

ИНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА КАК НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРЕВЕНТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ ПРОТИВ ПЫТОК

Рассмотрены проблемы законодательного закрепления полномочий и организационных изменений, связанных с наделением омбудсменов новыми функциями национальных превентивных механизмов (НПМ) против пыток и других жестоких видов обращения и наказания. Проанализированы слабые и сильные стороны функционирования института омбудсмена как НПМ в зарубежных странах. Показано, что назначение омбудсменов в качестве НПМ служит примером реализации инновационного правозащитного подхода.

Ключевые слова: уполномоченный по правам человека, омбудсмен, национальный превентивный механизм против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

V.V. CHUKSINA
PhD in Law, Associate Professor,
Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk
e-mail: v-chuksina@yandex.ru

INSTITUTION OF OMBUDSMAN AS NATIONAL PREVENTIVE MECHANISM AGAINST TORTURE

The article deals with the problems of legislative consolidation of the powers and organizational changes associated with empowering ombudsmen to fulfil new functions of national preventive mechanisms (NPMs) against torture and other cruel or degrading treatment or punishment. The strengths and weaknesses of the functioning of the institution of ombudsman as NPMs in foreign countries are analyzed. It is shown that the appointment of ombudsmen as NPMs serves as a model of implementation of innovative human rights approach.

Keywords: commissioner for human rights, ombudsman, national preventive mechanism against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

Как международное право, начиная со Всеобщей декларации прав человека и других актов, включая Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее — Конвенция) и Факультативный протокол к ней (далее — ФПКПП), так и национальное право практически всех государств запрещают пытки и различные формы обращения с людьми, унижающие их человеческое достоинство. При этом международно-правовые стандарты (в отличие от российской законодательной интерпретации, в том числе и Конституции РФ) трактуют понятие «человеческое достоинство» в более глубинном социально-онтологическом смысле — как признание ценности и самоценности человека, как соответствие человеческой сущности.

Законмерно, что Конвенция (ст. 4) закрепила признание актов пыток как уголовных преступлений и создала новый контролирующий орган (ст. 17) — Комитет против пыток для обеспечения соблюдения и применения Конвенции. Необходимо подчеркнуть, что Конвенция (ст. 1) определяет пытки в узком смысле: только как действия, причиняющие боль или страдания, совершаемые «государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия» [1]. При таком

подходе к пыткам одной из главных обязанностей государств становится разработка внесудебных мер, направленных на предупреждение и пресечение пыток и других форм жестокого обращения с людьми со стороны государственных должностных лиц, и в первую очередь с наиболее уязвимыми в этом отношении — с лицами, лишенными свободы. По нашему мнению, современное государство, декларирующее гуманистические принципы, должно обеспечивать эффективную защиту от пыток в широком смысле: как от жестокого обращения со стороны государственных должностных лиц, так и со стороны субъектов, не являющихся таковыми.

В рамках темы напомним, что ФПКПП предусматривает: 1) создание системы регулярных посещений мест лишения свободы независимыми международными органами и определенного порядка их взаимодействия с национальными органами; 2) создание Подкомитета по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания Комитета против пыток (далее — ППП); 3) учреждение/назначение независимых национальных превентивных механизмов (одного или нескольких органов для регулярных посещений мест лишения свободы) (далее — НПМ) [8].

Примечательно, что с 2011 г. ППП стал самым большим (25 членов) договорным органом по содействию и защите прав человека. В отношении национальных превентивных механизмов им был принят отдельный набор руководящих принципов [6].

