

УДК 340.5

И.В. Левченко

*Байкальский государственный университет,
г. Иркутск, Российская Федерация*

ОБЩИЕ ЧЕРТЫ И ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВОЗАЩИТНЫХ ИНСТИТУТОВ

АННОТАЦИЯ. Статья отражает исторические особенности процесса возникновения и становления Национальных правозащитных институтов (НПИ). Осуществление правозащитных функций негосударственными органами и организациями имеет огромное значение для прогрессивного развития гражданского общества и государства. Права человека являются ограничителем политической власти, выступают в качестве средства контроля за ее осуществлением. Автором исследуется как зарубежный, так и отечественный опыт формирования и деятельности НПИ. Обращается внимание на деятельность омбудсменов в современных странах, связанную с соблюдением законности и укреплением правовой основы в деятельности исполнительной власти, внесудебного контроля. Анализ деятельности НПИ позволяет выявить их общие и специфические черты. НПИ являются важным дополнительным (субсидиарным) механизмом правового обеспечения, не подменяющим, а действующим наряду с парламентским, судебным, административным и другими формами контроля, существующими в государстве. Главной их задачей является защита прав граждан. Проводится сравнительный анализ нормативно-правового обеспечения деятельности НПИ. Отмечается необходимость международного сотрудничества, обмена опытом. Делается вывод о том, что законодательное обеспечение деятельности НПИ способствует развитию демократических процессов, связанных с реализацией прав и свобод человека и гражданина.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Омбудсмен, Уполномоченный по правам человека, сравнительно-правовой анализ, Национальный правозащитный институт, правозащитная деятельность.

ИНФОРМАЦИЯ О СТАТЬЕ. Дата поступления 9 апреля 2019 г.; дата принятия к печати 21 июня 2019 г.; дата онлайн-размещения 15 июля 2019 г.

I.V. Levchenko

*Baikal State University,
Irkutsk, Russian Federation*

GENERAL TRAITS AND FEATURES OF PRESENT-DAY NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS

ABSTRACT. The article reflects the historical features of the process of emergence and establishment of national human rights institutions (NHRIs). Performing human rights functions by non-governmental bodies and organizations is of great importance for progressive development of the civil society and the state. Human rights are a limitation of political power and act as a means of monitoring its implementation. The author investigates both foreign and domestic experience of development and performance of NHRIs. Attention is drawn to the activities of ombudsmen in modern countries related to due course of law and the strengthening of the legal framework in the activities of the executive, extrajudicial control. Analysis of the NHRI performance allows to reveal their common and specific features. The NHGIs are an important additional (subsidiary) mechanism of legal support, not substituting but acting along with the parliamentary, judicial, administrative and other forms of control existing in the state. Their main task is to protect the rights of citizens. The article carries out a comparative analysis of the regulatory and legal support of the NHRIs, notes the need for international cooperation and exchange of experience. It makes a conclusion that legislative support of the NHRI performance contributes to the development of democratic processes related to the implementation of human and civil rights and freedoms.

© Жмуров Д.В., Протасевич А.А., Костромина А.С., 2019

Baikal Research Journal

электронный научный журнал Байкальского государственного университета

KEYWORDS. Ombudsman, Commissioner for human rights, comparative and legal analysis, national human rights institution, human rights activities.

ARTICLE INFO. Received April 09, 2019; accepted June 21, 2019; available online July 15, 2019.

Система защиты прав человека имеет длительную историю формирования и развития. Первые ее элементы, связанные с ограничением вторжения государства в частную жизнь, зафиксированы в английской Великой хартии вольностей 1215 г. С конца XVII в. получает распространение и признание концепция «естественных прав» человека. Практическое ее признание и воплощение происходит с принятием американской Декларации независимости. Огромная роль в систематизации и определении конкретных прав человека принадлежит Декларации прав человека и гражданина 1789 г. во Франции.

В XIX и XX вв. социально-экономические и политико-правовые изменения обусловили дальнейшее развитие концепции прав человека. Стали меняться представления о сущности и количестве прав человека, подлежащих защите. Расширился круг слоев населения, людей, имеющих права, подлежащие защите. Не только на национальном, но и на международном уровне активно начался процесс по совершенствованию старых и созданию новых механизмов защиты прав человека. Во многом, на стремление защитить права людей оказали последствия Второй мировой войны. Итоги были настолько ужасающими, что привели к глубокому переосмыслению всем мировым сообществом значения проблемы прав человека.

