлению прав человека, и разработка рекомендаций для принятия надлежащих мер по исправлению положения;

¹ The Protection of Human Rights Act, 1993 (Amendment). Act, 2006, no. 43. URL : <http://www.nhrc.nic.in/shrc.htm>.

- исследование договоров и других международных документов по правам человека и вынесения рекомендаций по их эффективной реализации;
- проведение и стимулирование научных исследований в области прав человека;
- участие в образовании в области прав человека среди различных слоев общества, а также содействие повышению осведомленности о гарантиях, предоставляемых для защиты этих прав посредством публикаций в СМИ, проведения семинаров и другими имеющимися средствами;
- поощрение усилий научно-производственных объединений и других учреждений, работающих в области прав человека;
- другие функции, которые необходимы для защиты прав человека.

Следует отметить, что информативность деятельности индийской Комиссии по правам человека одна из самых высоких среди аналогичных институтов. На сайте Комиссии ежемесячно отражается количество поступивших жалоб. Так, по состоянию на июнь 2013 г., количество новых жалоб составляет 7 857, количество жалоб, находящихся в рассмотрении, — 26 724¹.

Для повышения эффективности и мобильности принятия решений (в том числе по жалобам) в Комиссии назначаются специальные докладчики (например, по вопросам принудительного труда, по правам нетрудоспособных и т. д.) и создаются экспертные группы. Специальные докладчики назначаются из числа отставных высокопоставленных чиновников (бывших секретарями индийского правительства или генеральными директорами полиции) или имеющих большой опыт работы в области, связанной с обеспечением прав человека. Экспертные группы (например, по правовым вопросам, по праву на достаточное питание, о праве на медицинское обслуживание и др.) формируются из выдающихся людей или представителей учреждений, непосредственно связанных с правами человека². На наш взгляд, наличие большого числа бывших работников судов и полиции в составе Комиссии и ее вспомогательных структур является скорее недостатком, чем достоинством индийской Комиссии по правам человека (ежегодно 35 % жалоб, поступающих в центральную Комиссию, касается нарушений со стороны полиции).

Согласно гл. V Закона о защите прав человека Индии правительство штата может создавать региональные комиссии по правам человека, компетенция которых по расследованию жалоб не должна выходить за рамки Приложения VII (лист II и лист III) Конституции Индии. Причем состав региональных комиссий не может состоять менее чем из трех членов (Председатель — бывший главный судья Высшего суда; действующий или бывший судья Высшего суда штата или Округового суда (но проработавший на этой должности не менее 7 лет); специалист, обладающий познаниями или имеющий практику по защите прав человека). Члены региональных комиссий назначаются Губернатором по рекомендации комитета штата³. На практике наблюдается небольшая вариация членов региональных комиссий (Пенджаб — 5 чел., Ассам — 3 чел., Джамму и Кашмир — 4 чел.).

По состоянию на июнь 2013 г. 23 штата создали государственные комиссии по правам человека. В их число входят штаты Джамму и Кашмир (должность председателя комиссии в настоящее время вакантна), в которых действует

¹ National Human Rights Commission, New Delhi, India. URL : <http://www.nhrc.nic.in/shrc.htm>.

² Annual Report of the National Human Rights Commission 2008–2009. New Delhi, 2010. Pp. 20–21.

³ The Protection of Human Rights Act, 1993 (Amendment). Act, 2006, no. 43. URL : <http://www.nhrc.nic.in/shrc.htm>.

Закон об особых полномочиях вооруженных сил, позволяющий применять насилие к гражданскому населению в случае вооруженных конфликтов, что служит одной из немаловажных причин нарушения прав человека.

Например, в соответствии с федеральным Законом о правах человека (1993) легислатурой был принят Закон «О Комиссии по правам человека Карнатаки» № 20 от 28 июня 2005 г. По аналогии с центральной Комиссией по правам человека и на основании закона штата председатель и члены комиссии назначаются губернатором Карнатаки (в настоящее время три из пяти мест членов комиссии являются вакантными (нет председателя и двух членов)).

Сравнение функций Комиссии по правам человека Карнатаки и Федеральной комиссии Индии показывает, что они идентичны, различаются только сферы компетенции (штат или все государство). Положениями закона о Комиссии по правам человека Карнатаки и регламентом ее работы предусмотрено, что во время расследований жалоб она имеет все полномочия гражданского суда, как это определено в Гражданском процессуальном кодексе Индии (1908). Каждое разбирательство считается судебным производством по смыслу гл. 193 разд. 228 и в целях гл. 196 Уголовного кодекса Индии в отношении следующих вопросов: вызов и обеспечение явки свидетелей, приведение их к присяге; получение любых документов и необходимой информации от любого лица (несмотря на любые привилегии); получение свидетельских показаний; изъятие любого общедоступного документа или копии документа из любого суда или учреждения; любые другие вопросы, которые могут быть предписаны¹.

