

Несомненно, существенное расширение возможностей по защите прав и свобод в межгосударственных органах российские граждане получили после вступления России в Совет Европы (28 февраля 1996 г.) и ратификации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (30 марта 1998 г.), что означало признание Российской Федерацией для себя обязательной юрисдикции *Европейского суда по правам человека*, который работает на постоянной основе и принимает обоснованные, персонифицированные и совместимые с положениями Конвенции жалобы без специального на то заявления соответствующего государства-участника.

В заключение следует еще раз подчеркнуть, что от результативности функционирования судебной власти по защите прав и свобод человека и гражданина зависит уровень правовой защищенности каждой личности и общества в целом, что является критерием зрелости и демократичности современного государства.

§ 2. Понятие, система (классификация), функции и принципы организации национальных учреждений по правам человека

Практическая реализация основных прав и свобод человека и гражданина на территории определенного государства осуществляется при взаимодействии человека с другими людьми, с обществом, с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Личные, экономические, социально-культурные и политические права человека определяют его положение в обществе и государстве во всех основных сферах жизнедеятельности.

Национальный механизм и средства защиты прав человека должны обеспечить защиту прав человека в отношениях между:

- 1) отдельными лицами;
- 2) человеком и обществом как определенной совокупностью коллективов людей;
- 3) человеком и органами публичной власти (органами государственной власти и органами местного самоуправления).

Конституция РФ, так же как конституции других государств, основную обязанность по защите прав человека возлагает на государство.

Государственная защита прав человека осуществляется всеми органами государственной власти.

Глава государства, законодательные и исполнительные органы государственной власти, органы судебной власти, специально создаваемые государственные органы, например органы прокуратуры, — все они

призваны охранять, защищать и способствовать реализации основных прав и свобод человека и гражданина.

В федеративных государствах защита прав человека обеспечивается органами государственной власти федерации и органами государственной власти субъектов федерации.

Местные органы государственной власти и органы местного самоуправления также обязаны в своей деятельности в первую очередь соблюдать и обеспечивать права человека.

Государственная защита прав человека в его отношениях с другими лицами и обществом является важной внутренней функцией государства.

Судебные органы, органы исполнительной власти, а в случаях пробоев в законодательстве и органы законодательной власти достаточно эффективно осуществляют защиту прав человека, если они нарушаются другими людьми, юридическими лицами или иными элементами общества.

Сложнее обстоит дело, когда государство должно обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина во взаимоотношениях «человек – государство».

В идеале государственная защита прав человека от неправомερных актов и действий органов публичной власти и их должностных лиц должна быть системной и самодостаточной.

Взаимный контроль органов различных ветвей государственной власти и контроль вышестоящих органов за деятельностью нижестоящих органов государственной власти и органов местного самоуправления — это обязательное условие и основа реальной защиты прав человека от нарушений со стороны отделенных органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Однако, как свидетельствует практика, внутригосударственные механизмы защиты прав человека весьма далеки от совершенства. В реальности, когда человек сталкивается с нарушениями его прав со стороны органов публичной власти, механизм государственной защиты не работает в автоматическом режиме. Человек вынужден «ходить по инстанциям», т.е. самостоятельно обращаться в различные контролирующие органы государственной власти, чтобы защитить свои права. В целях поддержки человека в защите его прав гражданское общество создает и использует разнообразные общественные институты: например профсоюзы; правозащитные группы и другие неправительственные организации (НПО); профессиональные ассоциации (например, ассоциация адвокатов и врачей); национально-культурные

призваны охранять, защищать и способствовать реализации основных прав и свобод человека и гражданина.

В федеративных государствах защита прав человека обеспечивается органами государственной власти федерации и органами государственной власти субъектов федерации.

Местные органы государственной власти и органы местного самоуправления также обязаны в своей деятельности в первую очередь соблюдать и обеспечивать права человека.

Государственная защита прав человека в его отношениях с другими лицами и обществом является важной внутренней функцией государства.