Осознание того, что успешное развитие общества и государства во многом зависит от уровня прав и свобод, определяющих активность и творческий потенциал личности, привело к утверждению современными конституциями в большинстве стран положений, гарантирующих наличие разнообразных институтов по защите прав и свобод своих граждан. Согласно Конституции Российской Федерации права человека и гражданина являются высшей ценностью и подлежат особой защите, как со стороны государства, так со стороны иных лиц. Из конституции Российской Федерации следует, что правозащитная деятельность является одним из важнейших элементов конституционной системы защиты прав человека. Вместе с тем комплексные исследования, связанные с проблемой правовой защищенности человека в России на современном этапе отсутствуют. Не получило должного внимания и развития понятие «право человека на правовую защиту». До настоящего времени в науке ведутся дискуссии относительно понятия «правозащитная деятельность», субъектов ее осуществляющих. Основной целью правозащитной деятельности является восстановление нарушенного права. Правоприменительная практика показывает, что решить проблемы правовой защищенности граждан в рамках осуществления государством правоохранительной деятельности не представляется возможным. Правозащитные функции могут осуществлять как государственные, так и негосударственные органы и организации. Однако на практике государственные органы чаще всего направлены на исполнение интересов государства. Поэтому многие специалисты отмечают, что в настоящее время предлагаются различные альтернативные и дополнительные пути и средства, эффективные и полезные для решения правовых конфликтов через посредничество и примирение участвующих сторон.

В мировой практике получил широкое распространение институт Уполномоченного по правам человека (Национальный правозащитный институт — далее НПИ). Сегодня он функционирует более чем в 120 странах Европы, Америки, Азии, Африки, Океании. Благодаря этому институту наряду с традиционными

классическими механизмами контроля за деятельностью государственных органов в целях обеспечения прав и свобод граждан (судебный, парламентский, общественный и др.), появилась возможность разрешения конфликтов между государственными и индивидуальными интересами при участии представителей и государства и гражданского общества. После окончания Второй мировой войны данный институт получил законодательное и общественное признание в государствах на международном, региональном и национальном уровнях.

Одним из первых международных институтов по содействию и защите прав человека стал созданный в 1946 г. Экономический и социальный совет ООН. 10 декабря 1948 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Всеобщую Декларацию прав человека, которая с этого времени стала базовой для разработки международных соглашений. Как отмечает В.В. Чукина: «принятие международных конвенций по правам человека, Всемирная конференция по правам человека и План действий стимулировали массовый рост национальных правозащитных институтов», правовые основы которых, несмотря на страновое многообразие должны были соответствовать международным стандартам, называемым в системе ООН «Парижскими принципами» [1]. За довольно длительный период своего существования Парижские принципы стали основой для создания и функционирования НПИ по правам человека. Отсутствие в них жестких нормативов в отношении реализации принципов, определения компетенций, способов формирования и методах действия привело к многообразию типов действующих сегодня НПИ. В то же время специалистами отмечается как слабая сторона «Парижских принципов», отсутствие постановки вопроса о правовых гарантиях в принятии адекватных мер в случаях выявления на практике нарушений прав человека [2, с. 171].

Несмотря на многообразие типов, отсутствие универсального характера НПИ сравнительно-правовой анализ позволяет определить их общие черты. Общей, прежде всего является цель, задачи, определяющие деятельность этих институтов. В разных странах они имеют разные названия: «Парламентский комиссар» в Англии, «Народный защитник» в Австрии, Испании, «Публичный защитник» в Италии, «Посредник (Медиатор) во Франции, «Общественный адвокат и помощник гражданина» в США, «Уполномоченный по правам человека» в России и др. Это многообразие форм и названий определено разностью национальных и правовых систем, и также свидетельствует о способности данного института (который за рубежом чаще называют «институтом омбудсмена») к модификации не меняя своей природы и содержания. Обобщая мировую практику в деятельности НПИ в Федеральном конституционном законе «Об уполномоченном по правам человека в РФ» от 26.02.1997 г. № 1-ФК в статье 1 говорится: «Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами».