В настоящее время Российская Федерация не является государством-участником ФПКПП. Несмотря на то, что у нас нет официально назначенного НПМ, в последние годы принят ряд мер законодательного и организационного характера, направленных на предупреждение жестокого обращения в местах лишения (в широком смысле) свободы. Особо стоит отметить Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Изменения, внесенные в него в декабре 2011 г., расширяют полномочия и увеличивают верхний предел численности общественных наблюдательных комиссий по осуществлению общественного

контроля, а также вводят новые принципы осуществления общественного контроля и Кодекс этики членов общественных наблюдательных комиссий [2]. Согласно ст. 36.1 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (далее — УПЧ РФ) общественные наблюдательные комиссии субъектов РФ обязаны ежегодно направлять УПЧ РФ материалы по итогам осуществления своей контрольной деятельности. Однако ФКЗ об УПЧ РФ не закрепляет принципов системного (в том числе и систематического) сотрудничества УПЧ РФ с этими комиссиями, не акцентирует пытки и другие формы жестокого обращения как особую сферу внимания УПЧ РФ и не определяет его роль в системе их профилактики. К этому следует добавить, что в России имеются и другие пробелы нормативного регулирования в сфере защиты права на свободу и личную неприкосновенность, а также и практика применения насилия. Так, например, 10 января 2012 г. Европейский суд по правам человека вынес второе пилотное постановление, обязав российские власти срочно принять меры к устранению «бесчеловечных или унижающих достоинство» условий содержания заключенных в СИЗО. На системную проблему массовых нарушений в России международной нормы о запрете пыток Страсбург указал после вынесения 90 решений по таким жалобам, в том числе экс-главы ЮКОС Михаила Ходорковского, которые до сих пор полностью не исполнены [7].

Понятно, что наряду с субъективными факторами, правовая и/или процессуальная неопределенность, недостаточное материальное обеспечение мест лишения свободы создают объективные предпосылки для жестоких или унижающих человеческое достоинство видов обращения. Поэтому значимость проблемы искоренения пыток и всех форм жестокого обращения с людьми в РФ носит не абстрактный, а реальный характер и еще более актуализирует создание эффективного НПМ. При этом, безусловно, позитивный опыт других стран будет полезен.

Анализ создания превентивных механизмов в соответствии с требованиями ФПКПП и рекомендациями ППП показывает, что подавляющее большинство государств пошли по пути назначения омбудсменов для выполнения этой функции. Например, Шве-

ция — родина института омбудсмана назначила институт парламентского омбудсмана и Канцлера юстиции в качестве своих национальных превентивных механизмов. Комитет против пыток ООН выразил обеспокоенность тем, что назначенные институты по своему характеру не являются превентивными и что правительство не выделило никаких дополнительных ресурсов [5]. При этом уместно напомнить, что согласно ФПКПП создание НПМ не является самоцелью, а должно стать частью общенациональной системы профилактики пыток и других форм жестокого обращения. На этом фоне эффективная работа шведского варианта НПМ представляется проблематичной ввиду того, что Швеция не инкорпорировала во внутреннее законодательство преступления, связанные с пытками, как они определяются в Конвенции. А также, несмотря на то, что Швецию можно считать примером «продвинутого» уровня соблюдения прав человека, ее законодательство не содержит конкретных положений (так же, как и в России), обеспечивающих, чтобы показания, полученные под пыткой, не использовались в качестве доказательства в ходе любого судебного разбирательства.

Говоря о новой роли омбудсменов следует подчеркнуть, что большинство омбудсменов (Албания, Азербайджан, Армения, Грузия, Испания, Кипр, Коста-Рика, Польша, Сербия, Чешская республика, Эстония и др.) отличаются от первоначального классического (шведского) типа такого института и выступают как пост-омбудсмен институты [9, с. 34].

Одним из первых таких институтов можно считать испанского Народного защитника прав человека, мандат которого изначально включал широкие профилактические меры по защите прав человека. В 2007 г. он был назначен исполнять функцию НПМ. В ноябре 2009 г. на основании поправок, внесенных в Конституционный закон от 1981 г. о «Защитнике народа», он официально закрепил этот статус: «Защитник должен действовать как национальный механизм для предотвращения пыток, в соответствии с Конституцией, настоящим законом и Дополнительным протоколом к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» [11]. Для технической и юридической под-

держки при Защитнике предусмотрено создание Консультативного совета из представителей неправительственных организаций. Структура, состав и полномочия совета устанавливаются соответствующим положением о Консультативном совете.