Судебные органы, органы исполнительной власти, а в случаях пробелов в законодательстве и органы законодательной власти достаточно эффективно осуществляют защиту прав человека, если они нарушаются другими людьми, юридическими лицами или иными элементами общества.

Сложнее обстоит дело, когда государство должно обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина во взаимоотношениях «человек – государство».

В идеале государственная защита прав человека от неправомерных актов и действий органов публичной власти и их должностных лиц должна быть системной и самодостаточной.

Взаимный контроль органов различных ветвей государственной власти и контроль вышестоящих органов за деятельностью нижестоящих органов государственной власти и органов местного самоуправления – это обязательное условие и основа реальной защиты прав человека от нарушений со стороны отдельных органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Однако, как свидетельствует практика, внутригосударственный механизм защиты прав человека весьма далек от совершенства. В реальности, когда человек сталкивается с нарушениями его прав со стороны органов публичной власти, механизм государственной защиты не работает в автоматическом режиме. Человек вынужден «ходить по инстанциям», т.е. самостоятельно обращаться в различные контролирующие органы государственной власти, чтобы защитить свои права.

В целях поддержки человека в защите его прав гражданское общество создает и использует разнообразные общественные институты, например профсоюзы; правозащитные группы и другие неправительственные организации (НПО); профессиональные ассоциации (например, ассоциации адвокатов и врачей); национально-культурные

ые общинные объединения; религиозные организации; средства массовой информации и т.д.

Правозащитные НПО определяются как общественные объединения, создаваемые гражданским обществом и действующие в защиту прав человека.

Неправительственные правозащитные организации (НПО) обычно имеют правовую форму общественных организаций, фондов, ассоциаций.

Некоторые из них защищают права и действуют от имени определенных социальных групп общества. Это, например, общественные организации, которые защищают права женщин, детей, военнослужащих, инвалидов, национальных меньшинств, беженцев, вынужденных переселенцев и т.д. В составе гражданского общества создаются и такие общественные объединения, которые защищают права человека в определенной сфере, например потребительские и экологические организации.

Таким образом, защита прав человека в случаях их нарушения со стороны органов публичной власти осуществляется как со стороны государства, так и со стороны гражданского общества.

Возникает закономерный вопрос о том, что же считать национальными учреждениями по защите и (или) наблюдению за осуществлением прав человека в пределах конкретного государства.

В практике деятельности государств и международных организаций произошла эволюция подхода к определению понятия национальных учреждений и организаций, осуществляющих защиту прав человека.

В своем начале концептуальная основа деятельности Организации Объединенных Наций в области определения понятия «национальное учреждение по правам человека» была предельно широкой и включала практически любое учреждение на национальном уровне, имеющее прямое или косвенное воздействие на поощрение и защиту прав человека. В понятие национальных учреждений по защите прав человека вошли все государственные и общественные органы и организации, которые, так или иначе, участвуют в защите прав человека.

Кроме того, ответственно, судебным властям, административным трибуналам, законодательным органам, неправительственным организациям, юридическим конторам и программам социального обеспечения уделяется такое же внимание, как и национальным комиссиям, институту омбудсмена и соответствующим структурам.

Вопрос о национальных органах по правам человека впервые был рассмотрен Экономическим и социальным советом ООН (ЭКОСОС) в 1971 г. в качестве «задачи, к выполнению которой должны стремиться

все народы и все государства». На второй сессии в 1946 г. ЭКОСОС предложил государствам-членам рассмотреть вопрос о желательности учреждения информационных групп или местных комитетов по правам человека в пределах своих стран для сотрудничества в развитии деятельности Комиссии по правам человека.

18–29 сентября 1978 г. в Женеве проходил семинар по национальным и местным учреждениям, занимающимся защитой прав человека, с целью выработки руководящих принципов в отношении структуры и функционирования национальных учреждений по правам человека.

Однако лишь в последние несколько лет международное сообщество смогло прийти к согласию относительно оптимальной структуры и функционирования этих органов.