Стремясь к выполнению данной цели современные НПИ являются важным дополнительным (субсидиарным) механизмом правового обеспечения, не подменяющим, а действующим наряду с парламентским, судебным, административным и другими формами контроля, существующими в государстве. Главной их задачей является защита прав граждан. Правовые защитники имеют как правило право принимать и рассматривать жалобы от частных лиц, которые являются гражданами государства, имеют вид на жительство, являются иностранными гражданами, или просто находятся на территории государства. Принимаются жалобы людей, которые до этого обращались в суд или административные органы, но не согласны с принятым решением. Может правозащитник действовать и по соб-

ственной инициативе. Мировая практика показывает рост доверия к деятельности правозащитников. Как отмечает С.В. Лукошкина: «Потребность в подобном институте действительно велика, особенно, если иметь в виду то, что процедура обращения к омбудсмену лишена строгих правил и высоких расходов, в отличие от обращения в суд где процедуры продолжительны, дороги и обременены заранее в жесткие рамки» [3, с. 73]. Среди задач, которые решаются НПИ: восстановление нарушенных справедливости и прав; правовое просвещение граждан по вопросам прав и свобод человека; совершенствование правового законодательства страны с учетом нарушений прав граждан; контроль над работой государственных структур; развитие международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека.

В международной практике НПИ утверждаются тремя путями. Первая модель — создание НПИ на основе конституционных положений, развитых позже в законодательстве. Этот путь прошли НПИ Швеции, Венгрии, Испании, Дании и других стран. Вторая модель формирования НПИ — в результате принятия специального закона, а затем только закрепление НПИ на конституционном уровне; Этот путь прошли Португалия, Польша и другие страны. Третья модель связана с созданием НПИ на базе специального закона без закрепления положений о нем в конституции. Такая модель характерна для Великобритании, Франции, Австралии, некоторых штатов США и др. [4, с. 84].

Институт омбудсмана имеет скандинавское происхождение. Впервые НПИ появился в Швеции в начале XIX в., а второй страной стала Финляндия, в которой положения об НПИ были закреплены Конституцией 1919 г. В настоящее время законодательство разных стран закрепляет целый ряд позиций НПИ: правовой статус; компетенцию; порядок назначения и освобождения от должности; определяет количество входящих в НПИ лиц, предусматривает независимость и не подотчетность каким-либо государственным должностным лицам; формы взаимодействия с неправительственными правозащитными организациями и др. Традиционно должности в НПИ занимают лица, пользующиеся широкой известностью и поддержкой в обществе. Так первым омбудсменом в Швеции в 1810 г. стал председатель Конституционного комитета парламента и лидер Конституционной партии Швеции Ларе Август Маннергейм. Он не был по профессии юристом. Однако, опыт общественной и политической работы помог ему получить необходимые знания и авторитет для успешного замещения этой должности.

В современном мире члены НПИ приравниваются к высшим представителям государственной власти, избираются в основном из числа высококвалифицированных юристов. Анализ законодательства различных стран мира показывает, что преимущественно данная должность приравнивается либо к должностям председателя или члена Конституционного суда, либо к должности заместителя правительства. Необходимым условием деятельности членов НПИ является их политическая нейтральность. Отсутствие политической принадлежности — обязательное требование при избрании или назначении уполномоченного по правам человека, нашедшее отражение в законодательстве во всех странах. Также законодательно к претендентам на должности в НПИ предъявляются требования по возрасту, гражданству, образованию и др. Учитываются личные качества претендентов, их моральный и нравственный стержень.

