

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Байкальский государственный университет

В.В. Чуксина

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ОРГАНЫ  
ПО СОДЕЙСТВИЮ ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И ИХ ЗАЩИТЕ  
В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ**

Учебное пособие

Иркутск  
Издательство БГУ  
2018

УДК 342.7  
ББК 67.400.32  
Ч88

Печатается по решению редакционно-издательского совета  
Байкальского государственного университета

Рецензенты д-р юрид. наук, проф. Г.Н. Комкова  
д-р юрид. наук, проф. И.Г. Смирнова

Чуксина В.В.

Ч88 Государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите в зарубежных государствах : учеб. пособие / В.В. Чуксина. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2018. – 124 с.

ISBN 978-5-7253-2989-6

В учебном пособии исследуются вопросы становления и развития государственных специализированных органов по содействию правам человека и их защите в зарубежных государствах. Особое внимание уделено углубленному изучению деятельности данных правозащитных органов в федеративных государствах.

Предназначено для студентов юридических специальностей, магистрантов, аспирантов и специалистов, интересующихся вопросами защиты прав и свобод человека и гражданина.

УДК 342.7  
ББК 67.400.32

ISBN 978-5-7253-2989-6

© Чуксина В.В., 2018  
© Издательство БГУ, 2018

## Оглавление

Предисловие.....	4
Раздел 1. Понятие и сущность государственного специализированного органа по содействию правам человека и их защите.....	7
Раздел 2. Конституционно-правовой статус и деятельность государственных специализированных органов по содействию правам человека и их защите в унитарных зарубежных государствах .....	18
Раздел 3. Специфика деятельности государственных специализированных органов по содействию правам человека и их защите в федеративных государствах .....	59
Заключение.....	112
Список использованной и рекомендуемой литературы.....	114

## Предисловие

Права человека в широком конституционно-правовом смысле являются конституирующим элементом юридической доктрины современного государства. После принятия Устава ООН и других международных документов «начался принципиально новый этап в развитии сотрудничества государств в сфере прав человека»<sup>1</sup>. Международно-правовая система прав человека, устанавливающая нормы отношений между государством и человеком (а не между государствами) вменяет признание, реализацию и защиту неотъемлемых прав человека в обязанность правового демократического государства «даже в тех случаях, когда нарушения имели место за пределами национальной территории, но связаны фактической реализацией государством суверенных прав вне своих территориальных пределов»<sup>2</sup>. Но именно в этой сфере возникают «парадоксы демократии»: чем более демократичнее государство, тем больше у него механизмов (в первую очередь государственных) для защиты и обеспечения прав человека; чем более граждане осведомлены о своих правах, тем больше жалоб на их нарушения поступает в различные инстанции (включая Конституционные суды, Европейский Суд по правам человека и др.).

Однако, став неотъемлемым элементом процесса глобализации, права человека «породили» многочисленные противоречия: между конституционным плюрализмом, государственным суверенитетом, внутригосударственной практикой реализации прав человека, традиционными (не западными) культурными ценностями и социально-экономическими особенностями многих стран и др. и международным (универсальным) правом в области прав человека.

Начиная с конца XX в., проблема совершенствования государственных систем соблюдения и защиты прав человека приобретает глобальный характер. Общие международные требования к правовым обязанностям демократического государства защищать права человека не определяют многообразие форм организации и функционирования внутригосударственных механизмов защиты прав человека. Последнее детерминируется национальными особенностями, правовыми и административными системами отдельных стран. Тем не менее, можно говорить об общих тенденциях в развитии внутригосударственных правозащитных механизмов: вместе с усилением законодательной, реформированием судебной и административной защиты, происходит становление новых и модернизация функционирующих внесудебных органов – государственных органов по содействию правам человека и их защите.

---

<sup>1</sup> Карташкин В.А. Соотношение принципов уважения прав человека и государственного суверенитета // Юрист-международник. 2006. № 1. С. 8.

<sup>2</sup> Нарутто С.В. Территориальные аспекты государственного суверенитета // Lex Russica. 2012. Т. LXXI. № 6. С. 1231.

Более того, можно сказать, что устойчивая общемировая тенденция развития государственных систем обеспечения прав человека посредством специализированных органов по содействию правам человека и их защите (называемых по общепринятой терминологии в системе ООН – National Human Rights Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) стала «самой важной новеллой XX века в конституциональном плане»<sup>1</sup>, определяющей необходимость ее исследования.

В каждой конкретной стране концепция защиты прав и свобод человека и гражданина, создание тех или иных правозащитных институтов и механизмов, их полномочия и способы осуществления контроля за обеспечением и гарантиями прав человека зависят от государственного и общественного строя, соответствующей ему правовой системы, юридических традиций, уровня развития демократии, зрелости гражданского общества и т.д. Эти факторы создают необходимые предпосылки для осуществления прав человека. Наряду с этим на эволюцию и реализацию прав человека внутри государства значительное влияние оказывает международное право в области прав человека.

В мировой практике к элементам относительно нового правозащитного механизма, функционально реализующего прямые и обратные связи между властью и обществом, государством и гражданином, можно отнести государственные органы по содействию правам человека и их защите. Период их массового становления приходится на 90-е гг. XX в., начиная с принятия в 1993 г. Всемирной конференцией по правам человека «Принципов, касающихся статуса национальных учреждений по содействию правам человека и их защите»<sup>2</sup>. В соответствии с решениями данной конференции всем государствам рекомендовано, наряду с совершенствованием традиционных механизмов защиты прав человека, дополнить существующие правозащитные механизмы созданием специализированных государственных органов по содействию правам человека и их защите. Главная цель и особенность этих внесудебных органов состоит в том, что их компетенция и основные направления деятельности непосредственно должны служить исключительно содействию уважения к правам человека и гражданина и их защите. Это дает нам основание называть их специализированными правозащитными органами.

В настоящее время в мировой практике существует большое разнообразие организационно-правовых форм органов по содействию правам человека и их защите.

---

<sup>1</sup> Furtado S. Development of Law // International Social Science Journal. P., 2002. Vol. 29. № 5. P. 589.

<sup>2</sup> Национальные учреждения по содействию правам человека и их защите. Приложение: Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся содействием правам человека и их защитой. ООН док. A/RES/48/134 // Официальные отчеты ГА ООН, сорок восьмая сессия. Женева : Организация Объединенных Наций, 1993. С. 367–370.

Анализ компетенции различных государственных правозащитных органов позволяет выделить несколько их основных типов:

- комиссии по правам человека;
- уполномоченные / омбудсмены по правам человека (постомбудсмен институты);
- антидискриминационные омбудсмены / комиссии;
- институты / центры по правам человека;
- консультативные комиссии по правам человека;
- комплексные институты по правам человека (коллегиальные по составу, выполняющие функции омбудсменов, комиссий по правам человека и центров по правам человека).

По своей правовой сущности государственный специализированный орган по содействию правам человека и их защите является независимым органом, который интегрирован в систему публичного управления, не обладает юрисдикционными полномочиями; цель его учреждения – предупреждение нарушений и защита основных (конституционных) прав, а также продвижение общепризнанных стандартов прав человека на государственный уровень; в пределах своей компетенции он должен реализовывать принцип справедливости (как в правовом, так и гуманистическом смыслах).

Сегодня государственные правозащитные органы призваны напрямую реализовывать современную стратегию демократического развития, квинтэссенцией которой являются права человека. Основные принципы данных органов акцентированы на моральном и юридическом характере прав человека и, с одной стороны, на обязательствах и обязанностях государств в области прав человека. С другой стороны, на полномочиях активного участия граждан и общественных объединений в продвижении и защите прав и свобод человека. Государственные правозащитные органы, придавая отношениям между гражданами и государством конструктивный дискурс, способствуют повышению ответственности, прозрачности власти и развитию способностей граждан пользоваться и защищать свои права. Это становится реальностью при условии соответствия правового регулирования и практической деятельности принципам эффективности государственных органов по содействию правам человека и их защите.

## **Раздел 1. Понятие и сущность государственного специализированного органа по содействию правам человека и их защите**

Сегодня создание внутригосударственной системы обеспечения и защиты прав человека является обязанностью каждого государства. Как известно, во всем мире наиболее эффективным способом защиты прав и свобод человека является правосудие. Однако реальность не всегда совпадает с теорией. Более того, есть парадоксальные примеры, когда по одним и тем же вопросам были вынесены судебные акты с противоположными позициями даже высших российских судебных органов: Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации<sup>1</sup>.

Как справедливо замечает профессор С.А. Авакьян, в Российской Федерации, совершенствовать надо не только судебную, но и судейскую систему. «Существуют четыре фактора, являющиеся своего рода болезнями не столько судебной, сколько судейской системы: 1) недостаточная (мягко говоря) юридическая грамотность судей; 2) их пренебрежительное отношение к закону; 3) искривленная психология судейских работников; 4) недостаточность или отсутствие общечеловеческой культуры... Нужна кардинальная государственная реформа в сфере защиты и обеспечения прав личности»<sup>2</sup>.

Только приведение практики в соответствие с теорией и гармоничное сочетание судебного и внесудебного способов защиты прав и свобод человека может создать реальные условия для устойчивого развития демократических начал в жизни общества и государства, обеспечить гарантированность конституционных прав с учетом международных стандартов по правам человека. Поэтому во всем мире существенным дополнением судебного механизма выступает институт внесудебной защиты. Наряду с некоторыми государственными особенностями осуществления внесудебной правозащитной деятельности (административно-правовые процедуры, парламентские средства и др.), в целом ее сущность и общие тенденции развития типичны для большинства демократических правовых государств. Еще до создания современных механизмов, направленных на защиту прав личности и регулирование отношений между государством и гражданами, в истории правового развития человечества важную роль играли «вспомогательные» структуры, учреждаемые в разное время в различных по уровню демократического и социально-экономического развития странах, но, тем не менее, имеющие некоторые общие черты.

---

<sup>1</sup> См.: Оспаривание гражданами и организациями нормативных правовых актов органов публичной власти в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. М. : Юрист, 2013. 180 с.

<sup>2</sup> Авакьян С.А. Судебная власть: некоторые мысли конституционалиста // Вестник Амурского государственного университета. Сер.: Гуманитарные науки. 2013. № 60. С. 97–98.

Одним из первых исследователей проблемы существующих сходств «правозащитных» учреждений у разных народностей можно считать Э. Фримана, по мнению которого, причины этого могут быть сведены к следующим: передача одним народом другому одного или целой совокупности учреждений; действие одинаковых причин, вызвавших и тождественные результаты; происхождение от одного общего корня<sup>1</sup>. На наш взгляд, вторая причина имеет особенно важное значение, так как позволяет понять, почему многие прототипы современных механизмов ограничения населения от злоупотреблений должностных лиц и расширение защиты прав человека, происхождение которых традиционно связывают с ценностями западной демократии, на самом деле имеют глубокие исторические корни.

Во многих странах задолго до формирования понятия «права человека» и глобализации защиты прав человека, наряду с судом появились внесудебные структуры – посредники по защите человека от злоупотреблений должностных лиц (в Китае в эпоху династии Цинь, Ян – в эпоху династии Хан<sup>2</sup>; в Корее во время правления династии Чосон; в древней Греции – Эвтиной в Афинах; в Римской империи – Гражданский Защитник; в мусульманских государствах – институт эхти-соба и др.), получившие дальнейшее развитие в рамках шведского парламентаризма – института Омбудсмана<sup>3</sup>. Русскую Правду, Уставные грамоты наместничьего управления, Судебники и др. также можно рассматривать как попытки законодательного определения правомерных границ деятельности власти (кормленщиков, наместников и волостелей, воевод и др.) на Руси<sup>4</sup>. Можно привести и другие исторические примеры, но, еще раз подчеркнем, что только начиная с 90-х гг. XX в. есть основания говорить об общемировой тенденции развития государственных внесудебных органов по содействию правам человека и их защите.

Изначально вопрос о необходимости учреждения специализированных внесудебных органов по содействию правам человека и их защите (в тех странах, где они еще не были созданы) для продвижения прав человека на государственном уровне и их взаимодействия с международными структурами был поставлен в 1946 г. Экономическим и социальным советом ООН. Данные органы появились как основной элемент для внутреннего продвижения международных стандартов прав человека. Контуры современного понятия «национальное учреждение по содействию правам человека и их защите» (National Human Rights Institution for the Promotion and Protection of Human Rights) и международные критерии, которые определяют его права и обязанности, формы и характер участия в осуществлении правозащитных функций оформились в начале 1990-х гг. Необходи-

---

<sup>1</sup> Freeman E.A. Comparative politics. London, 1873 (рус. пер.: Фриман Э. Сравнительная политика / под ред. Н.М. Коркунова. СПб., 1880). С. 23–38.

<sup>2</sup> Lewis M.E. The Early Chinese Empires: Qin and Han. Belknap Press of Harvard University Press, 2007. С. 17–19, 38–40.

<sup>3</sup> Сравнительное изучение цивилизаций : хрестоматия. М. : Аспект-пресс, 1998. С. 37, 68, 295 и др.

<sup>4</sup> Загоскин Н.П. История права Московского государства. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2004. С. 39–57, 140.



димо отметить, что на международном уровне данные структуры называются национальными учреждениями (некоторые исследователи используют термин «институты») по содействию правам человека и их защите. На внутригосударственном уровне более корректно использовать термин «государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите», т.е. органы, основная задача которых состоит в защите (в широком конституционно-правовом смысле) прав человека (далее по тексту будем использовать сокращенный термин – государственные правозащитные органы). Правовой статус данных органов, функционирующих в разных странах, подробно анализируется в следующих параграфах настоящего исследования. Что же касается наименования и типа самих органов, они различны в каждом конкретном государстве с учетом его национальных, исторических, культурных особенностей.

Важным шагом на пути конституирования правовых моделей современных государственных правозащитных органов стали резолюции Комиссии по правам человека ООН, которые впервые излагали основные функции этих органов и рекомендовали правительствам создавать консультативные комитеты по правам человека или подобные им структуры. Основной целью создания таких органов должно быть осведомление и просвещение общественности, исследование вопросов о соблюдении прав человека на государственном уровне, консультирование правительства по вопросам прав человека. При этом резолюции не затрагивали аспектов структуры и правового статуса этих органов<sup>1</sup>.

Примечательно, что количество государственных правозащитных органов начинает заметно расти с момента принятия международных конвенций, хотя сами соглашения и не требуют обязательного учреждения органов по содействию правам человека и их защите на государственном уровне.

В период 1966–1978 гг. в западных странах получили преимущественное распространение такие государственные органы как омбудсмены (как в Швеции в 1809 г.), созданные для контроля за законностью и справедливостью действий публичной администрации. Однако, деятельность таких омбудсменов, назначаемых парламентом и концентрирующих внимание на расследовании жалоб граждан на «плохое» администрирование, которые действуют скорее «как административный «страж», применяя реактивный, а не превентивный подход»<sup>2</sup>, не в полной мере отражала смысл идеи создания органов по содействию правам человека и их защите.

Бурная дискуссия, развернувшаяся по проблемам позиционирования государственных правозащитных органов в системе государственной правозащитной

---

<sup>1</sup> Резолюции Комиссии по правам человека от 4 марта 1960 г., от 27 марта 1962 г. CHR /Res/ 2 (XVI); CHR /Res/ 9 (XVIII). URL: <http://opac.rero.ch/gateway?skin=ge&lng=en>.

<sup>2</sup> Gallagher A. Making Human Rights Treaty Obligations a Reality: Working with New Actors and Partners // The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring. Cambridge University Press, 2000. P. 223.

деятельности, завершилась принятием в декабре 1978 г. резолюции Генеральной Ассамблеи ООН. В ней были сформулированы основные руководящие принципы для учреждений по содействию правам человека и их защите – своеобразная модель государственного правозащитного органа. Анализ резолюции дает основание считать, что она предусматривала расширение обязанностей и, что самое важное, впервые рекомендовала государствам создание таких органов, наделяя их независимым статусом (на основе принятия соответствующего закона) и плюралистическим составом, а также подразумевала возможность формирования нескольких государственных органов<sup>1</sup>. Конечно, создание конкретных государственных правозащитных органов целиком зависело от инициативы правительств, но целью этих, как в прочем и многих других резолюций ООН служило «установление норм отношений между государством и человеком, а не между государствами»<sup>2</sup>.

На наш взгляд, следующим этапом эволюции данных органов можно считать формирование первых государственных правозащитных органов – комиссий по правам человека (например, Новая Зеландия – 1978 г., Канада – 1985 г., Австралия – 1986 г.), с более широким мандатом для содействия правам человека и их защите. Компетенция комиссий по правам человека включала уже не только выполнение «старых» функций, но и новых – развитие образовательных программ по соблюдению прав человека, консультаций-рекомендаций правительственным учреждениям, сотрудничество с неправительственными организациями и СМИ и др.