Испания не является федеративным государством, но имеет омбудсменов автономных сообществ, которые наделены полномочиями по посещению мест содержания под стражей. В частности, интересным примером служит инициатива Каталонии. Омбудсмен Каталонии (Sindic de Greuges) законодательно утвержден каталонским парламентом как децентрализованный НПМ. При каталонском омбудсмене предусматривается создание Целевой группы для посещений и Консультативного совета по предотвращению пыток и других жестоких обращений. Члены Консультативного совета должны быть независимыми экспертами с признанными профессиональными знаниями и навыками. Кандидатуры членов совета предлагаются НПО и утверждаются парламентом Каталонии. В этой связи актуализируется проблема сотрудничества омбудсменов автономных сообществ и координации их деятельности в рамках выполнения Народным защитником Испании функции НПМ [12].

Несколько другой подход к назначению омбудсмана в качестве НПМ реализован в Азербайджане. Уполномоченный по правам человека (омбудсмен) Республики Азербайджан изначально был утвержден в этом качестве Указом Президента республики от 13 января 2009 г. В декабре 2010 г. Милли Меджлис (парламент) Азербайджана принял Конституционный закон о внесении дополнений и изменений в Конституционный закон «Об Уполномоченном (омбудсмене) по правам человека Республики Азербайджан». Одним из основных нововведений (ст. с 18-1 по 18-1.4) стало создание дополнительной структуры при аппарате омбудсмана — национальной превентивной группы для реализации механизмов против пыток и других жестоких обращений в соответствии с ФПКПП. Изменения и дополнения в закон (ст. 1, 12, 13, 18, 20) предоставляют дополнительные полномочия аппарату омбудсмана по беспрепятственному проведению мониторинга в исправительных учреждениях, местах временного содержания, следственных изо-

латорах, гауптвахтах, военных гарнизонах и других местах, а также право встречаться с содержащимися там людьми в любое время, знакомиться с условиями их содержания и т.д. Кроме этого, дополнения предусматривают предоставление полномочий данной группе быть принятой в неотложном порядке руководителями исправительных учреждений [3]. В 2010 г. аппаратом Уполномоченного по правам человека Азербайджана в рамках своих новых полномочий как НПМ было совершено 320 мониторинговых посещений мест лишения свободы и 76 посещений пост-фактум — по проверке жалоб; разработаны 44 рекомендации и предложения по вопросам совершенствования законодательной и организационной деятельности государственных учреждений, подпадающих под действие ФПКПП [10, р. 33, 109-114].

Как и в Азербайджане, наделение чешского омбудсмана новой функцией НПМ привело к созданию новой подструктуры и дополнительному увеличению штата на шесть человек. В соответствии с ч. 20(2) и 21 закона «О народном защитнике прав» он имеет право информировать вышестоящие органы, правительство, общественность, если в установленный законом срок должностные лица не представили ответ на его рекомендации и предложения по результатам посещений учреждений [4]. Представляется, что нормативно-правовое закрепление таких важных моментов должно стимулировать представителей государственных структур к более ответственному отношению к рекомендациям защитника в новой функции НПМ.

Безусловно, назначение уполномоченного по правам человека/омбудсмана в качестве единственного национального органа, ответственного за исполнение обязанностей НПМ, не означает монополизма в деятельности по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания. Наоборот, такая превентивная работа должна быть многосторонней и междисциплинарной. Ее эффективность напрямую зависит от степени сотрудничества омбудсменов с неправительственными организациями, со специалистами самых разных областей (юридической, правоохранительной, пенитенциарной, медицинской, образовательной и т.д.), с национальными, региональными и международными

структурами, область интересов и задач которых касается предотвращения пыток и других жестоких обращений. Так, например, для польского Защитника гражданских прав коалиция неправительственных организаций и академических кругов «Соглашение по выполнению ФПКПП» стала самым важным партнером при реализации его функции НПМ. Коалиция включает польские отделения Международной амнистии, Международной ассоциации юристов, Хельсинского фонда по правам человека, Отдел криминологии и уголовной политики Варшавского университета и др. [13, р. 8].