По месту в системе государственной власти, порядку назначения, подотчетности, объему полномочий различают три функциональные модели НПИ. Первая модель («исполнительный омбудсмен») сегодня встречается редко (например во Франции, Казахстане). Ее особенностью является то, что должностные лица в НПИ назначаются правительством или президентом страны и соответственно

им подотчетны. При второй модели («независимый омбудсмен») члены НПИ назначаются либо президентом, либо парламентом страны. Однако, в этом случае, после назначения они обладают служебной ответственностью, осуществляют свои полномочия по отношению к государственным органам, принадлежащим различным ветвям власти, никому не подотчетны. При третьей модели («парламентский омбудсмен») члены НПИ избираются парламентом и подотчетен ему. Однако он выступает как специфический орган парламентского контроля, имеет большие полномочия, определенную автономию и независимость. Специалисты полагают, что анализ надзорных полномочий позволяет классифицировать зарубежные НПИ на несколько категорий: 1). НПИ, полномочия которых распространяются на государственные органы всех ветвей власти (например в Швеции, Финляндии, Польше); 2). НПИ, полномочия которых распространяются лишь на органы исполнительной власти (таких НПИ большинство, в том числе в странах СНГ и Балтии); 3). НПИ, полномочия которых охватывают не только государственные органы, но и распространяются на негосударственные структуры. [5, с. 16–17].

На особенности формирования и функционирования НПИ влияет форма государственного устройства. В государстве с политической децентрализацией возможно: 1). Существование одного национального омбудсмана (что в целом не согласуется с принципом политической децентрализации); 2). Отсутствие одного национального омбудсмана и формирование нескольких омбудсменов в автономных образованиях (в унитарном государстве) и в субъектах (в федеративном государстве); 3). Сосуществование национального и регионального омбудсменов.

Одной из характерных тенденций в развитии НПИ является учреждение постов специализированных омбудсменов. В Канаде вначале появились специализированные омбудсмены (Уполномоченный по официальным языкам Канады — в 1969 г. Омбудсмен по вопросам информации Канады — 1983 г.), а только потом омбудсмен общей компетенции (в 1986 г.). Как правило, специализированные омбудсмены появляются, когда НПИ уже функционирует. Распространение получили такие специализированные омбудсмены как: финансовый, страховой, для предпринимателей, детский, для вооруженных сил и др. Специализация омбудсменов помогает уменьшить нагрузку на каждого из них, способствует повышению эффективности работы НПИ. Положительный опыт хорошо воспринимается другими государствами. Например, должность детского омбудсмана впервые была учреждена в Норвегии в 1981 г., а в настоящее время этот институт действует в более 77 странах.

НПИ в России появился сравнительно недавно. В новейшей российской истории первым внесудебным правозащитным институтом своего рода аналогом зарубежных НПИ стала Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации. Она была создана в 1993 г. в рамках начавшейся поэтапной конституционной реформы. Целью создания данной Комиссии провозглашалось усиление гарантий гражданских и политических прав граждан. В Конституции РФ (п «д» ч. 1 ст. 103) были заложены нормы, согласно которым к ведению Государственной Думы относятся назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом. 4 марта 1997 г. официально опубликован и вступил в силу Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Должность Уполномоченного по правам человека в РФ учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими. Деятельность уполномоченного дополняет существующие средства

защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Некоторые специалисты отмечают, что в силу ряда объективных причин Формирование НПИ в России имело ряд отличий. В странах развитой демократии функции омбудсмена сводятся в основном к проверке чистоты и корректности административных процедур, а также правовых норм, примененных государственным органом в отношении частного лица. Такой подход обусловлен наличием развитого законодательства и действующей практики, которые полно обеспечивают права и свободы человека. В странах развивающейся демократии законодательство о правах и свободах находится в процессе становления и развития, а практика применения не всегда безупречна и единообразна. В результате функции Уполномоченного по правам человека в России определены гораздо шире и включают не только проверку соблюдения процедур и нарушенных прав, но в первую очередь, деятельность по восстановлению нарушенных прав гражданина, а также анализ действующего законодательства о правах и свободах человека, законодательные предложения с целью его совершенствования, правовое просвещение населения и др. [6, с. 51]. По окончании календарного года Уполномоченный по правам человека подводит итоги своей деятельности публично в докладе. Также в специальных докладах обобщаются типичные и носящие массовый характер нарушения прав граждан, предлагается комплекс законодательных, экономических, организационных, воспитательных и иных мер для искоренения этих негативных явлений.