Международное сообщество приветствовало быстрое увеличение государственных правозащитных учреждений, однако выдвигало серьезные сомнения по поводу эффективности многих структур. Массовое становление в конце XX в. различных типов государственных правозащитных органов стало основой для бурной дискуссии в ООН по проблемам их эффективного функционирования. Генеральной Ассамблеей ООН был принят ряд принципиально важных решений по данному вопросу, основные из них (41/129 от 4 декабря 1986 г. и 46/124 от 17 декабря 1991 г.) совместно с резолюциями Комиссии по правам человека ООН (1987/40 от 10 марта 1987 г., 1988/72 от 10 марта 1988 г., 1989/52 от 7 марта 1989 г., 1990/73 от 7 марта 1990 г., 1991/27 от 5 марта 1991 г. и 1992/54 от 3 марта 1992 г., 1993/55 от 9 марта 1993 г.) были положены в основу разработки международных критериев (своего рода стандартов) эффективной деятельности таких органов.

---

<sup>1</sup> Текст резолюции 33/46 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1978 г., National Institutions for the Promotion and Protection of Human Right. A /33/46. URL: <http://www.un.org/documents/ga/res/33/ares33.htm>.

<sup>2</sup> Гомьен Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М. : МНИМП, 1998. С. 27.

В частности, особо стоит отметить Венскую декларацию и Программу действий, принятых Всемирной конференцией по правам человека 25 июня 1993 г. и резолюцию ООН 48/134 от 20 декабря 1993 г. «Национальные учреждения по содействию правам человека и их защите», в приложении к которой были сформулированы «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся содействием правам человека и их защитой», так называемые «Парижские принципы»<sup>1</sup>. Данные принципы были приняты на международной конференции учреждений по содействию правам человека и их защите, организованной ООН в Париже в 1991 г.<sup>2</sup> С тех пор ссыла на Парижские принципы стала неотъемлемой частью всех резолюций ООН, касающихся государственных правозащитных органов. Более того, их учреждение стало рассматриваться как важный шаг государства в укреплении внесудебных механизмов защиты прав человека. Данные принципы со временем фактически приобрели характер международных стандартов, имеющих статус «мягкого права», создания и функционирования таких органов.

Анализ Парижских принципов, выступающих, еще раз подчеркнем, как международные стандарты (в статусе «мягкого» права) функционирования государственных правозащитных органов, показывает, что они определяют только минимальные критерии в отношении:

- их прав и обязанностей;
- круга вопросов, в рамках которых принимаются юридически значимые решения;
- формы и характера участия государственных правозащитных органов в осуществлении функций по содействию правам человека и их защите.

Решая вопрос о правовой природе государственных правозащитных органов, необходимо отметить, что само понятие «правовая природа» характеризуется многоплановостью и отсутствием в юридической литературе строгих общепринятых формулировок. В узком смысле использование понятия «правовая природа» в отношении государственных правозащитных органов указывает на то, что они рассматриваются с точки зрения права (а не политики, экономики, морали, и т.д.) – вопроса «об отраслевой принадлежности норм»<sup>3</sup>, которые осуществляют регулирование общественных отношений, возникающих в процессе их функционирования. В этом аспекте не возникает сомнений, что создание и деятельность государственных органов по содействию правам человека и их защите в качестве механизмов, предназначенных для укрепления защиты прав человека на государственном уровне должны быть урегулированы норма-

---

<sup>1</sup> Национальные учреждения по содействию правам человека и их защите. С. 367–370.

<sup>2</sup> Pohjolainen Anna-Elina. The Evolution of National Human Rights Institutions – The Role of the United Nations. Copenhagen : The Danish Institute for Human Rights, 2006. P. 12.

<sup>3</sup> Захаров В.А. Создание юридических лиц: правовые вопросы. М. : Норма, 2002. С. 52.

ми конституционного права (с учетом общепризнанных принципов и норм по правам человека).

Само название государственных правозащитных органов акцентирует двуединую цель их создания: правовую реализацию стратегий содействия правам человека и их защиты. Фундаментальными составляющими международных «стандартов» их функционирования служат принципы независимости и плюрализма. Представляется, что для обеспечения независимости государственных правозащитных органов они должны учреждаться на основе конституции или закона. Также одной из важных составляющих их независимости является материально-техническое обеспечение, включая достаточное финансирование, которое позволяет бесперебойно осуществлять правозащитную деятельность, в том числе, работу вспомогательного персонала. По составу данный орган должен обеспечивать плюралистическое представительство гражданского общества.

На практике возможны разнообразные пути включения представителей гражданского общества и выполнения принципа плюрализма состава органов по содействию правам человека и их защите. Например, члены руководства и штатные работники могут представлять различные социальные группы общества (как, например, в аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации). Возможно обеспечение плюрализма через процедуры назначения руководства (рекомендации от различных политических и социальных групп, общественных организаций и т.д.), через процедуры создания общественных (консультативных, экспертных) советов, комиссий или проведения совещаний и др. В частности, целесообразно в состав государственных правозащитных органов включать представителей: неправительственных организаций, занимающихся проблемами отдельных групп населения (например, правами женщин, детей или военнослужащих и т.д.); профсоюзов; профессиональных организаций (ассоциации юристов, врачей, журналистов и видных ученых и др.); различных религиозных течений; и др.

Согласно классификации институтов, содействующих взаимодействию гражданского общества и органов государственной власти, предложенной В.В. Грибом<sup>1</sup>, на наш взгляд, государственные правозащитные органы также можно отнести к особым институтам взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества, хотя их правовое положение и правовой статус в различных странах может сильно различаться.

Также для повышения эффективности деятельности правозащитного органа можно в его состав включать квалифицированных экспертов по правам че-

---

<sup>1</sup> Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 16.

ловека. С этой же целью, а также для укрепления взаимодействия с органами государственной власти, возможно включение в состав правозащитного органа представителей законодательной или исполнительной власти, но при выполнении обязательного условия – на консультативной основе.

В соответствии с Парижскими принципами в конституционном или законодательном акте, определяющем состав и компетенцию государственного правозащитного органа, должны четко излагаться его полномочия. Соответственно, по форме закрепления полномочия могут быть классифицированы как конституционные или законодательные.

По направлению деятельности полномочия целесообразно разделить на внутригосударственные и внешнегосударственные. К внутригосударственным полномочиям следует отнести:

- представление (по собственной инициативе или по просьбе заинтересованных органов) на консультативной основе правительству, парламенту и любому другому компетентному органу рекомендаций и предложений по вопросам (широким или частным), касающимся прав человека;
- подготовка тематических докладов о положении в стране с точки зрения прав человека в целом, а также по более узким проблемам;
- предание гласности рекомендаций, предложений и докладов, касающихся проблем содействия правам человека и их защиты;
- рассмотрение любых случаев нарушений прав человека и привлечение внимания органов государственной власти к вопросам нарушения прав человека в любой части (или субъекте федерации) страны;
- содействие согласованию внутригосударственного законодательства, правил и практики с международными конвенциями по правам человека (в том числе с факультативными протоколами к конвенциям), участником которых является данное государство;
- взаимодействие и развитие связей с парламентом, органами исполнительной власти, омбудсменами<sup>1</sup>, неправительственными организациями и с другими аналогичными органами, занимающимися содействием правам человека и их защитой;
- содействие разработке учебно-просветительских и исследовательских программ по правам человека, повышение осведомленности общественности в области защиты прав человека, развитие обучения по правам человека в профессиональных кругах (среди государственных служащих, полиции и др.).

Во внешнегосударственной деятельности специализированные правозащитные органы должны быть уполномочены:

---

<sup>1</sup> Имеется в виду с парламентскими омбудсменами, в компетенцию которых входит контроль за «хорошим управлением» (надлежащим администрированием).

- сотрудничать с Организацией Объединенных Наций;
- развивать взаимодействие с любыми региональными и государственными учреждениями других стран, компетентными в вопросах содействия правам человека и их защиты;
- участвовать в подготовке докладов, которые должны представлять государства (в соответствии с принятыми обязательствами) органам и комитетам Организации Объединенных Наций.

В Парижских принципах отдельно выделяются положения о правозащитных органах, которые обладают квазисудебными полномочиями. Они могут рассматривать жалобы и заявления, касающиеся положения с правами отдельных лиц. Формы и методы разрешения конфликтных ситуаций носят специфический характер. Принципами, на которых основывается рассмотрение жалоб и заявлений служат: достижение полюбовного урегулирования, путем примирения; уведомление стороны, представившей заявление о ее правах и средствах их защиты; заслушивание жалоб и направление их компетентному органу; представление рекомендаций компетентным органам (внесение поправок и изменений к действующим законам, к существующей административной практике)<sup>1</sup>. Использование таких специфических форм и методов защиты прав человека позволяет говорить о принципиально отличной от других органов, компетентных рассматривать жалобы и заявления частных лиц – посреднической роли государственного правозащитного органа в ситуации, связанной с нарушением прав и личных интересов граждан.

Таким образом из этого следует, что государственный правозащитный орган должен наделяться как можно более широкими полномочиями, анализ которых позволяет сказать, что предметом его ведения являются любые вопросы, связанные с усилением защиты прав и свобод человека. Не случайно, отмечая 20-ю годовщину УВКПЧ, среди 20 достижений в области прав человека было названо создание новых специализированных правозащитных органов и подчеркнуто, что они стали более независимыми и авторитетными и оказывают большое влияние на государственное управление. В более трети всех стран мира имеется одно или несколько таких учреждений<sup>2</sup>.

Анализируя Парижские принципы можно сделать вывод, что основными функциями специализированного правозащитного органа должны являться:

- аналитическая (анализ действующего законодательства, законопроектов на предмет содействия и укрепления защиты прав человека);

---

<sup>1</sup> См.: Национальные учреждения по содействию правам человека и их защите. С. 370.

<sup>2</sup> 20-я годовщина УВКПЧ – 20 достижений в области прав человека. URL: <http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/OHCHR20/Pages/Achievements.aspx>.

- консультативно-рекомендательная (в отношении прав и свобод человека и гражданина);
- информационно-просветительская, включая образование в сфере прав человека;
- коммуникативная (сотрудничество с внутригосударственными и международными институтами, занимающимися прямо или опосредованно содействием правам человека и их защитой);
- контрольная (но, еще раз подчеркнем – без юрисдикционных полномочий).

Следует отметить, что по мере расширения конвенционных процессов и возникновения новых процедур международного значения (типа универсального периодического обзора стран, мониторинга по Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и др.) увеличивается значимость Парижских принципов в качестве требований к государствам при создании механизмов выполнения ратифицированных конвенций и факультативных протоколов к ним. И, как следствие, у органов по содействию правам человека и их защите появляются новые функции, о которых будет сказано в дальнейшем.

Уникальность и специфика государственных правозащитных органов, как правило, отражается в их типовом наименовании. Но, главное, они должны быть ответственны за развитие защиты прав человека в широком смысле, т.е.:

- за развитие понимания важности знаний прав человека и формирование культуры прав человека, посредством правового просвещения и образования в области прав человека (включая проведение тематических кампаний по наиболее актуальным проблемам прав отдельных (людей с ограниченными возможностями, женщин<sup>1</sup> и т.д.) групп населения);
- за проведение исследований (мониторинга состояния с соблюдением прав человека и отдельных категорий прав) и подготовку тематических публикаций;
- за обучение сотрудников правительственных органов, силовых структур, активистов гражданского общества и т.д.;
- за развитие диалога о правах человека между органами власти, гражданским обществом и всеми заинтересованными сторонами.

Их деятельность важна и сама по себе, потому что способствует укреплению защиты прав человека, которая включает:

- сбор информации, на основе полученных жалоб или по собственной инициативе, или по результатам организации посещения мест (тюрем, следственных изоляторов и др.), в которых велика вероятность нарушений прав человека;

---

<sup>1</sup> Только в 1993 г. на Всемирной конференции по правам человека права женщин были признаны в качестве прав человека.

- расследование случаев нарушений прав человека, их анализ и представление отчетов органам власти;
- использование примирительных процедур, например, альтернативное урегулирование споров;
- представление интересов граждан, чьи права были нарушены в судах и административных органах, в том числе запросы в конституционный суд;
- консультирование и разработка рекомендаций законодательным и исполнительным органам власти по совершенствованию внутригосударственной системы защиты прав человека с учетом международных стандартов по правам человека.

Таким образом, логически обобщая анализ сущностных характеристик и функций государственного специализированного органа по содействию правам человека и их защите (и помня, что определять, следовательно «объяснять, изъяснять коротко сущность, отличительные признаки»<sup>1</sup>), можно сказать следующее. По своей правовой сущности государственный специализированный орган по содействию правам человека и их защите выступает как независимый орган, интегрированный в систему публичного управления, но не обладающий юрисдикционными полномочиями; создаваемый в целях предупреждения нарушений и защиты основных (конституционных) прав и продвижения общепризнанных стандартов прав человека на государственный уровень; реализующий в пределах своей компетенции принцип справедливости (в правовом и гуманистическом смыслах) с учетом национальных особенностей.

Необходимым условием для признания такого органа в качестве важной составной части внесудебного государственного правозащитного механизма является его широкая сфера компетенции, которая включает в себя содействие, защиту и развитие прав человека.

Конечно, минимальные формальные критерии эффективности должны быть применимы ко всем государственным правозащитным органам, независимо от их структуры или типа. Однако практика их функционирования в различных странах показывает, что формально соответствующий Парижским принципам орган не всегда может достичь позитивных результатов в правозащитной деятельности и, наоборот. Поэтому проблема эффективности их деятельности имеет решающее значение, что обусловлено в первую очередь эндогенными факторами. Хотя, несомненно, внутригосударственные органы функционируют не в изолированном мире. В связи с этим такие экзогенные факторы, как процесс глобализации и усиление влияния международных структур (их рекомендаций, различных видов консультативной и финансовой помощи и др.) на процесс учре-

---

<sup>1</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. Т. 2: И – О. М. : Рус. яз., 1998. С. 684.



ждения государственных правозащитных органов нельзя не учитывать. Данные обстоятельства приводят к тому, что в некоторых странах учреждение подобного органа, формально полностью соответствующего критериям эффективности (например, Независимая комиссия по правам человека в Афганистане, Омбудсмен в Намибии и т.д.) в большей степени инициализировано международными структурами для содействия процессу имплементации общепризнанных принципов и норм по правам человека на внутригосударственный уровень, чем внутренними потребностями и проблемами укрепления внесудебных правозащитных механизмов и не оказывает решающего воздействия на процесс укрепления прав человека. Тем не менее, по существу Парижские принципы стали первой систематизацией элементов эффективных внутригосударственных внесудебных органов по содействию правам человека и их защите.

## **РАЗДЕЛ 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ОРГАНОВ ПО СОДЕЙСТВИЮ ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И ИХ ЗАЩИТЕ В УНИТАРНЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ**

### *Западноевропейские государства*

Государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите являются одним из элементов сложной, многоуровневой государственной системы защиты прав и свобод человека и гражданина. Говоря о мировой динамике государственных правозащитных органов, следует обратить внимание на их быстрый количественный рост и увеличение разнообразия правовых моделей органов, относящихся к одному типу. Если в 1990 г. государственных правозащитных органов (учрежденных в соответствии с Парижскими принципами) было всего 8; в 2002 г. – 55; в 2010 г. – 91, в 2013 г. – 103, то в 2014 г. – 108)<sup>1</sup>.

Представляется актуальным проводить исследование специфики и правового статуса государственных правозащитных органов посредством сравнительно-правового анализа с классическим институтом омбудсмана, так как многие западноевропейские страны (Швеция, Дания, Великобритания и др.) пошли по пути создания дополнительно различных типов государственных правозащитных органов. Напомним, что исторически институт омбудсмана имеет скандинавское происхождение. Общеизвестно, что впервые он был создан в Швеции в начале XIX в., когда Конституцией (1809 г.) была введена должность омбудсмана юстиции. Впоследствии институт омбудсмана в Швеции претерпел существенные изменения, так в настоящее время действует бюро омбудсменов из четырех человек: Главный парламентский омбудсмен и три парламентских омбудсмана<sup>2</sup>.

Второй страной, где была введена должность омбудсмана в 1919 г., стала Финляндия, затем Дания – 1954 г., Норвегия – 1962 г. По примеру скандинавских стран институт омбудсмана (общей компетенции или узкоспециализированный) стал создаваться во многих других государствах Европы, Америки, Африки и др.

Первоначально потребность в создании омбудсмана – как органа, занимающегося расследованием индивидуальных жалоб, возникает в связи с тем, что традиционные методы правового контроля исполнительной власти оказа-

---

<sup>1</sup> Morten Kjærum. National human rights institutions implementing human rights. Martinus Nijhoff Publishers, 2003. P. 5; Chart Of The Status Of National Institutions Accredited By The International Coordinating Committee Of National Institutions For The Promotion And Protection Of Human Rights. Accreditation status as of 30 December 2014. URL: <http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Accreditation%20Status%20Chart.pdf>.