Крупной вехой в этом процессе стала разработка *Принципов, касающихся статуса и функционирования национальных учреждений, занимающихся защитой и поощрением прав человека*¹, которые были поддержаны Генеральной Ассамблеей в 1993 г. В том же году Всемирная конференция по правам человека вновь подтвердила значение и конструктивную роль национальных учреждений по правам человека и призвала правительства укреплять такие органы.

В процессе работы в области национальных учреждений Организация Объединенных Наций пришла к выводу, что невозможно или не следует рекомендовать всем странам единую модель национального учреждения как необходимого механизма для выполнения их международных обязательств в области прав человека. Хотя каждая страна может с пользой для себя воспользоваться опытом других стран, национальные учреждения должны создаваться с учетом местных культурных и правовых традиций, а также существующей политической организации.

Широкая формулировка понятия национального учреждения по правам человека сужалась до тех пор, пока не была выделена узкая группа учреждений и не были определены конкретные общие функции таких учреждений.

Самое главное, что из этого понятия были исключены государственные органы и организации.

В настоящее время для целей деятельности Организации Объединенных Наций под термином «национальное учреждение» понимается орган, который создается правительством в соответствии с конституцией, или с законом, или с декретом и функции которого конкретно определены как поощрение и защита прав человека.

¹ National Human Rights Institutions. United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. Geneva: United Nations, 2004. P. 4.

Национальные учреждения по правам человека отличаются от неправительственных правозащитных организаций и других правозащитных институтов гражданского общества по следующим основным критериям.

1. Каждый вид национального учреждения по правам человека закрепляется в конституции или в специальном нормативно-правовом акте (законе, указе, положении и т.п.) именно как правозащитная организация.

Неправительственные правозащитные организации гражданского общества создаются на основе общих положений конституции и законодательства об общественных объединениях.

2. Национальные учреждения по правам человека создаются и формируются государством.

Как правило, в состав национальных учреждений по правам человека входят представители НПО и другие видные общественные деятели, но критерии, процесс формирования и персональный состав национальных учреждений по правам человека определяют органы государственной власти.

Неправительственные правозащитные организации и другие общественные объединения по защите и содействию в реализации прав человека создаются гражданским обществом без участия государства.

Главное отличие правозащитных общественных объединений и других общественных институтов гражданского общества от национальных учреждений по правам человека в том, что они формируются и осуществляют свою деятельность без вмешательства государства.

3. Национальные учреждения по правам человека наделяются особыми полномочиями, которых нет у неправительственных правозащитных организаций (НПО) и других общественных объединений по защите и содействию в реализации прав человека.

По своей юридической сущности национальные учреждения по правам человека находятся между органами государственной власти (органами местного самоуправления) и неправительственными правозащитными организациями (другими общественными объединениями по защите прав человека).

Государство и гражданское общество в одинаковой мере заинтересованы в создании таких национальных учреждений по правам человека, которые выступают, по сути, посредником в споре между государством и человеком или гражданским обществом.

Общепризнанная классификация национальных учреждений по правам человека пока отсутствует.

Она представляется достаточно сложной, потому что на практике различные виды национальных учреждений по правам человека часто выполняют одинаковые функции. И наоборот, в разных странах одинаковые по названию национальные учреждения по правам человека могут выполнять различные функции.

Всемирная конференция по правам человека, состоявшаяся под эгидой ООН в 1993 г. в Вене, поощрила создание и укрепление национальных органов защиты прав человека в соответствии с Принципами касающимися статуса и функционирования национальных учреждений, занимающихся защитой и поощрением прав человека (далее — Принципы).