Как отмечается в докладе Комиссии по правам человека, правительству штата Карнатаки за отчетный период 2009–2010 гг. наибольшее количество обращений/жалоб связано с: незаконным задержанием полицией; суицидами аспирантов; загрязнением воды; антисанитарными условиями при уборке нечистот; смертностью от несчастных случаев строительных чернорабочих; разрушением зданий (старых и находящихся в стадии строительства); угрозами уличных собак².

Комиссия по правам человека штата Ассам была создана 19 марта 1996 г. Ее правовой статус практически не отличается от статуса Комиссии по правам человека Карнатаки и других региональных комиссий по правам человека. Можно сказать, что в этом проявляется тенденция к унификации законодательства и функционирования индийских институтов по содействию и защите прав человека.

Если посмотреть на категории зарегистрированных дел в Комиссии по правам человека штата Ассам, то можно увидеть наиболее типичные проблемы, связанные с нарушениями прав человека, которые характерны для всей территории Индии, а именно: высокая смертность и применение насилия к заключенным в тюрьмах; высокая смертность и применение пыток к содержащимся под стражей (особенно к представителям каст) в полиции; халатность полицейских; незаконные задержания/аресты и исчезновения лиц; нарушения прав на медицинское обслуживание и социальное обеспечение, включая пенсионное обеспечение; сексуальные домогательства на рабочем месте (особенно к женщинам из числа зарегистрированных каст и племен); нарушения прав ребенка; нарушения законных прав людей с ограниченными возможностями;

¹ The Karnataka State Human Rights Commission № LAW 20 LAG 05 dated 28th June, 2005; Regulations of the Commission (amendment notification No.HRC.196.ADM.2009 dt. 16.01.2010; No. HRC. 8. ADM. 2011 dt. 29.03.2011). URL : <http://www.kshrc.kar.nic.in>.

² Human Rights Commission. Annual report 2009–2010. Bangalore, Karnataka, 2011. Pp. 49, 69.

дискриминация на религиозной основе; нарушение права на образование; незаконное выселение органами государственной власти и др.¹

Таким образом, очевидно, что лингвистический и религиозный плюрализм, большое количество грубых нарушений прав человека повлияли на специфику правового статуса и основные направления деятельности индийских институтов по содействию и защите прав человека. Несмотря на то, что по формально-юридическим признакам федеральная и региональные комиссии по правам человека, имеют статус государственных органов и соответствуют критериям институтов по содействию и защите прав человека, реальная практика соблюдения прав человека далека от конституционно-правовых предписаний.

Ярким примером противоречивости конституционно-правового закрепления прав человека и практики их соблюдения в Индии служит тот факт, что в 2009 г. Верховным судом Дели на Национальную Комиссию по правам человека был наложен штраф в 100 тыс. индийских рупий за «грубое нарушение прав человека» (специалиста, который работал на организацию (Комиссию) в течение 10 лет, а потом был уволен)².

Таким образом, можно сказать, что Индия — страна контрастов во многих отношениях, в том числе в правовом и правозащитном.

Список использованной литературы

1. Саликов М. С. Сравнительно-правовое исследование федеративных систем России и США : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / М. С. Саликов. — Екатеринбург, 1998. — 43 с.
2. Reenu P. National Human Rights Commission of India / P. Reenu // A Human Rights Evaluation. — London : School of Economics & Political Science, 2003.
3. Sowmya A. The systematic killing of Lokayukta / A. Sowmya // India Today. — 2011. — 11 Febr.
4. Subrahmanya A. The Indian constitution / A. Subrahmanya. — М. : Оникс, 2011. — 362 p.

References

1. Salikov M. S. *Sravnitelno-pravovoe issledovanie federativnykh sistem Rossii i SShA. Avtoref. Dokt. Diss.* [A comparative legal study of Federative Systems of Russia and the USA. Doct. Diss. Thesis]. Ekaterinburg, 1998. 43 p.
2. Reenu P. National Human Rights Commission of India. *A Human Rights Evaluation*. London, School of Economics & Political Science, 2003.
3. Sowmya A. The systematic killing of Lokayukta. *India Today*, 2011, 11 Febr.
4. Subrahmanya A. *The Indian constitution*. Moscow, Oniks Publ., 2011. 362 p.

Информация об авторе

Чуксина Валентина Валерьевна — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: v-chuksina@yandex.ru.

Author

Chuksina Valentina Valeriyevna — PhD in Law, Associate Professor, Chairholder, Dept of Theory and History of State and Law, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin st., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: v-chuksina@yandex.ru.

¹ Assam Human Rights Commission. URL : <http://www.ahrc.gov.in>.

² Национальная Комиссия по Правам Человека в Индии оштрафована за нарушение прав человека. URL : <http://www.zakonia.ru/news/76/38556>.