<sup>2</sup> Акт о Риксдаге от 6 марта 1974 г.; Акт от 13 ноября 1986 г. // Национальные омбудсмены: Свод правовых положений. Варшава, 1999. С. 392–402.

лись не совсем удовлетворительными. Несмотря на то, что шведский омбудсмен является родоначальником данного института, наибольшее признание в мире получила датская модель омбудсмена, в силу того, что датская правовая система ближе англо-американской и европейской правовой культуре<sup>1</sup>.

Традиционно классический институт омбудсмена рассматривается как парламентский<sup>2</sup>, хотя в Великобритании, во Франции (до 2008 г.), Израиле, Северной Ирландии и др., а также в провинциях и штатах отдельных стран (например, США) он назначается руководителями органов исполнительной власти, т.е. по способу назначения можно выделить два типа омбудсменов: парламентские и исполнительные. Классическая модель омбудсмена – это «служба, предусмотренная Конституцией или актом законодательной власти и возглавляемая независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которая ответственна перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению и уполномочена проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады»<sup>3</sup>. Поэтому в случае назначения омбудсмена главой государства (как, например, в Великобритании) его правовой статус не совсем соответствует классическому определению такого государственного органа как омбудсмен.

Несмотря на определенные различия между омбудсменами, функционирующими в различных государствах, можно согласиться с мнением многих исследователей, выделяющих их общие черты. В концентрированном виде среди существенных характеристик омбудсмена выделяются:

- его место и роль как дополнительного элемента государственного правообеспечительного механизма;
- независимость (в большинстве стран обеспечиваемая посредством процедур избрания парламентом);
- главной задачей и его основной функцией является контроль за деятельностью исполнительных органов (по собственной инициативе либо по жалобам граждан;
- отсутствие административных, императивных полномочий (для исправления нарушений в функционировании государственной администрации используются специфичные методы: убеждения, критика, гласность и т.д.);

---

<sup>1</sup> Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М.: Издательство БЕК, 1996. С. 41-44.

<sup>2</sup> Дефиницию омбудсмена как уполномоченного законодательного органа, который призван разбирать жалобы граждан на должностных лиц правительственных органов дают Британская Энциклопедия (1972 г.), Международная ассоциация юристов, энциклопедический словарь «Конституция Российской Федерации» и др.

<sup>3</sup> См.: Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. С. 6.

– рассмотрение дел, как с точки зрения соответствия решений и действий администрации закону, так и в аспекте принципов человечности, справедливости и целесообразности их действий;

– спецификой его форм контроля является их простой и понятный для населения способ деятельности, возможность непосредственного доступа населения к омбудсмену (кроме Франции и Великобритании) и принцип бесплатности производства<sup>1</sup>.

В этом же контексте в зарубежной литературе подчеркивается, что в своей классической форме «омбудсмен-процесс может быть широко классифицирован как форма альтернативного урегулирования споров (alternative dispute resolution) при конфликтах между публичной администрацией и членами общества»<sup>2</sup>. В западной юридической литературе альтернативное урегулирование споров, так называемая, альтернатива «основным методам», т.е. подход к урегулированию споров средствами, исключающими обязательные решения судов или арбитража. В том числе, такой подход может быть понят как международный механизм урегулирования споров между государствами. Альтернативное урегулирование споров обязательно предполагает вмешательство третьего лица, чтобы помочь участникам в ведении переговоров для урегулирования конфликта. А также зачастую включает посредничество и примирение, т.е. комбинацию квазисудебных (adjudicative) методов решения споров. Чтобы эффективно использовать альтернативное урегулирование споров важно понять, что есть доступные инструменты, чтобы решить возникшие проблемы, и способность сторон понять и участвовать в процессе урегулирования споров. Безусловно, при этом необходимы знания заинтересованного лица и опыт с методами такого урегулирования и др.<sup>3</sup>

Таким образом, можно сказать, что основная функция классического омбудсмана – как «посредника» между гражданами и администрацией – защита граждан от «ненадлежащего администрирования» (maladministration) не изменилась.

Анализ учреждений по содействию правам человека и их защите в европейских странах дает основание говорить о наличии разных типов государственных правозащитных органов, среди них: омбудсменов по правам человека – 15, комиссий по правам человека (в том числе и консультативных, антидискриминационных) – 12, институтов / центров по правам человека (год назад

---

<sup>1</sup> Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. М. : Ин-т гос. и права РАН. Сер.: «Новое в юридической науке и практике», 1998. С. 48–49.

<sup>2</sup> Reif L.C. The ombudsman, good governance, and the international human rights system. Hague : Martinus Nijhoff Publishers, 2004. P. 16.

<sup>3</sup> Hamilton G. Alternative Dispute Resolution (ADR) – Definitions, Types and Feasibility // Investor-State Disputes: Prevention And Alternatives To Arbitration II. Proceedings of the Washington and Lee University and UNCTAD Joint Symposium on International Investment and Alternative Dispute Resolution, held on 29 March 2010 in Lexington, Virginia, United States of America. New York, Geneva, UN, 2011. P. 6–8.

было – 3), а в 2014 г. – 8). И хотя некоторые новые омбудсмены (Австрии, Болгарии, Словении) не полностью удовлетворяют всем принципам эффективного правозащитного органа в соответствии с международными «стандартами», но, тем не менее, относятся к ним. В целом, большинство вновь созданных омбудсменов выступают не как классические «посредники», а как широкоспециализированные государственные правозащитные органы, в соответствии с авторской типологией – омбудсмены по правам человека. В настоящее время международное сообщество рассматривает становление и укрепление таких органов в качестве «mainstreaming» – приоритетного направления развития внутригосударственной системы защиты прав человека. Показательна в этом смысле Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 2013 г., в которой отмечается быстро растущий во всем мире интерес к созданию и укреплению независимых национальных учреждений, занимающихся содействием правам человека и их защитой. А также подчеркивается важная роль, которую такие национальные учреждения играют и впредь будут играть в защите прав и основных свобод, в активизации участия и укреплении верховенства права, а также в обеспечении более ясного и глубокого понимания ответственностью этих прав и свобод<sup>1</sup>.

Эта тенденция также проявилась и в Швеции. Для Швеции основным приоритетом в области прав человека по-прежнему остается сокращение масштабов дискриминации и поощрение равноправия в обществе. На родине классического омбудсмана с 1975 г. работало четыре «антидискриминационных» омбудсмана (Омбудсмен по равным возможностям, Омбудсмен по борьбе с этнической дискриминацией, Омбудсмен по защите прав инвалидов и Омбудсмен по борьбе с дискриминацией по признаку сексуальной ориентации).

В 2012 г. Риксдаг утвердил (третий) «Государственный план действий в области прав человека», а для координации выполнения долгосрочной задачи по обеспечению прав человека правительство учредило Бюро по правам человека в Швеции. Одной из задач Бюро была разработка в 2010 г. рекомендаций по обеспечению постоянной поддержки государственному сектору в его работе по достижению соблюдения в полном объеме прав человека – по созданию независимого правозащитного органа в соответствии с Парижскими принципами<sup>2</sup>.

В рамках этого плана был принят «Закон о борьбе с дискриминацией», который объединил (заменил) семь предыдущих антидискриминационных гражданско-правовых актов и ввел два новых основания запрета на дискрими-

---

<sup>1</sup> A/RES/68/171 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН. Национальные учреждения, занимающиеся содействием правам человека и их защитой. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/449/73/PDF/N1344973.pdf>.

<sup>2</sup> Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter. Slutbetänkande av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (SOU 2010:70). Stockholm, 2010. P. 127.

нацию – по возрасту и трансгендерной идентичности, а также закрепил отсутствие иерархии между разными основаниями дискриминации. За нарушение Закона введена новая санкция – выплата компенсации жертвам дискриминации. В соответствии с новым «Законом о борьбе с дискриминацией» и «Законом об омбудсмене по вопросам равенства» с 1 января 2009 г. должности четырех прежних омбудсменов по борьбе с дискриминацией были сведены в единый новый институт – Омбудсмена по вопросам равенства, аппарат которого является государственным учреждением. Омбудсмен по вопросам равенства «уполномочен контролировать соблюдение Закона о борьбе с дискриминацией, противодействовать дискриминации и поощрять равные права и возможности для всех»<sup>1</sup>. Цель учреждения правительством Швеции единого института омбудсмена по вопросам борьбы с дискриминацией – обеспечение более действенного мониторинга соблюдения всеобъемлющего «Закона о борьбе с дискриминацией». Слияние функций прежних четырех омбудсменов позволило улучшить условия борьбы с одновременной дискриминацией по множественным признакам.

Анализируя новеллы нормативной правовой базы Омбудсмена по вопросам равенства, можно сказать, что его полномочия не только были значительно расширены, но и законодательно определены новые механизмы для борьбы с дискриминацией. В частности, он может обратиться к новому Совету против дискриминации для наложения штрафа (и выплаты компенсации пострадавшим) на работодателей, поставщиков образовательных услуг (образования) и др., которые нарушают антидискриминационное законодательство; не предоставляют информацию о своих действиях на собеседовании, связанном с приемом на работу или отказом в приеме на работу; отказывают в доступе Омбудсмена к рабочим местам и местам проведения собеседований работодателей и работников; и др.

В задачи нового Омбудсмена входит расследование жалоб на дискриминацию, включая обеспечение представительства жертвы дискриминации в процедуре урегулирования спора или, в конечном счете, в суде, а также подготовка ежегодного отчета (доклада) о своей работе.

В целом, как связующее звено государственного и международного правозащитного уровня Омбудсмен по вопросам равенства участвует в деятельности Бюро по правам человека в Швеции, занимается повышением осведомленности среди населения о правах человека и информировании о ратифицированных Швецией международных конвенциях и протоколах к ним, содействует выполнению международных обязательств Швеции в области прав человека.

---

<sup>1</sup> Discrimination Act (Swedish Code of Statutes 2008:567), Act the Equality Ombudsman (Swedish Code of Status 2008:568). URL: <http://www.riksdagen.se/webbnav/index>.

Таким образом, можно сказать, что Омбудсмен по вопросам равенства в полной мере соответствует критериям государственного правозащитного органа, хотя и не имеет конституционного статуса.

Наряду с новым Омбудсменом по вопросам равенства в Швеции (с 1809 г.) функционирует Управление парламентских омбудсменов, которые назначаются на основании конституционного закона Риксдагом и все (четыре) вместе называются Омбудсмен юстиции. Парламентские омбудсмены имеют узкую сферу компетенции – рассмотрение индивидуальных жалоб на противоправное или несправедливое обращение со стороны государственного органа или должностного лица (сотрудника гражданской службы или органа местного самоуправления или расследование на основе собственных наблюдений, сделанных в ходе инспекции. В случае выявления проступков должностных лиц могут возбуждать дисциплинарные процедуры и издавать критические консультативные замечания или рекомендации. Другими словами, шведский Омбудсмен юстиции занимается решением классических «омбудсменовских» проблем<sup>1</sup> в отличие от Омбудсмана по вопросам равенства, который совмещает черты института омбудсмана и института комиссий по правам человека.

Для сравнения омбудсмана с государственным правозащитным органом рассмотрим другой тип – комиссию по правам человека. Из западноевропейских государственных правозащитных органов, принадлежащих к типу комиссий, как уже было отмечено ранее, исторически первой является французская Национальная консультативная комиссия по правам человека (далее – НККПЧ). Изначально (с 1947 г.) она имела другое название и цели, начиная с 1984 г. ее статус определялся Учредительным декретом «О Национальной Консультативной Комиссии по правам человека» № 84-72 от 30 января 1984 г. (с изменениями 1986, 1989, 1993, 1999 гг.), но только с 1986 г. сферой ее компетенции стала защита прав и свобод на государственном уровне и консультативные функции.

Правовой статус НККПЧ был повышен в связи с принятием 5 марта 2007 г. закона № 272 «О Национальной консультативной комиссии по правам человека». Согласно ст. 1 закона, роль французской Комиссии состоит «в уведомлении и разработке предложений Правительству в области прав человека и гуманитарных действий. Она может также предлагать Парламенту и Правительству принять меры, необходимые для содействия правам человека и их защиты»<sup>2</sup>.

26 июля 2007 г. был принят Декрет № 1137 о практическом применении закона. Анализ Декрета о НККПЧ показывает, что он детализирует элементы полномочий, состава и организации комиссии. Существенно расширяет права и

---

<sup>1</sup> Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / R. Gregory, P. Giddings (eds.). Amsterdam : IOS Press, 2000. P. 11, 34.

<sup>2</sup> Loi № 2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (1) // Journal officiel de la République Française, du 6 mars 2007. Texte № 6 sur 119. P. 4215.

обязанности французской Комиссии, в частности, по исследованию положения с гражданскими, политическими, экономическими, социальными и культурными правами в стране, а также с гуманитарными правами и с правами третьего поколения (этикой биологических исследований, правом на здоровую окружающую среду и др.). Мандат также включает образовательную деятельность в области прав человека и подготовку доклада о борьбе с расизмом и ксенофобией. В главе I ст. 1 Декрета подчеркивается, что в соответствии с Законом Франции о Комиссии от 13 июля 1990 г. о пресечении всех актов расизма, антисемитизма и ксенофобии НККПЧ ежегодно представляет доклад в Международный день борьбы с расизмом.

Состав НККПЧ назначается Премьер-министром после консультаций с вице-президентом Высшего административного суда и президентами Высшего суда и Бюджетного суда на три года. Мандат и процесс назначения гарантируют независимость комиссии. В соответствии со ст. 4 в состав НККПЧ включаются представители от неправительственных правозащитных организаций, юристы, эксперты от международных организаций по правам человека (в частности, от Международной Амнистии), дипломаты, представители профсоюзов, Посредник (медиатор) Франции, два члена парламента и один член Социально-экономического Совета<sup>1</sup>. В июле 2010 г. в ст. 4 Декрета внесены изменения в отношении количественного состава НККПЧ: ранее в Комиссии работало более 100 человек, а в настоящее время – 64 члена. Широкое представительство гражданского общества обеспечивает плюрализм состава комиссии и конструктивный диалог с органами власти, так как представители от министерств участвуют в работе Комиссии с правом совещательного голоса.

На государственном уровне основным направлением деятельности французской Комиссии является анализ законопроектов, действующего законодательства, условий правоприменения (по просьбе Правительства или по собственной инициативе) и их оценка на соответствие стандартам прав человека (закрепленным международными и европейскими документами, Конституцией Франции). На практике НККПЧ часто пользуется своим правом обращения к органам власти с предложениями по поводу выполнения рекомендаций, сделанных Францией международными организациями, а также по вопросам подписания международных соглашений по правам человека, проведения исследований по выполнению международных обязательств (в контексте полноты отражения в законодательстве и в правоприменении).

---

<sup>1</sup> Décret № 2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme // Journal officiel de la République Française, du 27 juillet 2007. Texte 12 sur 176. P. 12679–12680.



На региональном уровне НККПЧ участвует в деятельности Европейской группы специализированных учреждений по содействию правам человека и их защите и Ассоциации учреждений по содействию правам человека и их защите франкоговорящих стран, активно сотрудничает с Советом Европы и ОБСЕ. На международном уровне НККПЧ всегда участвует в подготовке государственных докладов Франции договорным органам ООН и может высказывать им свое несогласие с некоторыми положениями таких докладов. Высокая значимость и независимость НККПЧ наглядно отражены в Государственном докладе, представленном Францией в 2008 г. в соответствии с п. 15 «а» приложения к резолюции 5/1 Совета по правам человека ООН от 18 июня 2007 г. А также и в ее специальном докладе в рамках участия Франции в 2013 г. во втором раунде международного механизма Универсального периодического обзора. В частности, уже в 2008 г. в государственном докладе Франции в разделе I п. 1 отмечено, что его подготовка проходила в два этапа при активном участии Комиссии на обоих этапах. А в разделе IV «Дополнительные обязательства» подчеркнуто, что государство обязуется «обращаться как можно чаще в НККПЧ до разработки законопроектов, с тем, чтобы эта Комиссия могла эффективно выполнять свои консультативные функции по всем вопросам, относящимся к ее компетенции»<sup>1</sup>. (Интересный факт: в отличие от НККПЧ Посредник (с присущими чертами института омбудсмена) в национальном докладе Франции за 2008 г. и 2013 г. только упоминается).