Таким образом, можно сделать вывод, что национальный превентивный механизм против пыток представляет систему специализированных действий уполномоченных/омбудсменов, целенаправленных на формирование правомерного поведения должностных лиц в отношении субъектов, лишенных свободы, и организационно-правовых средств осуществления регулятивной и правозащитной (в триединстве как уважения, содействия развитию и защиты прав человека) функций конституционного права и международного права по правам человека. Эффективность деятельности уполномоченных/омбудсменов в роли НПМ во многом зависит от полноты и определенности законодательного закрепления их превентивных правомочий. Практика показывает, что наделение уполномоченных/омбудсменов новыми функциями НПМ сопровождается, как правило, созданием при них новых специальных отделов или консультативных советов. Насколько этот путь окажется перспективным — сегодня подводить итоги еще рано. Однако, исходя из того, что ФПКПП нацелен на содействие в развитии национальных правозащитных профилактических мер, а не на традиционную для международных инструментов проверку и оценку исполнения государствами-участниками своих обязательств, НПМ можно считать новой формой реализации национального и международного сотрудничества. Другими словами, уполномоченные/омбудсмены, функционирующие как НПМ, стали первым примером практической реализации инновационного, по своей сути, правозащитного подхода, основанного на взаимосвязанных трехсторонних полномочиях и обязательствах «государств—НПМ—международных органов».

Список использованной литературы

1. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания // Действующее международное право. М., 1997. Т. 3. С. 38–50.
2. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федер. закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ (ред. от 6 дек. 2011 г.) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2789; 2011. № 50. Ст. 7353.
3. Об Уполномоченном по правам человека Азербайджанской Республики: Конституционный закон Азербайджанской Республики от 28 дек. 2001 г. № 246-IIIK3 (с изм. и доп. от 21 дек. 2010 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.meclis.gov.az/?/ru/topcontent>.
4. О народном защитнике прав: закон Республики Чехия [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ochrance.cz/en/law-on-the-public-defender-of-rights>.
5. Подборка, подготовленная Управлением Верховного комиссара по правам человека в соответствии с пунктом 15 b) приложения к резолюции 5/1 Совета по правам человека. Швеция. A/HRC/WG.6/8/SWE/2 [Электронный ресурс]. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/111/10/PDF/G1011110.pdf?OpenElement>.
6. Правила процедуры Подкомитета по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания: Док. ООН CAT/OP/12/3; CAT/OP/12/5 [Электронный ресурс]. URL: <http://www2.ohchr.org/english>.
7. Пушкарская А. Европейский суд обязал власти РФ пересмотреть отношение к заключенным [Электронный ресурс]. URL: http://www.echr.ru/news/msg.asp?id_msg=1932.
8. Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи ООН, пятьдесят седьмая сессия. UN Doc. GA, A/RES/57/199. Женева: Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. URL: <http://www2.ohchr.org/english/law/cat-one.htm>.
9. Чуксина В.В. Внесудебная защита прав человека: пост-омбудсмен институты // Конституционное право. 2011. № 6. С. 33–35.
10. Commissioner for Human Rights (Ombudsman) of the Republic of Azerbaijan. Report on the activity of the national preventive mechanism against torture (2009–2010). Baku, 2011. P. 33.
11. Ley Orgánica 1/2009 «Modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial». Artículo tercero // Boletín oficial del estado. Núm. 266, Sec. I. Madrid, Miércoles 4 de noviembre de 2009. Pág. 92101–92102.
12. Official site Ombudsperson's Office Defensora del Pueblo. URL: <http://mnp.defensordelpueblo.es>.
13. Report of the Human Rights Defender on the activities of the National Preventive Mechanism in Poland in 2010. Warsaw, 2011. June.