Согласно Принципам национальные учреждения по правам человека должны выполнять следующие функции:

- действовать в качестве источника информации о правах человека для правительства и народа своей страны;
- оказывать помощь в просвещении общественности и содействии осознанию и уважению прав человека;
- рассматривать, обсуждать и давать рекомендации в отношении какого-либо конкретного положения дел, которое может сложиться в той или иной стране;
- консультировать по любым вопросам, касающимся прав человека, по запросам правительства;
- следить за состоянием законодательства, иными нормативными правовыми актами и судебными решениями в области защиты прав человека, а также готовить доклады по этим вопросам для соответствующих органов;
- выполнять любые другие функции, которыми наделяет их правительство, в связи с обязательствами государства по международным договорам и соглашениям, участником которых оно является;
- представлять правительству, парламенту, любому другому компетентному органу рекомендации, предложения и доклады, касающиеся любых вопросов, связанных с поощрением и защитой прав человека (в том числе касающихся законодательных и административных положений и любого случая нарушения прав человека);
- поощрять согласование национального законодательства и практики с международными документами по правам человека;
- содействовать ратификации международных документов и следить за осуществлением международных стандартов;
- оказывать содействие в подготовке докладов, представляемых в соответствии с международными документами;

- принимать участие в разработке программ, касающихся преподавания и исследований по вопросам прав человека, и распространять информацию о правах человека, привлекая внимание общественности к этим вопросам, в частности, посредством информирования и просветительской деятельности;

- осуществлять сотрудничество с Организацией Объединенных Наций, региональными учреждениями и национальными учреждениями других стран.

Принципы также предусматривают, чтобы национальные учреждения по правам человека имели полномочия принимать жалобы от отдельных лиц о нарушениях прав человека и оказывать им содействие в их разрешении.

Функции национальных учреждений в этом отношении могут основываться на следующих приоритетах:

- стремиться к дружественному урегулированию посредством соплатильной процедуры, принятия обязательных для исполнения решений или посредством иных средств;

- информировать подателя жалобы о его правах и об имеющихся в его распоряжении средствах правовой защиты и облегчать ему доступ к таким средствам;

- рассматривать жалобы или направлять их любому компетентному органу;

- давать рекомендации компетентным органам, в частности, путем предложений об изменении законов, других нормативных правовых актов или административной практики, которые препятствуют свободному осуществлению прав человека¹.

Несмотря на значительные трудности в классификации национальных учреждений по правам человека, в настоящее время *большинство национальных учреждений классифицируются по принадлежности к одной из трех широких категорий: «комиссии по правам человека», «специализированные учреждения по правам человека» и «институт омбудсмана».*

Возможность создания комиссий по правам человека, специализированных учреждений по правам человека и института омбудсмана определяется конституцией и получает свою конкретизацию в специальных законах или в других нормативных правовых актах.

В этих специальных законах или в иных нормативных правовых актах определяются цели, задачи, функции, принципы и порядок фор-

¹ См. подробнее: Права человека в международном и внутригосударственном праве: Учебник для вузов / Отв. ред. Р.М. Валеев. Казань, 2004. С. 237–238.

мирования национальных учреждений по правам человека, устанавливаются полномочия, формы и методы их деятельности.

Особо закрепляются полномочия по взаимодействию национальных учреждений по правам человека с органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в деле защиты прав человека.

Формирование и персональный состав комиссий по правам человека, как правило, определяются главой государства или правительством.

Омбудсмана, как правило, избирает парламент государства.

Специализированные учреждения по правам человека могут создаваться и формироваться как парламентом, так и высшими исполнительными органами государства (главой государства или правительством)

Поэтому, с определенными оговорками, можно считать, что деление (классификация) национальных учреждений по правам человека зависит как от ветви государственной власти, так и от органа публичной власти, который формирует или избирает персональный состав национального учреждения по правам человека.

Кроме этого основного деления, необходимо учитывать, что в федеративных государствах субъекты федерации также имеют право создавать свои национальные учреждения по правам человека.

В разных странах по-разному решается вопрос о возможности создания национальных учреждений по правам человека на уровне муниципалитетов. Но чаще всего законодательство государств не содержит специальных запретов на создание органами местного самоуправления своих правозащитных организаций.

Достаточно проблематично, но можно провести различие между комиссиями по правам человека (специализированными учреждениями по правам человека) и институтом омбудсмана по функциям, которые они осуществляют.