Как уже было сказано выше, в состав НККПЧ обязательно включается Посредник (впоследствии – Защитник) Французской Республики. Статья 1 Закона «Об учреждении Посредника Французской Республики» от 3 января 1973 г. (в редакции от 29 декабря 2008 г.) так определяла его компетенцию: «являясь независимым органом, принимает, согласно условиям, установленным настоящим Законом, жалобы, касающиеся государственных учреждений, органов местного самоуправления, публичных организаций и других организаций, ответственных за службу всему обществу, в сфере их действий по отношению к обществу»<sup>2</sup>. Он был уполномочен принимать жалобы не только от физических, но и от юридических лиц на «плохие» административные методы и несправедливость должностных лиц.

В отличие от классических (парламентских) омбудсменов, Посредник Французской Республики до 2008 г. назначался Декретом Премьер-министра, т.е. был исполнительным омбудсменом. Впоследствии в Конституцию Франции было включено положение о новом институте омбудсмена, который и был

---

<sup>1</sup> A/HRC/WG.6/2/FRA/1 (Национальный доклад Франции). URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/PAGES/FRSession2.aspx>.

<sup>2</sup> Loi № 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République // Journal officiel de la République Française, du 4 janvier 1973. P. 164.

создан в марте 2011 г. В соответствии с Разделом XI bis Конституции Франции теперь он называется Защитником прав (*Le défenseur des droits*). Защитник прав контролирует соблюдение прав и свобод административными службами государства, административно-территориальными образованиями, государственными учреждениями, а также любыми органами, на которые возлагаются миссии публичных служб или в отношении которых органический закон наделяет его какими-либо полномочиями. К нему могут обращаться любые лица, считающие себя ущемленными в результате деятельности какой-либо публичной службы или органа, а также он может проявлять инициативу в силу собственных полномочий. Защитник прав назначается Президентом Республики на шестилетний срок без возможности его возобновления после публичного заключения компетентной постоянной комиссии каждой палаты Парламента. Защитник прав отчитывается в своей деятельности перед Президентом Республики и Парламентом<sup>1</sup>.

Органический закон определяет функции и способы вмешательства Защитника прав, в том числе в соответствии с которыми он может пользоваться коллегиальной помощью для осуществления некоторых из своих функций<sup>2</sup>.

В рамках этого нового конституционного института были объединены и подтверждены функции Посредника Республики, омбудсмана по правам детей, Высшего совета по борьбе с дискриминацией и вопросам равенства (ВСБДР) и Национальной комиссии по деонтологии сотрудников служб безопасности (НКДСБ). А также дополнительно был создан независимый институт Главного инспектора мест лишения свободы (национальный механизм предупреждения пыток).

Однако изменения, внесенные в Органический Закон, значительно модернизировали функции Защитника прав и существенно расширили сферу его компетенции по сравнению с другими омбудсменами (классическими). Еще в соответствии со ст. 6 и ст. 6-1 с 2005 г. Посредник республики мог создавать во всех территориальных образованиях публичные информационные центры, центры приема жалоб и т.д. (им возмещаются расходы на аренду помещений, оргтехнику и др.). Для оказания информационной поддержки и помощи в составлении петиций назначать своих делегатов (представителей министерских департаментов и префектур).

Логическим и неразрывным дополнением к традиционной миссии омбудсмана – индивидуальной помощи гражданам в урегулировании их споров с публичной администрацией стала новая сфера компетенции Защитника прав Французской Республики – разработка предложений для совершенствования за-

---

<sup>1</sup> LOI constitutionnelle № 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. NOR JUSX0807076L // Journal officiel de la République française (JORF) du 25/07/2008 texte: 0171;2 P. 11890–11895.

<sup>2</sup> LOI organique № 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits. NOR: JUSX0918101L // Journal officiel de la République française (JORF) № 0075 du 30 mars 2011. P. 5497.

конодательства или правоприменительных норм в области прав человека. Все предложения должны быть внимательно изучены компетентными министерствами, которые обязаны сообщить о своих решениях. Так, начиная с 2011 г. Защитником было сделано 15 новых предложений, касающихся реформирования деятельности правительственных учреждений по различным темам, в частности, пенсионное обеспечение, защита детей, компенсации жертвам французских ядерных испытаний, укрепления правового режима судебно-психиатрической экспертизы и др.<sup>1</sup>

Наряду с собственными предложениями-реформами Защитник прав Французской Республики внес вклад в разработку рекомендаций для правительства (о правах больных, о защите лиц с ограниченными возможностями, защите прав заключенных под стражу и др.) совместно с НККПЧ. Тесное сотрудничество НККПЧ и Защитника прав проявляется в том, что они являются членами контактной группы Совета Европы, которая занимается развитием сотрудничества между государственными структурами и Комиссаром по правам человека Совета Европы. В частности, участвуют в экспериментальном проекте по проблеме более эффективного выполнения решений Европейского суда по правам человека.

В целом, несмотря на имеющиеся правозащитные недостатки и нарушения, НККПЧ отмечает, что за период с 2008 г. французская система защиты прав человека претерпела существенные изменения: утвержденный механизм «приоритета конституционности» позволяет теперь каждому оспаривать конституционность закона апостериори<sup>2</sup>.

На НККПЧ по правовому статусу, функциям, многочисленности состава (60 человек) с плюралистическим представительством общественности (в том числе юристов) похожа греческая Комиссия по правам человека, учрежденная в 1998 г. изначально как Комиссия по правам человека и по биоэтике. На основании изменений, внесенных в Закон № 3156/2003, она становится «Национальной комиссией по правам человека». Согласно ст. 1 п. 4 Закона Комиссия является консультативным органом государства по всем вопросам, касающимся защиты прав человека. В соответствии со ст. 1 п. 5 ее миссия включает: (А) постоянный мониторинг этих вопросов, информирование общественности, а также повышение роли научных исследований в этой связи; (Б) обмен опытом на международном уровне с аналогичными органами международных организаций (ООН, Совета Европы, Организации экономического сотрудничества и развития) или других государств; (С) разработку предложений в области политики по вопросам, свя-

---

<sup>1</sup> Défenseur des droits. Rapport annuel d'activité 2013. Paris, Juin 2014. P. 146–158.

<sup>2</sup> Информация, представленная национальным правозащитным учреждением государства – объекта обзора, аккредитованного в полном соответствии с Парижскими принципами (A/HRC/WG.6/15/FRA/3). URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/180/21/PDF>.

занным с ее предметом ведения в полном соответствии с Парижскими принципами. В частности, согласно ст. 1 п. 6 Комиссия должна заниматься:

(А) изучением вопросов, в связи с защитой прав человека, поставленных перед ней правительством, парламентом или предложенных членами неправительственных организаций;

(Б) представлять рекомендации и предложения, проводить исследования, готовить доклады и давать заключения о принятии законодательных, административных и других мер, которые способствуют улучшению защиты прав человека;

(В) разрабатывать инициативы по сенсбилизации общественного мнения и средств массовой информации по вопросам соблюдения прав человека;

(Г) предпринимать инициативы для формирования культуры уважения прав человека в рамках системы образования;

(Д) оценивать доклады, которые страна должна представлять в международные организации по смежным вопросам;

(Е) поддерживать постоянную связь и работать вместе с международными организациями, аналогичными органами (по содействию правам человека и их защите) других стран, национальными или международными неправительственными организациями;

(Ж) с помощью необходимых средств делать публичные заявления по вопросам прав человека;

(З) составлять ежегодный доклад о защите прав человека в Греции;

(И) организовать информационный Центр в области прав человека;

(К) изучать и способствовать адаптации (посредством подготовки предложений компетентным органам государства) греческого законодательства к положениям международного права о защите прав человека<sup>1</sup>.

Для повышения эффективности функционирования Комиссия по правам человека Греции создала пять подкомиссий: по гражданским и политическим правам; по социальным, экономическим и культурным правам; по защите прав иностранных граждан, находящихся на территории Греции; по развитию международного общения и сотрудничества и подкомиссию по содействию правам человека. Работа подкомиссий состоит в подготовке докладов по вопросам, касающимся сферы их деятельности. Все доклады подкомиссий впоследствии представляются для обсуждения и принятия решений на пленарных заседаниях. В соответствии с Уставом пленарные заседания Комиссии должны проходить не реже, чем раз в два месяца. На практике пленарные заседания проходят ежемесячно.

---

<sup>1</sup> Σύσταση Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου [και Εθνικής Επιτροπής Βιοηθικής] ΝΟΜΟΣ 2667/1998 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 15 του ν. 2790/2000, το άρθρο 18 του ν. 3051/2002 και το άρθρο 23 του ν. 3156/2003 // ФЕΚ Α' 281/18.12.1998; ФЕΚ Α' 157, 25.6.2003.

Состав греческой Комиссии по правам человека определен законодательно. В частности, в ст. 2 Закона закреплено, что Премьер-министр созывает (в письменной форме) на заседание членов Комиссии, выдвинутых представителями общественных организаций (например, Национальной комиссией по биоэтике, адвокатским сообществом, политическими партиями, профессуры и др.) и министерствами (например, Труда и социальной защиты, Иностраннных дел, Внутренних дел и др.) с целью избрания президента, первого и второго вице-президента Комиссии. Представители министерств могут принимать участие в работе Комиссии без права решающего голоса. В соответствии с Законом в состав греческой Комиссии по правам человека также, как и во Франции, для укрепления сотрудничества между правозащитными институтами входит греческий омбудсмен.

В западноевропейских странах наряду с классическими омбудсменами, омбудсменами по правам человека и комиссиями по правам человека, функционирует еще один тип государственных правозащитных органов – институт (центр) по правам человека (Дания, Германия, Норвегия, Нидерланды, Словакия, Румыния и др.). Среди специализированных органов данного типа одним из старейших и крупнейших является Датский институт по правам человека (далее – ДИПЧ), учрежденный в 1987 г. по решению Фолькетинга (парламента) первоначально как Датский центр по правам человека.

Парламентом Дании 6 июня 2002 г. был принят Закон № 411 об учреждении Датского центра международных исследований и Прав человека, в состав которого вошел ДИПЧ. Центр был образован с 1 января 2003 г. как самоуправляющаяся организация, финансируемая государством, состоящая из двух независимых институтов: Датского института по правам человека и Датского института международных исследований. В главе 1 п. 1 Закона № 411 подчеркивалось, что целью учреждения данного Центра является: проведение исследований, сбор информации и анализ состояния с правами человека в Дании; исследование международных вопросов в области безопасности, политических конфликтов, холокоста, геноцида и массовых убийств по политическим мотивам. В законе однозначно указывалось, что ДИПЧ должен продолжать все направления деятельности Датского центра по правам человека. Пункт 2 устанавливал, что ДИПЧ в своей деятельности руководствуется Конституцией Дании и основными принципами и нормами международного права в области прав человека, принятыми ООН и Советом Европы. Изначально основные задачи института были определены как: выполнение независимых исследований (мониторинг) состояния с правами человека на территории Дании; оказание содействия парламенту и правительству в выполнении обязательств Дании в области прав человека; правовое просвещение и образование населения по вопро-

сам прав человека; содействие в устранении дискриминации по различным основаниям, включая рассмотрение жалоб жертв дискриминации (с 1 января 2009 г. в связи с изменением закона рассмотрение жалоб не стало входить в компетенцию ДИПЧ); издание рекомендаций по проблемам защиты от дискриминации и создание современной доступной (в том числе электронной) библиотеки по правам человека и средств систематизации документов; оказание консультативной помощи правозащитным структурам гражданского общества; содействие в имплементации международных норм в области прав человека и развитие международного сотрудничества по правам человека<sup>1</sup>.

С 1 января 2013 г. вступил в силу новый Закон об Институте по правам человека – Национальном учреждении Дании по правам человека. На основании разд. 1 гл. I данного Закона целью Датского института по правам человека является содействие правам человека и их защита (и, подчеркнем, как прямо указано) в соответствии с Парижскими принципами, т.е. он становится самостоятельным органом по содействию правам человека и их защите. В целом, можно сказать, компетенция ДИПЧ в качестве национального учреждения Дании по правам человека существенно не изменилась. Среди новелл можно отметить, что в Законе 2013 г. нашли прямое отражение директивы Европейского Союза о принципах: равного обращения с лицами независимо от расового или этнического происхождения, равных возможностей и равного обращения с мужчинами и женщинами в вопросах занятости и др. В частности, в разд. 2 п. 2 гл. I говорится, что ДИПЧ содействует равному отношению ко всем лицам без дискриминации по признаку пола, расы или этнического происхождения и в этих целях обязан оказывать помощь жертвам дискриминации при осуществлении ими своих прав на подачу жалоб; а также проводить независимые исследования и делать рекомендации по разработке политики дифференцированного режима в отношении экономических, социальных и культурных прав<sup>2</sup>.

Данный Закон 2013 г. первоначально не распространялся на территорию Фарерских островов и Гренландию, однако с июня 2013 г. он стал действовать на территории Гренландии<sup>3</sup>.

В соответствии с гл. II п. 8.1 Устава о ДИПЧ он имеет правление из 14 человек (ранее – 13 человек, затем добавился один представитель, назначенный Гренландским Советом по правам человека), избираемых на 4 года, в числе которых обязательно должны быть профессора-юристы университетов. А также 6

---

<sup>1</sup> Lov nr. 411 af 6. juni 2002 om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder. URL: <http://www.sslug.dk/~chlor/www.retsinformation.dk/lov/122966.html>.

<sup>2</sup> Lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution. LOV nr 553 af 18/06/2012. Offentliggørelsesdato 19-06-2012. Lovtidende A. A20120055330.

<sup>3</sup> Loven blev ændret 12. juni 2013 i forbindelse med, at Institut for Menneskerettigheders bestyrelse blev udvidet med et medlem udpeget af Grønlands Råd for Menneskerettigheder. LOV nr 656. Offentliggørelsesdato 13-06-2013. Lovtidende A. A20130065630.

представителей Совета по правам человека (состоящего из представителей обществ, этнических меньшинств, министерств, политических партий и др.). Для решения поставленных задач набирается штат государственных служащих (более 160 человек). На ДИПЧ распространяется законодательство, применимое к государственной администрации, поэтому он должен соблюдать принципы хорошего управления, ответственности и открытости в своей работе<sup>1</sup>.

В целом, деятельность Датского института прав человека направлена на системное обеспечение и защиту прав человека посредством содействия парламенту и правительству в реализации международных стандартов в области прав человека. И, как было сказано выше, первоочередное внимание уделяется разработке обоснованного дифференцированного режима осуществления прав человека. На практике ДИПЧ тесно взаимодействует с различными правозащитными организациями, включая, в том числе, и организации, защищающие права людей с ограниченными возможностями (в связи с имплементацией Данией Конвенции ООН о правах инвалидов). А также пристальное внимание уделяет правовому образованию и просвещению всего населения в области прав человека. В обязанности ДИПЧ входит организация и проведение международных и региональных конференций по проблемам совершенствования защиты прав человека. Более того, ДИПЧ является инициатором создания и ответственным за развитие официальных сайтов государственных правозащитных органов и европейской сети за равные возможности (European Network of Equality Bodies).

Вышесказанное позволяет считать ДИПЧ полифункциональным государственным правозащитным органом, имеющим широкую сферу компетенции, ориентированную на защиту всех прав человека. Тем не менее представляется, что его главная функция – консультативная (при участии в законодательном процессе и разработке рекомендаций по законодательным инициативам) и исследовательская при подготовке специальных докладов для парламентских комитетов. В этом отношении ДИПЧ, с одной стороны, имеет общие черты с французской НККПЧ, шведским Омбудсменом по вопросам равенства, которые с помощью консультативно-исследовательских форм и методов участвуют в разработке государственной политики в области прав человека. С другой стороны, отличается от Немецкого института по правам человека, который не уполномочен участвовать в подготовке и анализе законопроектов, касающихся прав человека и их защиты.

Сравнивая компетенции ДИПЧ и датского парламентского Омбудсмана, можно отметить, что они практически не дублируются. В настоящее время дея-

---

<sup>1</sup> Bylaws of the Institute for Human Rights – Denmark's National Human Rights Institution (Adopted by the Board on 19 June 2013 and approved by the Minister of Development Cooperation on 9 August 2013) Copenhagen – Denmark, Handy-Print A/S, 2014. P. 3.

тельность датского Омбудсмана Фолькетинга регулируется Законом № 473 от 12 июня 1996 г. «Об Омбудсмене Фолькетинга», с изменениями, внесенными Законом № 556 от 24 июня 2005 г., Законом № 502 от 12 июня 2009 г., Законом № 568 от 18 июня 2012 г. и Законом № 349 от 22 марта 2013 г. Логико-правовой анализ датского «Закона об Омбудсмене» позволяет сказать, что омбудсмен Дании соответствует классической, т.е. парламентской модели омбудсмана. Его независимость обеспечивается законом, процедурой выборов, самостоятельным бюджетом. Для обеспечения деятельности датского омбудсмана создается бюро. Численность, вознаграждение и пенсии персонала утверждаются в соответствии с Регламентом Фолькетинга, а расходы бюро покрываются из бюджета Фолькетинга (гл. 8, ст. 26). В Дании законодательно закреплено достаточно распространенное в мире требование к должности омбудсмана – наличие юридического образования.