Подводя итоги, следует обратить внимание на то, что проблема прав и свобод человека и гражданина в современном мире вышла за рамки национальных государств и приобрела глобальный характер. Из анализа деятельности современных НПИ следует, что при всей их специфике в разных государствах, они имеют гораздо больше общего. Выступая в феврале 2019 г. по поводу вступления России в Международный институт омбудсменов в 2019 г., Уполномоченный по правам человека в РФ Татьяна Москалькова обратила внимание на некоторые проблемы, которые следует решать: несовершенство законодательства, которое не позволяет защитить омбудсмена от притязаний национальных государственных властей; волокита в исправлении выявленных нарушений соответствующими государственными органами; несправедливые решения. Она отметила, что любые формы интеграции сегодня на пространстве защиты прав человека очень важны, в том числе обмен лучшими практиками в области защиты прав человека.

Список использованной литературы

1. Чуксина В.В. Новеллы в праве на участие национальных правозащитных институтов в механизмах ООН по правам человека [Электронный ресурс] / В.В. Чуксина // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). — 2012. — № 3. — Режим доступа: <http://brj-bguer.ru/reader/article.aspx?id=13602>.
2. 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.
3. Лукошкина С.В. К вопросу об иммунитете омбудсмена в российском уголовном судопроизводстве / С.В. Лукошкина // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. — Иркутск, 2014. — С. 71–77.
4. Ищук В.Г. Исторический анализ формирования института омбудсмена: отечественный и зарубежный опыт / В.Г. Ищук // Философия права. — 2016. — № 3 (76). — С. 83–87.

5. Караманукян Д.Т. Современные зарубежные модели института омбудсмена / Д.Т. Караманукян // Вестник Омского юридического института. — 2011. — № 2 (15). — С. 15–18.

6. Малышев Е. Проблемы развития института уполномоченного по правам человека в РФ / Е. Малышев // Власть. — 2013. — № 12. — С. 51–53.

References

1. Chuksina V.V. Novelties in National Human Rights Institutions' Right for Participation in un's Mechanisms of Protecting Human Rights. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law)*, 2012, no. 3. Available at: <http://brj-bguerp.ru/reader/article.aspx?id=13602>. (In Russian).

2. Chuksina V.V. National Institutions of Human Rights Protection: from Quasi-Legal Principles to International Standards. *Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2010, no. 5 (73), pp. 171–174. (In Russian).

3. Lukoshkina S.V. The Question of Immunity of the Ombudsman in Russian Criminal Proceedings. *Sibirskie ugovolno-protsessual'nye i kriminalisticheskie chteniya* [Siberian Criminal Procedure and Criminalistic Readings]. Irkutsk, 2014, pp. 71–77. (In Russian).

4. Grigorevich I.V. Historical Analysis of Formation of Ombudsman Institute: Domestic and Foreign Experience. *Filosofiya prava = Philosophy of Law*, 2016, no. 3 (76), pp. 83–87. (In Russian).

5. Karamanukyan D.T. Modern Ombudsman Models in Foreign Countries. *Vestnik Omskogo yuridicheskogo instituta = Vestnik of the Omsk Law Institute*, 2011, no. 2 (15), pp. 15–18. (In Russian).

6. Malyshev E. Problems of Development of the Institution of the Commissioner for Human Rights in Russia. *Vlast' = Power*, 2013, no. 12, pp. 51–53. (In Russian).

Информация об авторе

Левченко Ирина Владимировна — доцент, кафедра государственно-правовых дисциплин, Байкальский государственный университет, Российская Федерация, г. Иркутск, e-mail: irina-levchenko@bk.ru.

Author

Irina V. Levchenko — Associate Professor, Chair of State and Legal Disciplines, Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation, e-mail: irina-levchenko@bk.ru.

Для цитирования

Левченко И.В. Общие черты и особенности современных Национальных правозащитных институтов / И. В. Левченко // *Baikal Research Journal*. — 2019. — Т. 10, № 2. — DOI : 10.17150/2411-6262.2019.10(2).20.

For Citation

Levchenko I.V. General Traits and Features of Present-Day National Human Rights Institutions. *Baikal Research Journal*, 2019, vol. 10, no. 2. DOI: 10.17150/2411-6262.2019.10(2).20. (In Russian).