Перечень функций, которые выполняют национальные учреждения по правам человека, как указано выше, в принципе однороден, но последовательность или значимость этих функций для каждого национального учреждения по правам человека является специфической.

Главной функцией комиссий по правам человека является функция содействия человеку в реализации его основных прав и свобод.

Комиссии, а также специализированные учреждения по правам человека в отличие от омбудсмана обычно в большей степени занимаются вопросами системных и массовых нарушений прав человека, особенно проблемой дискриминации, как со стороны государства, так

и со стороны общества. В этом отношении комиссии по правам человека нередко предпринимают расследование не только действий органов публичной власти и их должностных лиц, но и действий юридических и физических лиц, коллективов людей и общественных организаций.

Другой не менее важной функцией является просветительская и консультативная деятельность. Просветительская и консультативная деятельность обращена к гражданам или общественности, а консультативная в том числе может быть обращена к органам государственной власти и органам местного самоуправления.

Как любая правозащитная организация, комиссии по правам человека также принимают индивидуальные жалобы и осуществляют функцию беспристрастного расследования.

Комиссии по правам человека могут создаваться для защиты как широкого, так и узкого спектра основных прав и свобод человека.

Специализированные учреждения по правам человека — это по существу такие же комиссии по правам человека, которые создаются для защиты от дискриминации со стороны общества и государства определенных социальных групп населения, например для защиты прав женщин, детей, военнослужащих, матерей погибших военнослужащих, инвалидов, национальных меньшинств, беженцев, вынужденных переселенцев и т.д.

Специализированные учреждения по правам человека обычно создаются для содействия проведению государственной политики, разработанной для социальной защиты одной или нескольких таких групп.

В целом такие учреждения выполняют функции, аналогичные функциям неспециализированных комиссий по правам человека, описанные выше.

Специализированные учреждения по правам человека также правомочны расследовать случаи и формы правонарушений и дискриминации в отношении отдельных лиц, принадлежащих к конкретной группе, или группы в целом.

Имея общие полномочия расследовать жалобы какого-либо члена группы на действия другого лица или государственного органа, эти специализированные учреждения, как и другие национальные учреждения по правам человека, далеко не всегда правомочны выносить обязательные решения или возбуждать судебное преследование.

Специализированные учреждения по правам человека осуществляют информационную и консультативную помощь для отдельных граждан и для органов государственной власти и общественных организаций.

Так же, как комиссии по правам человека, они осуществляют мониторинг эффективности действующего законодательства и правоприменительной практики в отношении определенной социальной группы. Выводы о состоянии законодательства и правоприменительной практики в отношении определенной социальной группы систематически доводятся до сведения органов государственной власти и широкой общественности.

Главная функция *института омбудсмена* заключается в том, чтобы следить за справедливостью и законностью действий органов государственной и муниципальной власти в отношении конкретных граждан. Институт омбудсмена создается для защиты прав отдельных лиц, которые считают себя жертвами несправедливых действий со стороны органов публичной власти и их должностных лиц. Соответственно омбудсмен в первую очередь выступает в качестве беспристрастного посредника между пострадавшим гражданином и публичной властью.

Вместе с тем деятельность омбудсмена не всегда ограничивается индивидуальными жалобами.

Так же как комиссии и специализированные учреждения, омбудсмен может по собственной инициативе начинать расследование вопросов, которые, по его мнению, вызывают глубокую озабоченность общественности или являются вопросами, затрагивающими права групп, а по этой причине едва ли могут являться предметом жалобы отдельного гражданина.

Основными принципами организации деятельности национальных учреждений по правам человека являются:

- независимость;
- установленная юрисдикция и необходимые полномочия;
- доступность;
- сотрудничество;
- оперативная эффективность;
- отчетность.

Независимость. Независимость национальных учреждений по правам человека основана в первую очередь на том, что они формируются на основе закона высшими органами законодательной или исполнительной власти. Как правило, эти учреждения подотчетны только парламенту или главе государства.