Юрисдикция Омбудсмана распространяется на все части публичной администрации (гл. 2, ст. 7.1), «если общества, учреждения, ассоциации и т.п. находятся в административном подчинении закону о публичной администрации, закону о доступе к актам публичной администрации или закону об охране данных в публичной администрации, Омбудсмен может установить, что его юрисдикция распространяется на эти органы в таком же объеме» (гл. 2, ст. 7.4), а также на дела церкви (за исключением тех дел, которые прямо или косвенно относятся к догматам или доктринам Церкви). Вне сферы его компетенции находятся суды (гл. 2, ст. 7.2)<sup>1</sup>.

Проведение расследований по жалобам граждан или по собственной инициативе – основная задача датского омбудсмана. Предмет жалоб строго определен: жалоба может быть подана только на противоправные действия или халатность в исполнении обязанностей органами публичной власти (за исключением жалоб против решений парламентской Комиссии по делам беженцев; жалоб лиц, лишенных свободы не по уголовным делам – ими занимается Контрольная комиссия при парламенте, созданная в соответствии с Конституцией Дании (ст. 71.7)). Помимо расследования жалоб Омбудсмен имеет право инспектировать по собственной инициативе любое учреждение или фирму, которые подлежат его юрисдикции. Новое в деятельности Омбудсмана – это «серийная проверка исполнительных актов, которая является особой формой работы по собственной инициативе («own initiative activity») и сопровождается публикуемым в прессе отчетом»<sup>2</sup>.

Для выполнения расследования (по жалобе или по собственной инициативе) о предполагаемом нарушении или неуважении прав человека со стороны

---

<sup>1</sup> См.: URL: <http://en.ombudsmanden.dk/loven>.

<sup>2</sup> Грегори Р., Швэрцлер Н. Эволюция учреждений омбудсмана в Великобритании и в скандинавских странах // Международная конференция «Институт омбудсмана в старых и новых демократиях». Инсбрук, 2004. С. 87.



публичной администрации, в соответствии с «Законом об Омбудсмене», Омбудсмен имеет полномочия (гл. 6): требовать от органов власти, которые подлежат юрисдикции Омбудсмана, предоставления информации, предъявления документов и письменных объяснений; вызвать (под угрозой наказания) лиц для дачи показаний в суде по каждому делу, имеющему существенное значение для проводимого им расследования (эта процедура предусмотрена положениями гл. 68 Закона о правосудии); иметь доступ ко всем помещениям при проведении инспекции любого места работы.

Критическая оценка, разработка рекомендаций (или иной способ выражения своего мнения) по результатам расследования или инспекции – основные формы работы Омбудсмана. Также он может рекомендовать, чтобы лицо, подающее жалобу, получило бесплатную правовую помощь в связи с любым делом, подлежащим юрисдикции Омбудсмана.

При исполнении своих функций Омбудсмен независим от Фолькетинга, но, как и омбудсмены в других странах, он должен ежегодно представлять в парламент доклад о своей работе, который подлежит опубликованию в обязательном порядке.

Омбудсмен Дании, выполняя свою главную контрольную функцию, способствует восстановлению нарушенных прав граждан со стороны публичной администрации, т.е. осуществляет защиту постфактум и предпринимает отдельные превентивные меры защиты в рамках инспекционной деятельности. Таким образом, его правовая сущность, как и других омбудсменов классического типа с узкой сферой компетенции, фактически не претерпела радикальных изменений.

### *Постсоветские государства*

В последнее десятилетие тенденция массового создания государственных правозащитных органов стала характерной для стран, вступивших, в так называемый, переходный период в развитии права. Начиная с 1990-х гг., после распада Союза Советских Социалистических Республик, проблема создания эффективной государственной системы защиты прав и свобод человека в постсоветских странах стала особо приоритетной в связи с радикальной трансформацией политического, государственно-правового и социально-экономического путей развития. Новые суверенные государства, в том числе и Россия, провозгласив и зафиксировав в конституциях приверженность общепризнанным принципам и нормам по правам человека, наряду с реформированием традиционных механизмов защиты прав человека, стали инкорпорировать в свои системы защиты прав и свобод человека «западные» образцы государственных правозащитных органов. Среди которых важное место занимает государственный институт омбудсмана.

Как было показано выше, в западноевропейских странах новые государственные правозащитные органы создавались (модернизировались) в совершенно других условиях. Тем не менее расширение государственного влияния, в первую очередь за счет роста административного аппарата исполнительной власти, длительности, сложности и дороговизны судебных процедур, стали причиной широкого распространения института омбудсмана как контрольного механизма «надлежащего управления».

В постсоветских государствах прототипы западных институтов омбудсмана (наибольшее распространение получило название – уполномоченный по правам человека, далее – УПЧ) и комиссий по правам человека формировались в гораздо более неблагоприятных условиях. Среди которых можно назвать: крайне слабое развитие иных контрольных механизмов за деятельностью публичной администрации, отсутствие традиций разделения властей и развитых структур гражданского общества, разрыв правовой преемственности и отсутствие последовательной новой законодательной базы, и др. К этому следует добавить, что для этапа перехода бывших советских республик к новой государственности были характерны грубые нарушения гражданских, политических, социально-экономических прав и свобод граждан. Поэтому специфика встраивания новых государственных правозащитных органов и их роль в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина в постсоветских государствах должна быть исследована не только на основе анализа их правового статуса, но и практики деятельности, а также с учетом культурно-исторических особенностей развития конкретного общества. Так как по меткому выражению У. Ливингстона, государственные органы являются в своей сущности, лишь «институциональными средствами формирования разнообразных социальных отношений с народами, погруженными в систему этих отношений»<sup>1</sup>.

Продвижение идеи новых государственных правозащитных органов в странах развитой демократии и в странах, вставших в 1990-е гг. на путь демократического развития, проходило при активном стимулировании и поддержке со стороны ООН, Совета Европы и других международных организаций. Для стран Восточной и Центральной Европы создание института омбудсмана или аналогичного ему органа явилось одним из условий членства в Совете Европы. В отсутствие демократических традиций институт омбудсмана был призван стать новым внесудебным механизмом защиты прав человека для продвижения международных стандартов прав человека на государственный уровень и развития взаимодействия с международными правозащитными структурами. Это привело к тому, что в так называемых странах новой демократии (в том числе и в России), появился и новый тип омбудсмана – омбудсмен (уполномоченный)

---

<sup>1</sup> Livingston W.S. Federalism and Constitutional Change. Oxford, 1956. P. 1.

по правам человека с широкой сферой компетенции по содействию правам человека и их защите. Основной функцией которого становится не контроль за администрацией, а государственная внесудебная защита в широком смысле, включающая превентивные формы защиты, просвещение в области прав человека, консультации правительства по вопросам прав человека и др.<sup>1</sup>

Следует отметить, что практически все постсоветские страны (за исключением Беларуси, в которой в 1996 г. была создана только Национальная комиссия по правам ребенка) в атмосфере эйфории независимости и демократизации учредили новые государственные правозащитные органы.

Первые нормативно-правовые акты, учреждающие институт омбудсмана или уполномоченного по правам человека (или их прототипов), были приняты: в России в 1991 г., Узбекистане в 1995 г., Украине в 1997 г., Молдове в 1997 г., Казахстане в 2002 г., Армении в 2004 г., Азербайджане в 2002 г., Таджикистане в 2008 г., Киргизии в 2002 г., Туркмении в 1997 г., в том числе в Грузии в 1996 г., а также в прибалтийских республиках (Эстонии в 1993 г., Литве в 1994 г., Латвии в 1996 г.).

Несмотря на различный уровень экономического, политического, социального развития и национально-культурные особенности, многие проблемы с правами человека в новых независимых государствах в период распада СССР и образования СНГ в основном оказались схожи. Поэтому исходя из общности исторического опыта и рассматривая СНГ как ключевой инструмент для укрепления и развития добрососедских взаимовыгодных связей (во всех областях) на постсоветском пространстве, особое внимание уделим:

- во-первых, особенностям институционализации западной концепции омбудсмана в государствах-членах (и участниках) СНГ;
- во-вторых, исследованию специфики их включения в конституционные системы защиты прав человека.

Факты свидетельствуют о том, что процесс становления и развития новых государственных правозащитных органов в государствах СНГ оказался далеко не одинаков. В качестве предварительного замечания отметим, что ставшие независимыми все государства СНГ приняли новые конституции, в которых человек и его права были провозглашены как высшая ценность и закреплены обязанности государства по соблюдению и защите прав человека.

В контексте западного мономормного подхода к правам человека (к универсальному, региональному и национальному правовому пространствам) учреждение государственных или при участии государства правозащитных органов рассматривается как своеобразный показатель степени транспарентности, ответственности и демократизации самой власти. Одним из подтверждений

---

<sup>1</sup> Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents. P. 467–468.

этому служат рекомендации Договорных органов и Совета по правам человека ООН (далее – СПЧ), Совета Европы и др. Так, например, в рамках механизма Универсального периодического обзора государств (УПО) по выполнению их обязательств и обязанностей в области прав человека при отсутствии государственного правозащитного органа государству всегда рекомендуется его создание (в качестве примера можно назвать Беларусь, которая в 2010 г. получила такую рекомендацию по итогам УПО).

Россия – первая из стран СНГ в ноябре 1991 г. официально подтвердила идею создания «омбудсмена»<sup>1</sup>. Демонстрируя приверженность правам человека, по пути создания новых государственных структур, специализированных на защите прав человека, пошли и другие страны. Так, например, в Узбекистане было введено Управление защиты прав человека Министерства юстиции Республики Узбекистан и его территориальные отделения; в Таджикистане – управление конституционных гарантий прав граждан исполнительного аппарата Президента Республики Таджикистан и т.д., в строгом смысле не являющихся ни разновидностью института омбудсмена, ни комиссии по правам человека.

В отсутствие института омбудсмена (уполномоченного по правам человека) в Армении, Киргизии, Туркменистане, Казахстане были созданы государственные правозащитные органы – комиссии по правам человека при главах государства как государственно-общественные органы (по типу российской комиссии по правам человека).

Интересен момент, что Положения о российской и казахстанской комиссиях весьма схожи в отношении закрепления их правового статуса и направлений деятельности. Комиссия по правам человека при Президенте Казахстана также была учреждена в 1994 г. Указом Президента Республики Казахстан в соответствии с нормами ст. 44 подп. 20 Конституции Республики Казахстан, ст. 33 Конституционного закона Республики Казахстан «О Президенте Республики Казахстан», с ориентиром на общепризнанные международные «стандарты» в области защиты прав человека. Цель ее создания определялась как усиление государственных и общественных механизмов поддержки и защиты прав человека (т.е. практически идентично целям бывшей Комиссии при Президенте Российской Федерации). Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан функционирует (с 2003 г.) как консультативно-совещательный орган при главе государства, занимаясь подготовкой докладов и рассмотрением обращений граждан<sup>2</sup>. Несмотря на то что казахстанская комиссия по норматив-

---

<sup>1</sup> Постановление ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-I «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

<sup>2</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 12 февраля 1994 г. № 101 «О Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан» // Казахстанская правда. 1994. 18 фев.; Указ Президента Республики

но-правовому положению (и, следовательно, степени независимости) не полностью соответствовала «Парижским принципам», она изначально выступала (в соответствии со своей целью) как государственный правозащитный орган.

Если смотреть в хронологическом порядке, то в странах СНГ институт (парламентского) уполномоченного по правам человека (далее по тексту – УПЧ) одним из первых учрежден в феврале 1995 г. в Узбекистане – Уполномоченный Олий Мажлиса по правам человека. При УПЧ 6 мая 1995 г. была создана Комиссия по соблюдению конституционных прав и свобод граждан. Изначально их деятельность регламентировалась Положением об Уполномоченном по правам человека, утвержденным Постановлением Кенгаша Олий Мажлиса от 29 августа 1995 г. Закон «Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (омбудсмане)» был принят 24 апреля 1997 г. В ст. 1 закона определяется, что «Уполномоченный Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека является должностным лицом, наделенным полномочиями обеспечения парламентского контроля за соблюдением законодательства о правах и свободах человека государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и должностными лицами»<sup>1</sup>. Важным моментом эволюции УПЧ Узбекистана стало закрепление в 2003 г. его конституционного статуса (ст. 78 п. 16 Конституции Узбекистана).

После внесения изменений в Конституцию Узбекистана и реформирования высшего законодательного органа 27 августа 2004 г. был принят Закон «Об Уполномоченном Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (омбудсмане)» в новой редакции (вступил в силу в 2005 г.), определяющий его сферу и принципы деятельности, порядок избрания на должность и освобождения от должности, полномочия по рассмотрению жалоб граждан. Анализ данного Закона позволяет сказать, что создание института УПЧ Узбекистана изначально преследовало более широкую правозащитную цель по сравнению с целями учреждения «классического» института омбудсмана. Своеобразие модели УПЧ Узбекистана придает Комиссия по соблюдению конституционных прав и свобод граждан, создаваемая в соответствии со ст. 20 Закона «Об Уполномоченном Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (омбудсмане)» под председательством УПЧ. Члены Комиссии и ее регламент утверждаются палатами парламента. Членами Комиссии должны являться представители структур гражданского общества, работающие на общественной основе. При этом они могут назначаться Уполномоченным в качестве его региональных представителей)<sup>2</sup>.

---

Казахстан от 19 марта 2003 г. № 1042 «Положение о Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан» (с изм.). URL: [http://www.akorda.kz/ru/category/komissii\\_pri\\_prezidente](http://www.akorda.kz/ru/category/komissii_pri_prezidente).

<sup>1</sup> Закон Республики Узбекистан от 24 апреля 1997 г. «Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (омбудсмане)» // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997. № 4-5. Ст. 102.

<sup>2</sup> Официальный сайт Уполномоченного Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека. URL: <http://www.ombudsman.uz>.

Так же как Узбекистан, другие государства центрально-азиатского региона: Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, став независимыми, официально провозгласили курс на построение в перспективе демократической общественно-политической системы, но с учетом «местных особенностей». В ситуации разделенности социокультурного пространства по признакам клановости, землячества и отсутствия общегражданской самоидентификации, «власти не делали секрета из того, что восприятие мусульманским населением (особенно в Узбекистане и Таджикистане, где ислам и его догматика имеют прочные традиции) демократии в ее западной интерпретации отягощается многими причинами мировоззренческого свойства»<sup>1</sup>. Результатом этого стало поэтапное, порой противоречивое, совершенствование законодательства, создание механизмов и органов в сфере содействия правам человека и их защиты.

Так, в Кыргызской Республике в рамках реализации Национальной программы «Права человека», разработанной на 2002–2010 гг., в 2002 г. был образован институт Акыйкатчы (омбудсмена). Прежняя Конституция Кыргызской Республики (ст. 40) определяла, что контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике возлагается на Акыйкатчы Кыргызской Республики. В новой Конституции Кыргызской Республики, принятой в 2010 г., в ст. 108 добавлено – парламентский контроль. Представляется, что это связано со смещением акцента властных полномочий от президента в сторону высшего представительного и законодательного органа Кыргызской Республики Жогорку Кенеша (парламента), т.е. к модели парламентской республики<sup>2</sup>.

Так, в ст. 1 Закона Кыргызской Республики от 31 июля 2002 г. № 136 «Об Акыйкатчы (омбудсмене) Кыргызской Республики» говорится, что «Контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина на территории Кыргызской Республики и в пределах ее юрисдикции на постоянной основе осуществляет Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики (далее – Омбудсмен (Акыйкатчы), который в своей деятельности руководствуется Конституцией, настоящим и другими законами Кыргызской Республики, действующими международными договорами и соглашениями, к которым присоединилась Кыргызская Республика, а также общепризнанными принципами и нормами международного права»<sup>3</sup>.

Формально-юридически (согласно международным «стандартам») кыргызский омбудсмен имеет высокую степень независимости. В соответствии со ст. 74. п. 4 подп. 6, 7 Конституции Кыргызской Республики он и его заместители (законодательно определены два заместителя) избираются и освобождаются

---

<sup>1</sup> Центральная Азия. Геополитика и экономика региона. М. : Ин-т стратег. оценок и анализа, 2010. С. 18.

<sup>2</sup> Конституция Кыргызской Республики. URL: <http://www.medialawca.org/document/-6279>.

<sup>3</sup> Об Акыйкатчы (омбудсмене) Кыргызской Республики : закон Кыргыз. Респ. от 31 июля 2002 г. № 136 // Газета «Эркин Тоо». 2002. 2 авг.

от должности парламентом; деятельность регулируется отдельным законом «Об Акыйкатчы (омбудсмене) Кыргызской Республики»<sup>1</sup>. Правовой статус (ст. 6 Закона) закреплён как независимый от каких-либо государственных органов и должностных лиц. Финансирование ежегодно предусматривается в республиканском бюджете отдельной строкой (ст. 16) и т.д.