References

1. Konventsiya protiv pytok i drugikh zhestokikh, beschelovechnykh ili unizhayushchikh dostoinstvo vidov obrashcheniya i nakazaniya // Deistvuyushchee mezhdunarodnoe pravo. M., 1997. T. 3. S. 38–50.
2. Ob obshchestvennom kontrole za obespecheniem prav cheloveka v mestakh prinuditel'nogo sodержaniya i o sodeystvii litsam, nakhodyashchimsya v mestakh prinuditel'nogo sodержaniya: feder. zakon ot 10 iyunya 2008 g. 76-FZ (red. ot 06.12.2011) // Sbranie zakonodatel'stva RF. 2008. 24. St. 2789; 2011. № 50. St. 7353.
3. Ob Upolnomochennom po pravam cheloveka Azerbaidzhanskoi Respubliki: Konstitutsionnyi zakon Azerbaidzhanskoi Respubliki ot 28 dek. 2001 g. 246-IIIKZ (s izm. i dop. ot 21 dek. 2010 g.) [Elektronnyi resurs]. URL: <http://www.meclis.gov.az/?/ru/topcontent>.
4. O narodnom zashchitnike prav: zakon Respubliki Chexiya [Elektronnyi resurs]. URL: <http://www.ochrance.cz/en/law-on-the-public-defender-of-rights>.
5. Podborka, podgotovlennaya Upravleniem Verkhovnogo komissara po pravam cheloveka v sootvetstvii s punktom 15 b) prilozheniya k rezolyutsii 5/1 Soveta po pravam cheloveka. Shvetsiya. A/HRC/WG.6/8/SWE/2 [Elektronnyi resurs]. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/111/10/PDF/G1011110.pdf?OpenElement>.
6. Pravila protsedury Podkomiteta po preduprezhdeniyu pytok i drugikh zhestokikh, beschelovechnykh ili unizhayushchikh dostoinstvo vidov obrashcheniya i nakazaniya: Dok. OON CAT/OP/12/3; CAT/OP/12/5 [Elektronnyi resurs]. URL: <http://www2.ohchr.org/english>.
7. Pushkarskaya A. Evropeiskii sud obyazal vlasti RF peresmotret' otnoshenie k zaklyuchennym [Elektronnyi resurs]. URL: http://www.echr.ru/news/msg.asp?id_msg=1932.
8. Fakul'tativnyi protokol k Konventsii protiv pytok i drugikh zhestokikh, beschelovechnykh ili unizhayushchikh dostoinstvo vidov obrashcheniya i nakazaniya // Ofitsial'nye otchety General'noi Assamblei OON, pyat'desyat sed'maya sessiya. UN Doc. GA, A/RES/57/199. Zheneva: Organizatsiya Ob'edinennykh Natsii [Elektronnyi resurs]. URL: <http://www2.ohchr.org/english/law/cat-one.htm>.
9. Chuksina V.V. Vnesudebnaya zashchita prav cheloveka: post-ombudsmen instituty // Konstitutsionnoe pravo. 2011. № 6. S. 33–35.
10. Commissioner for Human Rights (Ombudsman) of the Republic of Azerbaijan. Report on the activity of the national preventive mechanism against torture (2009–2010). Baku, 2011. P. 33.
11. Ley Orgánica 1/2009 «Modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial». Artículo tercero // Boletín oficial del estado. Núm. 266, Sec. I. Madrid, Miércoles 4 de noviembre de 2009. Pág. 92101–92102.
12. Official site Ombudsperson's Office Defensora del Pueblo. URL: <http://mnp.defensordelpueblo.es>.
13. Report of the Human Rights Defender on the activities of the National Preventive Mechanism in Poland in 2010. Warsaw, 2011. June.