Независимый характер национальных учреждений по правам человека достигается также тем, что в их состав, как правило, входят представители различных групп гражданского общества, которые обладают особыми знаниями и опытом в области защиты прав человека.

Сотрудники национальных учреждений по правам человека имеют особые гарантии их деятельности, привилегии и иммунитеты.

Национальные учреждения по правам человека имеют стабильное бюджетное финансирование, т.е. относительную финансовую независимость.

Установленная юрисдикция и необходимые полномочия. Полномочия национальных учреждений по правам человека устанавливаются конституцией или специальным законом, что позволяет этим учреждениям иметь доступ к документам всех соответствующих государственных органов и возможность принудить свидетелей, включая государственных чиновников, предоставить соответствующую информацию.

Для надлежащего выполнения своих задач национальные учреждения по правам человека обычно имеют возможность получать доказательства, касающиеся расследуемого вопроса. Это полномочие имеет большое значение в том смысле, что ограждает от возможности воспрепятствовать расследованию в результате отсутствия стремления к сотрудничеству со стороны лица или органа, являющегося объектом жалобы.

Доступность. Доступность национальных учреждений по правам человека связана с наличием необходимого уровня информированности среди населения о функциях и возможностях данных учреждений. Немаловажным фактором является физическая доступность национальных учреждений, которая достигается путем создания широкой сети филиалов и представительств в регионах и на местах.

Сотрудничество. Национальное учреждение должно устанавливать и поддерживать тесные контакты как с органами публичной власти, так и с неправительственными организациями (НПО) и общественными группами, которые прямо или косвенно участвуют в поощрении и защите прав человека.

Особая важность взаимодействия с НПО обусловлена тем, что в силу более высокой оперативной гибкости НПО зачастую способны предоставить национальным учреждениям по правам человека подробную информацию о положении с правами человека в стране и о структурных или законодательных пробелах, а также обратить его внимание на социальные или другие изменения.

Неправительственные и общественные организации могут привлекаться для сотрудничества в качестве партнеров по отдельным проектам и программам.

Любая организация, имеющая специальные знания, может даже привлекаться национальным учреждением по правам человека для проведения конкретного расследования или обследования.

Как правило, национальные учреждения по правам человека обычно проводят консультации и взаимодействуют с соответствующими НПО при проведении мониторинга, исследований или обследований по вопросам защиты прав человека.

Оперативная эффективность. Эффективность деятельности национальных учреждений по правам человека напрямую связана с квалификацией персонала и методами деятельности этих учреждений.

Отчетность. По закону, как правило, деятельность национальных учреждений по правам человека подотчетна органам государственной власти, которые избрали или сформировали эти учреждения (парламенту, главе государства или правительству). Не менее важно определить способы и формы отчетности национальных учреждений по правам человека перед гражданским обществом.

Более подробно функции, полномочия и организация деятельности конкретных национальных учреждений по правам человека, в том числе и омбудсмена, будут рассмотрены в следующем параграфе.

§ 3. Комиссии по правам человека. Институт омбудсмена. Правовой статус уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в ее субъектах

Национальная система несудебных институтов по защите прав и свобод человека и гражданина состоит из нескольких звеньев и уровней.

К ним относятся такие национальные учреждения, как институт омбудсмена и комиссии по правам человека, которые весьма эффективно разрешают споры между государством и гражданами, которые также выступают представителями интересов граждан, посредниками в отношениях между частными и должностными лицами¹.

Комиссии по правам человека занимаются главным образом защитой граждан от всех форм дискриминации, а также защитой гражданских и политических прав человека. На них также возлагаются обязанности поощрять и защищать экономические, социальные и культурные права. Полномочия и функции конкретной комиссии четко определяются законом, на основе которого она создается. Этот закон служит также для определения юрисдикции комиссии, в частности, путем определения тех видов правонарушений, в отношении которых она правомочна расследовать нарушения прав человека. Одни комиссии занимаютс

¹ Human Rights Fact Sheet No 17. Geneva: Centre for Human Rights United Nations Office at Geneva. 2001. P. 9–17.