Особый интерес в плане положительного опыта вызывает ст. 11 п. 3 Закона: «в ежегодном отчетном докладе Акыйкатчы (омбудсмента) должны быть названы органы государственной власти и органы местного самоуправления, должностные и юридические лица, которые нарушали права и свободы человека, не считались с рекомендациями Акыйкатчы (омбудсмента) о мерах по восстановлению этих прав»<sup>2</sup>. А также глава IV, предусматривающая конкретные меры ответственности органов государственной власти и их работников за неоказание содействия или воспрепятствование деятельности омбудсмента.

В целом в соответствии со ст. 3 Закона компетенция киргизского омбудсмента значительно шире, чем у классического парламентского омбудсмента. Целями деятельности Омбудсмента (Акыйкатчы) являются:

- 1) «защита прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных Конституцией и законами Кыргызской Республики, международными договорами и соглашениями, ратифицированными Кыргызской Республикой;
- 2) соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина субъектами, указанными в ст. 2 настоящего Закона;
- 3) предупреждение нарушений прав и свобод человека и гражданина или содействие их восстановлению;
- 4) содействие приведению законодательства Кыргызской Республики о правах и свободах человека и гражданина в соответствие с Конституцией Кыргызской Республики, международными стандартами в этой области;
- 5) улучшение и дальнейшее развитие международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 6) предупреждение любых форм дискриминации по реализации человеком своих прав и свобод;
- 7) содействие правовой информированности населения и защита конфиденциальной информации о частном лице»<sup>3</sup>.

В обязанности киргизского УПЧ входит представление ежегодных докладов Законодательному собранию и Собранию народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики за период с 1 января по 31 декабря предыдущего года. В докладе должно быть отражено состояние прав и свобод

---

<sup>1</sup> Об Акыйкатчы (омбудсмене) Кыргызской Республики.

<sup>2</sup> Действительно, в ежегодных и специальных докладах омбудсмента пофамильно называются лица, которые нарушали права человека.

<sup>3</sup> Закон Кыргызской Республики от 31 июля 2002 г. № 136.

человека и гражданина в Кыргызской Республике; информация о государственных органах, органах местного самоуправления, и их должностных лицах, об объединениях граждан, предприятиях, учреждениях, организациях независимо от форм собственности, которые нарушали своими действиями (бездействием) права и свободы человека и гражданина; а также информация о выявленных недостатках в законодательстве о защите прав и свобод человека и гражданина.

Так за 2010 г. (год, совпавший с апрельской революцией и июньскими массовыми беспорядками в Кыргызской Республике) один из главных выводов ежегодного доклада Акыйкатчы об итогах мониторинга, оценке состояния прав человека и мониторинге деятельности госорганов по оказанию услуг населению: «ситуация с правами человека в стране остается сложной»<sup>1</sup>. Для улучшения ситуации с правами человека 26 июля 2013 г., в здании Лейлекской государственной администрации Баткенской области и в марте 2013 г. в г. Узген Ошской области были открыты общественные приемные Омбудсмена, которые в настоящее время успешно функционируют<sup>2</sup>.

Вместе с тем анализ статьи 4 Закона «Об Акыйкатчы (омбудсмене) Кыргызской Республики», в которой рассматриваются требования к кандидату на должность Омбудсмена (Акыйкатчы) и процессу его избрания, позволяет говорить об их несоответствии Парижским принципам.

Во-первых, к претенденту на должность не предъявляются определенные, четко оговоренные критерии, которые можно оценить объективно.

Во-вторых, число потенциальных кандидатов на должность ограничено рамками закона.

В-третьих, процедура выдвижения кандидатов проходит без консультаций с представителями широких социальных групп. К узким местам деятельности Акыйкатчы (омбудсмена) Кыргызской Республики можно также отнести то, что в соответствии с Парижскими принципами у него должен быть штат, представляющий различные сегменты киргизского общества.

Отмечая в своем ежегодном докладе, что существенного продвижения в деле соблюдения прав и свобод человека и гражданина в 2011 г. в стране не произошло, Омбудсмен в этой связи внес на рассмотрение депутатов Жогорку Кенеша ряд предложений и рекомендаций, среди которых для нас представляет интерес предложение о внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «Об Акыйкатчы (Омбудсмене)» с приведением его в соответствие с требованиями Парижских принципов в части укрепления независимости его деятельности<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Доклад о соблюдении прав человека в Кыргызстане за 2010 г. URL: <http://www.ombudsman.kg>.

<sup>2</sup> Официальный сайт Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики. URL: <http://www.ombudsman.kg>.

<sup>3</sup> О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике в 2011 г. : докл. Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргыз. Респ. Бишкек, 2012. С. 110.



Переходя к рассмотрению статуса УПЧ Казахстана необходимо отметить, что наряду с характерными признаками института омбудсмана, в том числе и центрально-азиатских УПЧ, он имеет отличительные особенности. Во-первых, должность и Положение об Уполномоченном по правам человека в Республике Казахстан были учреждены не конституцией и законом, а указом президента. Однако и в этом случае казахстанский уполномоченный *de jure* имеет высокий правовой статус, так как закрепленная в Конституции Казахстана модель президентуры придает особое положение Президенту в системе разделения властей и механизме сдержек и противовесов. Указы Президента Казахстана являются неотъемлемой и одной из важнейших частей национального законодательства (согласно ст. 53 п. 3, ст. 61 п. 2 Конституции Республики Казахстан Президент Республики вправе издать указ, имеющий силу закона). К тому же, согласно утвержденному графику работы с законопроектами, Мажилис (нижняя палата парламента) Казахстана приступил к обсуждению закона об УПЧ Республики Казахстан в четвертом квартале 2011 г. Однако до настоящего времени закон так и не принят.

Во-вторых, согласно ст. 8 Положения «Уполномоченный назначается на должность Президентом Республики Казахстан после консультаций с Комитетами Палат Парламента Республики Казахстан, перечень которых определяется Президентом Республики Казахстан. Уполномоченный освобождается от должности Президентом Республики Казахстан»<sup>1</sup>. Хотя ст. 10 определяет срок несменяемости уполномоченного, а ст. 14 содержит исчерпывающий список оснований для досрочного прекращения его полномочий, сам порядок правового регулирования, безусловно, снижает независимость УПЧ Республики Казахстан (по сравнению с моделями УПЧ Узбекистана и Киргизии, гарантии независимости которых в формально-юридическом плане являются высокими). В-третьих, для информационно-аналитического, организационно-правового и иного обеспечения деятельности Уполномоченного по правам человека создается государственное учреждение – Национальный центр по правам человека<sup>2</sup>. УПЧ Республики Казахстан утверждает структуру, а также назначает на должность и освобождает от должности руководителя Национального Центра. Руководитель Национального центра по правам человека входит в Межведомственную комиссию Правительства по вопросам законопроектной деятельности, а представители УПЧ Республики Казахстан участвуют в рабочих группах по рассмотрению законопроектов в парламенте. В-четвертых, при УПЧ Республики Казахстан создается экспертный

---

<sup>1</sup> Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека : указ Президента Респ. Казахстан от 19 сент. 2002 г. № 947 (с изм. от 29.11.2004 г. № 1474; от 29.08.2006 г. № 168) // САПП Республики Казахстан. 2002. № 30. Ст. 328.

<sup>2</sup> Положение о Национальном центре по правам человека : указ Президента Респ. Казахстан от 10 дек. 2002 г. № 992. URL: [http://www.ombudsman.kz/en/about/polozhenie\\_o\\_centre](http://www.ombudsman.kz/en/about/polozhenie_o_centre).

совет. «Состав совета обновлен в 2010 г. Основной задачей экспертного совета, в состав которого входят ученые-правоведы, а также представители правозащитных организаций, является оказание консультативной помощи УПЧ Республики Казахстан в выработке предложений по совершенствованию законодательства в сфере прав и свобод человека и приведению его в соответствие с международными стандартами»<sup>1</sup>. В-пятых, следует отметить высокую активность Уполномоченного в области правового воспитания и просвещения по правам человека (отчеты печатаются на казахском, русском и английском языках и размещаются на официальном сайте Уполномоченного; а с 2007 г. ежеквартально выпускается информационный бюллетень; в 2010 г. – 39 выступлений в центральной прессе, 129 мероприятий, включая конференции, круглые столы, семинары и др.)<sup>2</sup>.

Тем не менее, как отмечает в своем отчетном докладе за 2012 г. УПЧ Республики Казахстан, «приходится констатировать, что на общегосударственном уровне еще не налажена системная работа по образованию в области прав человека. Проводимая в настоящее время деятельность различных государственных органов в тех сферах своей компетенции, которые связаны с правами человека, очевидно, лишена межведомственной скоординированности в силу отсутствия концептуальной основы для такой координации.

Упомянутый выше Комплексный план по повышению уровня правовой культуры граждан Республики Казахстан на 2012–2014 гг., к сожалению, не включил в себя положения об интеграции программ по правозащитному просвещению в систему образования. При этом необходимо ясно понимать, что образование в области прав человека – это процесс, продолжающийся на протяжении всей жизни и фундаментальный в контексте формирования гражданских навыков и умений. В этой связи представляется необходимым принятие программы национального уровня по правовому просвещению, определенным образом согласованной со Всеобщей программой по образованию в сфере прав человека и впитавшей основные идеи и принципы данного документа»<sup>3</sup>. Уполномоченный по правам человека Республики Казахстан работает в тесном контакте с Национальной комиссией по правам человека при Президенте Республики. Однако на практике можно отметить некоторое дублирование их функций, за счет расширения сферы компетенции УПЧ Республики Казахстан, который занимается не только правообеспечительной, но и правозащитной деятельностью.

Также, как и Закон «Об Акыйкатчы (омбудсмене) Кыргызской Республики», Положение «Об учреждении должности Уполномоченного по правам че-

---

<sup>1</sup> События // Информационный бюллетень Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан, 2010. № 3 (20). С. 5.

<sup>2</sup> Отчет о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан за 2010 г. Астана, 2011. С. 3, 129–131.

<sup>3</sup> Отчет о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан за 2012 г. Астана, 2013. С. 107.

ловека» Республики Казахстан не предусматривает публичную рекламу вакансии должности омбудсмана и процесс выбора проходит без консультаций с гражданским обществом.

К недостаткам Положения «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека» Республики Казахстан можно отнести отсутствие полномочий сотрудничества с международными организациями и их органами по правам человека, в том числе с Советом по правам человека ООН. Тем не менее, так же, как и другие УПЧ в постсоветских государствах, УПЧ Республики Казахстан тесно сотрудничает с зарубежными правозащитными органами. Например, 12 мая 2010 г. состоялось подписание проекта «Поддержка Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан», которое ознаменовало собой официальный запуск совместного трехстороннего сотрудничества УПЧ Республики Казахстан, центра ОБСЕ в г. Астана и Датского Института по правам человека.

В другом постсоветском государстве – Армении, деятельность Защитника прав человека началась с принятия Закона Республики Армения «О Защитнике прав человека» 21 октября 2003 г.<sup>1</sup> и с назначения его Указом Президента Республики Армения в 2004 г. Поправки, внесенные в Конституцию Республики Армения, придали ему конституционный статус и изменили порядок формирования данного органа. С 2006 г. он стал избираться парламентом.

Следует отметить, что Конституция Республики Армения (ст. 83.1), по сравнению с конституциями других стран СНГ, закрепляет не только порядок избрания защитника: «Национальное Собрание не менее чем тремя пятими голосов от общего числа депутатов избирает Защитника прав человека сроком на шесть лет», но и дает подробное описание его основных гарантий независимости и требований к кандидату на эту должность. А также прямо определяет цель учреждения: «Защитник прав человека является независимым должностным лицом, которое осуществляет защиту прав и свобод человека, нарушенных государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами».

Как у всех классических омбудсменов и УПЧ в постсоветских государствах, у Защитника прав человека Республики Армения основной формой правозащитной деятельности является рассмотрение обращений граждан. Возможности прямого обращения в судебные органы по результатам рассмотрения жалоб граждан являются важной особенностью компетенции Защитника прав человека Республики Армения. В частности, во-первых, он наделен правом обращения в Конституционный Суд. В 2006 г. Защитник прав человека Республики

---

<sup>1</sup> О Защитнике прав человека : закон Респ. Армения от 21 окт. 2003 г. (с изм. и доп. от 01.06.2006 г., от 08.04.2008 г., от 07.12.2010 г., от 13.11.2012 г.). URL: <http://ombuds.am/main/ru/1/81>.

Армения выиграл свое первое дело в Конституционном Суде о признании постановления Правительства о выселении сотен жителей центральной части Еревана из занимаемых ими жилых помещений, не соответствующим Конституции Республики Армения. Во-вторых, в соответствии со ст. 15 п. 4. «Закона о Защитнике прав человека Республики Армения» он может принять решение о «подаче иска в суд относительно признания полностью или частично недействительными противоречащих закону и иным правовым актам нормативных правовых актов государственного органа или органа местного самоуправления и его должностного лица, нарушившего права и основные свободы человека, если государственный орган или орган местного самоуправления или его должностное лицо, допустившее нарушение, в установленный срок не признает полностью или частично недействительным свой соответствующий правовой акт».

Несмотря на законодательное урегулирование деятельности Защитника прав человека Республики Армения, соответствующее высшим международным стандартам, в рамках реализации своих функций у него имеются многочисленные проблемы (недостаточные полномочия и ресурсы для решения вопросов, связанных с правами детей, искоренением патриархальных представлений о правах женщин; ограниченные и систематически сокращаемые материально-финансовые ресурсы, препятствующие созданию региональных отделений и др.). В этом же русле Совет по правам человека ООН подчеркивает, что управление Защитника прав человека нуждается во всесторонней помощи со стороны международных организаций, в частности в области согласования внутреннего законодательства с международными стандартами и т.д.<sup>1</sup> (хотя нельзя исключать политический и идеологический аспект таких рекомендаций).

Азербайджанская Республика, став 25 января 2001 г. членом Совета Европы и подписав Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, также приняла на себя обязательства по созданию государственного правозащитного органа. Уполномоченный по правам человека Азербайджанской Республики начал функционировать в 2002 г. Важным показателем значимости роли УПЧ Азербайджанской Республики в конституционной системе защиты прав человека, а также одним из его отличий от других государственных органов служит регламентирование деятельности УПЧ Азербайджанской Республики на уровне Конституционного Закона.

Статья 1.1 Конституционного Закона Азербайджанской Республики «Об Уполномоченном по правам человека (омбудсмане) Азербайджанской Республики» определяет, что «Должность Уполномоченного по правам человека Азербайджанской Республики закреплена в Конституции Азербайджанской

---

<sup>1</sup> Совет по правам человека. Рабочая группа по универсальному периодическому обзору. Армения. (A/HRC/WG.6/8/ARM/2). URL: <http://documents-dds-ny.un.org/doc>.

Республики и поддерживаемых Азербайджанской Республикой международных договорах и учреждается для восстановления прав и свобод человека, нарушенных государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами Азербайджанской Республики»<sup>1</sup>. То есть, в отличие от законов об УПЧ в других государствах СНГ, в Конституционном Законе об УПЧ Азербайджанской Республики изначально говорится об учреждении должности для восстановления нарушенных прав, а не для защиты прав и свобод человека в широком смысле. Однако далее из анализа текста закона становится видно, что УПЧ Азербайджанской Республики, наряду с традиционными компетенциями и полномочиями, которыми наделены другие аналогичные институты в странах СНГ, имеет еще более широкую сферу компетенции.

Так, в частности, Конституционный Закон 2002 г. об УПЧ Азербайджанской Республики предусматривает обращение УПЧ Азербайджанской Республики в Конституционный Суд только в случае, когда права человека нарушаются действующими нормативными актами. В результате внесения изменений в Конституцию Азербайджанской Республики в 2002 г. компетенция УПЧ в этой сфере была расширена. Наряду с правом обращения по поводу нормативных актов законодательного и исполнительных органов, нарушающих права человека, УПЧ было предоставлено право в установленном законом порядке обращаться в Конституционный Суд с запросом о соответствии муниципальных и судебных актов Конституции Азербайджанской Республики.

Конституционный Закон Азербайджанской Республики «Об Уполномоченном по правам человека (омбудсмане) Азербайджанской Республики» определяет не только его права и обязанности, но и порядок выборов УПЧ. Так, согласно закону, Президент Азербайджанской Республики представляет Милли Меджлису Азербайджанской Республики три кандидатуры, из числа которых Парламент большинством в 83 голоса избирает Уполномоченного. В случае, если при этом Милли Меджлис Азербайджанской Республики не примет положительного решения об избрании УПЧ, Президент Азербайджанской Республики в течение 15 дней предлагает кандидатуры других трёх лиц для избрания в том же порядке.

В декабре 2010 г. Милли Меджлис (парламент) Азербайджана внес изменения в Конституционный Закон Азербайджанской Республики «Об Уполномоченном по правам человека (омбудсмане) Азербайджанской Республики». После внесенных изменений и дополнений в закон, полномочия омбудсмана по делам СМИ были переданы УПЧ Азербайджана. Также одним из важных изме-

---

<sup>1</sup> Об Уполномоченном по правам человека (омбудсмане) Азербайджанской Республики : конституц. закон Азербайджан. Респ. № 246-ПКЗ от 28 дек. 2001 г. (с изм. и доп. от 21.12.2010 г.). URL: <http://www.meclis.gov.az/?/ru/topcontent/82>.

нений стало создание национальной превентивной группы при аппарате УПЧ Азербайджана, что дает дополнительные полномочия по беспрепятственному проведению мониторинга и ознакомления с условиями содержания в исправительных учреждениях, местах временного содержания, следственных изоляторах, военных гарнизонах и других местах.

Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека теоретически также можно отнести к «сильной» (парламентской) модели омбудсмена по правам человека. Украина, несмотря на то, что она не ратифицировала Устав СНГ, с 1991 г. всегда считалась его равноправным основателем и участником. Формально (по состоянию на май 2015 г.) Украина не вышла из состава СНГ, хотя и отказалась от очередного председательства в Содружестве. Наряду с этим в заявлениях украинских политиков нередко озвучиваются идеи о планах по выходу страны из СНГ. Как отмечает руководитель Центра стратегического развития стран СНГ Института Европы РАН профессор А. Гусев, всем понятно, что в результате госпереворота в ночь с 21 на 22 февраля 2014 г. мы имеем дело с другой Украиной: «К ней нужно относиться, как к чуждому элементу на пространстве СНГ... Они убивают людей, а мы делаем им послабления в газовой сфере. Мы слишком мягко подходим к нынешней киевской власти... При таком состоянии дел Украину необходимо принудительно исключить из СНГ»<sup>1</sup>.

Это вопрос политический, а в правовом плане Конституция Украины (ст. 85, 88, 101) и принятый на ее основе в 1997 г. Закон «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека» предусматривают независимость УПЧ от каких-либо органов государственной власти или местного самоуправления; широкую сферу компетенции, распространяющуюся, как на органы государственной власти, так и на органы местного самоуправления; значительные полномочия при проведении расследований и проверок, в том числе по личной инициативе для выявления случаев нарушения прав человека и проведения постоянного мониторинга за соблюдением прав и свобод человека; право инициировать обязательные для рассмотрения доклады с рекомендациями об устранении выявленных нарушений прав; и т.д.<sup>2</sup>

Основным направлением его деятельности является расследование по факту обращений граждан Украины, иностранцев, лиц без гражданства или их представителей, обращений народных депутатов Украины и по собственной инициативе УПЧ. Как и во многих странах СНГ, Законом установлен годичный срок для обращения к УПЧ с момента нарушения прав.

---

<sup>1</sup> Колесников А. Украину могут выгнать из СНГ за долги // Известия. 2015. 12 марта.

<sup>2</sup> Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1998. № 20. Ст. 99 (із змінами № 274-VI (274-17) від 15.04.2008) // ВВР. 2008. № 25. Ст. 240.

Анализ закона «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины» показывает, что ему предоставлены большие полномочия:

- немедленно быть принятым Президентом, Главой Верховной Рады, Премьер-министром, Председателями Конституционного, Верховного и специализированных судов Украины, Генеральным прокурором, руководителями государственных органов, органов местного самоуправления, объединений граждан, организаций, предприятий независимо от форм собственности, выборами и служебными лицами;

- беспрепятственного посещения любых органов государственной власти, местного самоуправления, организаций, учреждений, мест содержания задержанных, учреждений пенитенциарной системы, психиатрических больниц, получения информации об условиях содержания;

- запрашивать устные или письменные пояснения обстоятельств дела;

- знакомиться с документами, в том числе секретными, включая находящиеся в суде;

- присутствовать на заседании судов всех инстанций, в том числе закрытых, принимать участие в судебном процессе в предусмотренных законом случаях;

- обращаться к суду с заявлениями о защите прав и свобод человека и гражданина, если они по состоянию здоровья или по иным причинам не могут этого сделать самостоятельно.

Установленные в законе гарантии независимости УПЧ Украины практически совпадают с гарантиями, предусмотренными для «классических» омбудсменов. К ним относятся запрет вмешательства в его деятельность, независимое финансирование, ограничение случаев приостановки полномочий и смещения с поста. В целом «при разработке украинской модели Уполномоченного учитывались национальные правовые и культурные традиции, особенности системы государственной власти, а также опыт функционирования института омбудсмена в странах запада, а также тех, что стали на путь реформ: Польши, Венгрии, России»<sup>1</sup>.

Так же как и в других постсоветских государствах (и в мировой практике), для парламентского УПЧ Украины существует законодательный запрет (ст. 8 п. 1 Закона) на занятие политической деятельностью. В связи с этим стоит обратить внимание, что авторитет и эффективность этого института были серьезно подорваны еще давно. Так, в нарушение закона, занимающее эту должность лицо было избрано в депутаты парламента от Партии регионов в марте 2006 г., сохранив за собой пост УПЧ Украины. Она (Н. Карпачева) подала в отставку с поста депутата парламента при повторном избрании в качестве УПЧ

---

<sup>1</sup> Шеенков О.А. Становление конституционного института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 65.

Украины в январе 2007 г.<sup>1</sup> Последние события на Украине, представляющие собой гуманитарную катастрофу (грубые нарушения прав человека в Донецкой и Луганской областях), еще больше подтвердили политизированность данного украинского правозащитного органа.

На этом фоне естественным выглядит процесс принятия собственной Конституции Донецкой Народной Республики и Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Донецкой Народной Республике»<sup>2</sup>. Стоит обратить внимание на специфические статьи Закона (статья 6. Несовместимость должности Уполномоченного; статья 12. Компетенция Уполномоченного в условиях военного положения), обусловленные чрезвычайными обстоятельствами. А также заслуживают внимания в качестве положительного опыта статья 20. Взаимодействие Уполномоченного с органами внутренних дел Донецкой Народной Республики и статья 21. Взаимодействие Уполномоченного с Генеральной прокуратурой Донецкой Народной Республики, так как напрямую в других странах в законах об уполномоченном по правам человека взаимодействие с этими органами подробно не прописывается.

В целом, говоря об УПЧ как о государственном органе, следует отметить что, как правило, в постсоветских государствах должность уполномоченного по правам человека является персонифицированной. Как исключение в этом плане выступает Киргизия, где с 2002 г. уполномоченный имел три официальных заместителя, а с 2008 г. в связи с изменением закона – два заместителя, избираемых парламентом. Свою специфику имеет институт омбудсмана в Республике Молдова. Представительство Управления Верховного комиссара ООН по правам человека подписало с Правительством Республики Молдова проектный документ «Поддержка демократических инициатив в области прав человека в Республике Молдова». Рабочая группа при разработке концепции молдавского государственного правозащитного органа использовала опыт учреждения таких органов в других государствах, но в основном руководствовалась «шведской моделью» омбудсмана. Видимо, это оказало влияние на концептуальную основу Закона «О парламентских адвокатах» Республики Молдова, который (ст. 4 п. 1, ст. 5 п. 1) предусматривает назначение на должность большинством голосов депутатов парламента четырех равноправных парламентских адвокатов, один из которых является специалистом по вопросам защиты прав ребенка<sup>3</sup>. Однако сфера компетенции и направления деятельности парламентских адвокатов, по сравнению со шведским институтом омбудсмана, гораздо обширнее.

---

<sup>1</sup> A short analysis of the work of the Human Rights Ombudsperson in Ukraine. Written submission of the Ukrainian Helsinki Human Rights Union for the OSCE. Kiev : Ukrainian Helsinki Human Rights Union, 2007. P. 2–3.

<sup>2</sup> URL: <http://dnr-sovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost>.

<sup>3</sup> Legii cu privire la avocații parlamentari nr. 1349-XIII din 17 octombrie 1997 // Monitorul Oficial 82-83/11.12.1997. Art. 671; nr. 3156-XVI din 20.03.08 // Monitorul Oficial 80/22.04.08. Art. 263.



Закон закрепляет широкую сферу деятельности парламентских адвокатов, которая согласно ст. 1 направлена на обеспечение гарантий соблюдения конституционных прав и свобод человека центральными и местными органами публичной власти, учреждениями, организациями и предприятиями независимо от вида собственности, общественными объединениями, а также должностными лицами всех уровней.

Также отметим один важный момент. Все законы об УПЧ в постсоветских государствах закрепляют требования к кандидатуре на должность уполномоченного, как правило, речь идет о наличии гражданства, об ограничении нижней возрастной границы, отсутствии судимости и др. В этом плане в силу специфики статуса молдавского адвоката ст. 3 Закона «О парламентских адвокатах» однозначно определяет, что «Парламентским адвокатом может быть любой гражданин Республики Молдова, являющийся лицензиатом права, имеющий высокий профессиональный уровень, стаж работы в области юриспруденции или в сфере высшего юридического образования не менее пяти лет и безупречную репутацию»<sup>1</sup>.

Еще одной особенностью государственных правозащитных органов Республики Молдова является создание Центра по правам человека. Статья 35 (п. 2) и ст. 36 (п. 1) Закона определяют цели этого Центра и порядок назначения его руководителя. «Служащие Центра осуществляют организационное, информационно-справочное, научно-аналитическое и иное обеспечение деятельности парламентских адвокатов» Республики Молдова. Директор Центра по правам человека назначается Парламентом из числа парламентских адвокатов по представлению Председателя Парламента.

В целом в обязанности молдавского Центра, также как и у всех УПЧ в странах СНГ, входит рассмотрение обращений граждан, аналитическая работа и расследование по собственной инициативе случаев нарушения прав человека, выявление узловых проблем с правами человека и представление ежегодных докладов о состоянии с правами человека в Республике Молдова и др. И так же, как и другие аналогичные органы, Центр по правам человека может создавать свои представительства в качестве территориальных подразделений, экспертный совет (реализуя в такой форме непосредственную связь с представителями гражданского общества), осуществлять международное сотрудничество и т.д.

Таким образом, можно сказать, что в отличие от института «классического омбудсмана» (западной модели), специализирующегося преимущественно на правообеспечительной деятельности (коррекции административной практики), УПЧ в постсоветских государствах ориентированы на широкую правозащитную, включая превентивные меры и мониторинг соблюдения международных

---

<sup>1</sup> Legii cu privire la avocații parlamentari nr. 1349-XIII din 17 octombrie 1997.

стандартов прав человека, и в том числе правообеспечительную деятельность. В основном (юридически) они все соответствуют статусу государственных правозащитных органов. Однако их деятельность не будет востребованной при отсутствии правового сознания и культуры прав человека. В связи с этим просвещение и образование в области прав человека, форм и методов их защиты, является одной из их основных функций (закрепленных законодательно).

### *Государства Африки, Азии и Южной Америки*

Как показывает практика, в экономически слаборазвитых странах (Африки, Азии и Америки), имеющих существенные политические проблемы (независимо от их географического расположения), вопрос о соблюдении прав человека и их защите стоит особенно остро. Парадоксально, но факт, что события (в Египте, Ливии, и др.) 2011 г., объявленного ООН Международным годом лиц африканского происхождения и совпавшего с 25-летием вступления в силу Африканской хартии прав человека, наглядно продемонстрировали существующий разрыв между конституционно-закрепленным и реальным положением с правами человека в африканских странах. Понятно, что такое положение с правами человека обусловленное, в том числе, и социально-экономическими проблемами, и национальными традициями культуры, включая политическую и правовую, требует радикальной трансформации государственного управления, разработки законодательства, устанавливающего четкие правоприменительные процедуры для конституционных норм, декларирующих верховенство права и прав человека, а также создания эффективной системы защиты прав человека.

В странах, вступивших в переходный период в развитии права, как и во всем мире, главная ответственность за осуществление основных прав человека возлагается на суды, независимость которых гарантируется конституциями. Однако на практике для большинства населения, ставшего жертвами нарушений прав человека, доступ к судам затруднен из-за высокой стоимости и нехватки квалифицированных адвокатов, и т.д. С учетом этого, реальной альтернативой судам становятся внесудебные государственные правозащитные органы.

Опираясь на опыт стран развитой демократии и рекомендации международных органов по правам человека, государства, ставшие на путь демократического развития, пошли по пути создания внесудебной государственной защиты прав человека посредством учреждения государственных правозащитных органов. Государственные правозащитные органы в виде комиссий по правам человека стали наиболее типичны для африканских стран «новой» демократии (Камерун, Чад, Нигерия, Мадагаскар, Кения, Габон, Руанда и др.). Например, в Объединённой Республике Танзания учреждена комиссия по правам человека и хорошему управлению (Commission for Human Rights and Good Governance). А

также для государств Азии и Азиатско-Тихоокеанского региона (Афганистан, Фиджи, Иран, Иордания, Малайзия, Непал, Таиланд, Монголия, Филиппины, Шри-Ланка и др.).

Подавляющее большинство государственных правозащитных органов в этих странах были созданы в начале XXI в. В виде исключения одними из старейших среди таких правозащитных структур являются комиссии по правам человека республик Бенин (1989 г.) и Гана (1993 г.). Самая молодая – Комиссия по правам человека Бурунди, члены которой были назначены Национальной Ассамблеей и начали работать с мая 2011 г.

Однако, «как показали арабские революции (особенно в Тунисе и Египте), данные органы не смогли эффективно противостоять нарушениям прав человека со стороны их репрессивных, недемократических правительств. Но, с другой стороны, они высветили их роль в ситуации, когда правам человека придают публичное значение в течение конфликта и в постконфликтных ситуациях»<sup>1</sup>.

Специфической особенностью развития внесудебного правозащитного механизма в африканских и азиатских странах является формирование государственных правозащитных органов в подавляющем большинстве в виде коллегиальных органов – комиссий по правам человека. Например, самая многочисленная Национальная комиссия Республики Конго состоит из 45 членов, имеющих право голоса и 14 членов без права голоса, хотя есть и единичные примеры создания офисов нового типа омбудсмена – омбудсмена по правам человека (Намибия).

Для повышения эффективности и обеспечения соответствия организации и деятельности африканских государственных правозащитных органов международным стандартам, Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека оказывает им юридическую помощь по широкому кругу вопросов, касающихся конституционной, нормативно-правовой базы, функций, полномочий и обязанностей, а также техническую помощь.

Анализ африканских государственных правозащитных органов показывает, что некоторые комиссии (Конго, Тунис и др.) учреждены актами правительства и не имеют должной степени независимости. В полном соответствии с Парижскими принципами учреждены семнадцать комиссий и один омбудсмен по правам человека (Намибия). Их деятельность регулируется соответствующими законами, придающими им независимый статус, при этом некоторые комиссии по правам человека имеют конституционный статус. Например, в Конституции республики Гана (1992 г.) ст. 216 и 225 закреплены принципиальные моменты независимости, функциональной направленности и полномочий Комиссии по правам человека и административной юстиции Ганы.

---

<sup>1</sup> The role of NHRIs in countries in transition in the Arab world. Copenhagen : Danish institute for human rights, 2011. P. 20.

Парламентским законом (биллем) предусматривается создание окружных и муниципальных отделений Комиссии, офисы которых действуют как местные представители центральной Комиссии<sup>1</sup>. В соответствии со ст. 216 Конституции Республики Гана и разд. 10 и 11 Закона № 456 о «Комиссии по правам человека и административной юстиции» 1993 г. созданы 108 (из 138) местных отделений Комиссии с общим штатом 764 человека<sup>2</sup>.

Национальная Комиссия по правам человека Кении является независимым органом, образованным в 2002 г. в соответствии с Актом Парламента – Законом «О Национальной Комиссии по правам человека Кении» для содействия правам человека и их защиты. Её непосредственным предшественником можно считать Постоянный комитет по правам человека, который был создан в 1996 г. по Указу Президента. Законом определена цель создания Национальной Комиссии по правам человека Кении: способствовать становлению общества, в котором уважаются человеческое достоинство, социальное правосудие и равные возможности<sup>3</sup>. Можно сказать, что такое определение цели деятельности Комиссии Кении сочетает представления о правовых и нравственных ценностях государства и общества.

Одним из важных условий, влияющих, как на реальную независимость, так и на характер взаимодействия государственных правозащитных органов с органами государственной власти и институтами гражданского общества, является процедура их назначения и состав. Следует отметить, что хотя в некоторых странах (Габон, Гвинея, Мали, Того, Чад) сотрудничество со структурами гражданского общества напрямую законодательно не урегулировано, большинство государственных правозащитных органов создается и функционирует при активном участии общественности. Так, например, в соответствии с п. 3.1 закона о «Комиссии по правам человека Сьерра-Леоне», для отбора кандидатов в комиссию создается специальная группа «выбора» из семи человек, в которую входят по одному представителю от правительства, Межрелигиозного Совета, Совета старейшин, Конгресса Труда, Национального форума за права человека, Форума женщин, Движения за гражданское общество. После тщательного отбора кандидатов, выдвинутых общественностью, группой «выбора» составляется список из семи претендентов, затем список передается Президенту, который отбирает пятерых кандидатов и представляет их для утверждения в парламент. При этом законодательно предусмотрено, что, наряду с требованиями к компетенциям всех членов комиссии, в ее составе

---

<sup>1</sup> Oquaye Mike Human Rights and Conflict Resolution in Ghana's Fourth Republic: the case of the Commission on Human Rights and Administrative Justice. *Democracy and Conflict Resolution in Ghana*. Gold-Type Publications, Accra, 1995. P. 68–70.

<sup>2</sup> Commission on Human Rights and Administrative Justice of the Republic of Ghana. Act 456. URL: <http://www.ohchr.org/EN/countries/AfricaRegion/Pages/GHIndex.aspx>.

<sup>3</sup> Kenya National Human Rights Commission. URL: <http://www.knchr.org>.

двое должны быть адвокатами и из пяти человек должно быть не менее двух представителей женского пола<sup>1</sup>.

В целом, и в других модернизирующихся странах членство в комиссиях, как правило, определяется законодательно. Так, одной из отличительных особенностей состава Кенийской комиссии, является тот факт, что все ее одиннадцать членов назначаются Президентом по рекомендации парламента и работают на постоянной основе. В соответствии с требованиями закона о «Комиссии по правам человека» Кении они, как правило, должны иметь по два высших образования (одно из которых обязательно юридическое) и опыт адвокатской работы. И, что самое интересное, практику работы в международных правозащитных организациях<sup>2</sup>.

Понятно, что демократические ценности в условиях «глобализации» превращаются в стандартизированный продукт, разновидность товара, который продается другим культурам в упаковке абсолютного добра как универсальное средство решения всех проблем<sup>3</sup>. Поэтому восприимчивость к правам человека и эффективность деятельности по их защите максимизирует необходимость учета многих внутригосударственных факторов.

Закономерно, что в развивающихся странах высокие профессионально-квалификационные требования к качественному составу государственных правозащитных органов являются одной из их специфических особенностей. Наряду с этим систематические случаи грубых и массовых нарушений прав человека накладывают отпечаток и на формы и методы их работы. Так, в частности, при расследовании жалоб на нарушения прав человека государственные правозащитные органы (Ганы, Сьерра-Леоне, Кении и др.) наделяются императивными распорядительными полномочиями. Например, в Кении при проведении расследования по жалобам граждан полномочия Комиссии по правам человека фактически схожи с полномочиями судебного органа. Она вправе затребовать необходимую информацию от любых государственных органов, вызвать и заслушать показания любых свидетелей, вынести решение по существу жалобы. В частности, в случае незаконного ограничения или лишения свободы Комиссия вправе отпустить незаконно задержанного, вынести решение о выплате компенсации, либо применении другого способа восстановления нарушенного права. Более того, Председатель Комиссии по правам человека Кении имеет статус аналогичный статусу судьи Апелляционного суда, а статус членов кенийской Комиссии аналогичен статусу судей Верховного Суда. В соответствии со ст. 3 Закона о «Национальной Комиссии по правам человека Кении» реше-

---

<sup>1</sup> Human Rights Commission of Sierra Leone Act 5 February 2004. URL: <http://www.hrcsl.org/about-us>.

<sup>2</sup> Kenya National Commission on Human Rights Act, 2002. URL: <http://www.knchr.org/Portals/0/Bills/KenyaNationalComissiononHumanRights%20Act%202002.pdf>.

<sup>3</sup> Бодрийяр Ж. Насилие глобального // Глобальный дискурс : сб. ст. Сумы : Университет. кн., 2003. С. 26.

ния Комиссии могут быть обжалованы в судебном порядке в течение 21 дня. Вмешательство в работу Комиссии влечет установленную ст. 6 п. «д» Закона ответственность в виде штрафа и (или) лишения свободы сроком до 6 месяцев<sup>1</sup>.

Сравнительный анализ основных направлений деятельности комиссий в странах «новой» демократии, дает основания говорить, что, с одной стороны, они принципиально не отличаются от направлений работы комиссий по правам человека в демократически развитых западноевропейских странах. Так, например, основными направлениями деятельности Национальной Комиссии по правам человека Кении являются:

- исследование ситуации с правами человека в масштабах страны и разработка рекомендаций правительству по совершенствованию механизма защиты прав человека;
- контроль соблюдения прав граждан со стороны административных органов;
- разработка антидискриминационных программ;
- правовое просвещение в области прав человека;
- развитие сотрудничества с другими государственными органами и институтами гражданского общества, с региональными и международными структурами по вопросам прав человека<sup>2</sup>.

С другой стороны, в отличие от практики работы комиссий по правам человека в странах, в правовую систему которых инкорпорированы нормы международного права, деятельность «молодых» комиссий, в том числе и кенийской, помимо выполнения традиционных правозащитных функций акцентирована на имплементации норм по правам человека во внутригосударственное законодательство. В сфере практической реализации прав человека приоритет имеет систематическая борьба за соблюдение элементарных прав граждан. В первую очередь, это относится к борьбе с коррупцией и беззаконием в работе государственных служащих, со всеми проявлениями дискриминации, за права детей, за права необоснованно задержанных / содержащихся под стражей, бедностью и т.д.<sup>3</sup>

В отличие от кенийской комиссии по правам человека и многих других аналогичных африканских комиссий, Национальная комиссия по правам человека, учрежденная в крупнейшем государстве Юго-Восточной Азии – Индонезии была образована на основе подзаконного акта – Указа Президента. До принятия закона в 1999 г. о «Национальной комиссии по правам человека Индонезии» председатель Комиссии одновременно был генеральным секретарем пра-

---

<sup>1</sup> Official website: Kenya National Commission on Human Rights Act, 2002. URL: <http://www.knchr.org/Portals/0/Bills/KenyaNationalComissiononHumanRights%20Act%202002.pdf>.

<sup>2</sup> Kenya National Human Rights Commission.

<sup>3</sup> H.J.A.N. Mensa Bonsu Democracy, Good Governance and Accountability: The Role of the Independent Commissions of Ghana, mimeo. Accra, 1999. P. 27.

вающей партии. Поэтому, можно сказать, что специфической особенностью деятельности Национальной Комиссии по правам человека Индонезии было то, что она, формально считаясь независимой и в основном соответствующей Парижским принципам, на практике воплощала корпоративистскую модель государственного учреждения, а не государственный правозащитный орган.

Комиссия состоит из пленарной комиссии, нескольких подкомиссий и секретариата. В состав пленарной комиссии входит председатель, два заместителя и 35 членов комиссии (в соответствии с внесенными изменениями правительственным Актом № 39, изначально было 25 членов)<sup>1</sup>. Первоначальное назначение членов осуществляется президентом, последующее – в соответствии с Уставом Комиссии. Срок полномочий составляет 5 лет, возможно повторное переизбрание на тот же срок. В составе Комиссии образуются: подкомиссия по правовому просвещению и образованию в области прав человека, подкомиссия по экспертизе прав человека и подкомиссия по имплементации норм по правам человека. В соответствии с Актом № 39 (ст. 76 п. 4) Комиссия имеет полномочие назначать своих представителей на местах<sup>2</sup>.

Основными задачами деятельности комиссии являются: содействие практической реализации концепции прав человека в соответствии с Конституцией Республики Индонезии (1945 г.), Уставом ООН и Всеобщей декларацией прав человека, а также защита прав человека для достижения национальных целей – всестороннего развития коренного населения и развития индонезийского общества в целом. Следует подчеркнуть, что при разработке предложений правительству о присоединении или ратификации документов, касающихся прав человека, прямо или косвенно затрагивающих проблему взаимосвязи международных норм по правам человека и норм национального законодательства, индонезийская Национальная комиссия по правам человека ориентируется на государственную философию Pancasila (основанную на пяти основных принципах: вера в Бога, гуманизм, национальные традиции, представительное правительство и социальная справедливость)<sup>3</sup>.

В целом, индонезийская комиссия тоже выполняет функции, характерные для данного типа государственных правозащитных органов, но за 16 лет реформирования политической системы так и не был создан фундамент для устойчивого развития индонезийского общества. На этом фоне непрекращающиеся до сих пор территориальные и религиозные конфликты, коррупция должностных лиц и другие национальные проблемы, детерминируют приоритеты ее деятельности. В частности, в период 2010–2014 гг. Национальная ко-

---

<sup>1</sup> См.: Indonesian: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. URL: <http://www.komnasham.go.id>.

<sup>2</sup> Laporan Akuntabilitas Kinerja Tahun 2013. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Jakarta, 12 Maret 2014. H. 1–8.

<sup>3</sup> Indonesian: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. URL: <http://www.komnasham.go.id>.

миссия по правам человека Индонезии занималась исследованием систематических нарушений прав коренных народов; разработкой предложений по законодательному урегулированию вопросов о правах коренных народов, а также временных правил использования ими лесных (пальмовых плантаций), земельных и других природных ресурсов; проблемами институционального укрепления полиции безопасности; вопросами, связанными с ограничением прав человека; разработкой индикаторов уровня развития экономических, социальных и культурных прав; и др. Для того, чтобы свести к минимуму случаи нарушения прав человека комиссия планирует сменить стратегию: действовать не как «противопожарное средство», а как механизм «профилактики пожара»<sup>1</sup>.

Классическим примером азиатских государственных правозащитных органов, обладающим широкой сферой компетенции по содействию правам человека и их защите, является Национальная комиссия по правам человека Монголии (Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс). Статья 3 (1) определяет, что «Комиссия – учреждение, переданное под мандат для содействия и защиты прав человека в целях контроля выполнения условий по правам человека и свободам, зафиксированных в Конституции Монголии, законах и международных соглашениях, участником которых является Монголия»<sup>2</sup>. Специальные уполномоченные комиссии в соответствии с законом назначаются Великим Хуралом на основе соответствующих предложений, сделанных президентом, парламентским постоянным комитетом по правовым вопросам и Верховным Судом, причем требования к кандидатам строго определены законом.

Комиссия должна предоставлять Великому Хуралу доклад о положении с соблюдением прав человека в Монголии в первой четверти каждого года, а также она имеет право выдвигать любые предложения, касающиеся улучшения положения с правами человека, заниматься исследовательской и просветительской деятельностью в области прав человека. Также в компетенцию монгольской комиссии входит рассмотрение жалоб на нарушения прав человека. В статье 19.3-6 говорится, что специальные уполномоченные должны составить требования соответствующим организациям, чтобы восстановить права человека и свободы и устранить нарушения, если они полагают, что предприятие, организация или чиновник нарушили права человека и свободы. Специальные уполномоченные должны сделать рекомендации (в пределах его / ее собственной компетентности) соответствующим предприятиям, организациям или чиновникам, чтобы устранить причины и условия в случае, если установлены нарушения прав человека и свобод. Предприятия, организации или чиновники должны

---

<sup>1</sup> Siaran Pers Komnas HAM «Komnas HAM Luncurkan Tujuh Hasil Kajian dan Penelitian HAM». Jakarta, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2014. S. 1–3.

<sup>2</sup> Law of Mongolia 7 December 2000, Ulaanbaatar city. The National human rights commission of Mongolia Act. URL: <http://www.mn-nhrc.org/eng/28/29>.



сообщить в письменной форме относительно мер, предпринятых в течение одной недели, если они получили требования, то в пределах тридцати дней, если они получили рекомендации от специальных уполномоченных. Специальные уполномоченные могут обратиться в суд, согласно порядку, установленному законом, относительно предприятий, организаций или чиновников, которые отказались предпринять соответствующие меры, как было предусмотрено под его / ее требованиями и / или рекомендациями. Они имеют право участвовать лично или через представителя в судебных процессах. А также специальные уполномоченные имеют право издать и сообщить о своих требованиях или рекомендациях через средства массовой информации.

В статье 13 (2) (6) Закона о Комиссии напрямую определено, что она в соответствии со ст. 10.1 Конституции Монголии, должна поощрять ратификацию и / или вступление в международные соглашения по правам человека. Другими словами, правовой статус Национальной комиссии по правам человека Монголии вполне соответствует Парижским принципам, хотя, как и в других странах, это не означает, что практика ее деятельности не требует совершенствования. Если в развивающихся странах Африки (из 18 органов – 15 комиссии) и Азиатско-Тихоокеанского региона (из 15 органов – 13 комиссии) были созданы государственные правозащитные органы преимущественно в форме коллегиальных органов – комиссий по правам человека, то для развивающихся стран Южной и Центральной Америки (Аргентины, Колумбии, Боливии, Коста-Рики, Эквадора, Перу, Никарагуа и др.) наиболее характерно создание модернизированного института омбудсмана – омбудсмана по правам человека (народного защитника). Хотя следует отметить, что при формировании института омбудсмана в таких странах Карибского бассейна как Антигуа и Барбуда, Барбадос, Доминиканская Республика, Ямайка, Сент-Люсия, Тринидад и Тобаго, за основу была взята новозеландская модель Комиссии по правам человека и была сделана попытка инкорпорации новозеландского законодательства<sup>1</sup>.

Анализ государственных правозащитных органов в этих странах свидетельствует о постоянном расширении функций омбудсмана. Подтверждением этому служит институт Народного защитника Колумбии, наделенный конституционным статусом, помимо своего центрального офиса, имеющий свои представительства во многих округах и муниципалитетах<sup>2</sup>. В традиционные функции колумбийского Народного защитника входит рассмотрение жалоб по фактам различных форм дискриминации всех слоев населения (зачастую жалобы на расовую дискриминацию таких уязвимых групп: как индейцы, негры и мулаты). Так, в течение 2012 г. им было получено 9 811 жалоб, из которых: 2 623 – на

---

<sup>1</sup> Office of the Ombudsman of Trinidad and Tobago. URL: <http://www.ombudsman.gov.tt>.

<sup>2</sup> Defensor del Pueblo de la Republica de Colombia. URL: <http://www.defensoria.org.co>.

нарушения права на медицинское обслуживание, 2 068 – на нарушения в области международного гуманитарного права, 1 075 – на нарушения права на информацию, 570 – на нарушения права на доступ к правосудию, 515 – на нарушения прав людей, лишенных свободы<sup>1</sup>. А также консультативно-координирующая функция, функция правового просвещения и образования в области прав человека и др.<sup>2</sup> В своем двадцатом ежегодном докладе он отмечает, что Народный защитник выступает в качестве Моральных Судей для исполнения своей миссии, чтобы правовыми средствами и просвещением продвигать защиту (конституционных) прав человека и международного права прав человека<sup>3</sup>.

С деятельностью Народного защитника Колумбии схожа деятельность института омбудсмана (La Defensoria de los Habitantes) Коста-Рики, функции которого распространяются как на защиту прав и свобод человека и гражданина в административно-правовых конфликтах и укрепление гуманистических стандартов в действиях исполнительной власти, так и на сферу правового просвещения и сотрудничества с другими государственными и неправительственными учреждениями национального и международного уровней. В настоящее время омбудсмен Коста-Рики взял на себя новые обязанности по содействию правам человека и их защите, в частности, путем развития просветительской деятельности и разработки различных информационных программ<sup>4</sup>. Эти направления работы характерны для комиссий по правам человека и постомбудсмен институтов. В целом, основные направления деятельности государственных правозащитных органов, выступающих своего рода современными атрибутами демократии, в странах, вступивших в переходный период в развитии права и аналогичных органов в других странах, схожи. Тем не менее, нарушения естественных прав, наличие массовой дискриминации по различным основаниям, правовая безграмотность и нищета большей части африканского населения, а для многих государственных правозащитных органов и недостаточная финансовая и правовая самостоятельность, детерминируют организационно-правовую специфику и усиленные полномочия (в некоторых отношениях аналогичные судебным органам) государственных органов по содействию правам человека и их защите в государствах Африки, Азии, Центральной и Южной Америки.

---

<sup>1</sup> Vigésimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Defensoría del Pueblo. Bogotá, D.C. Defensoría del Pueblo, 2012. P. 20–21.

<sup>2</sup> Defensor del Pueblo de la Republica de Colombia.

<sup>3</sup> Vigésimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. P. 69–70.

<sup>4</sup> Defensoria de los Habitantes de la Republica de Costa Rica. URL: <http://www.dhr.go.cr>.

### **РАЗДЕЛ 3. СПЕЦИФИКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ОРГАНОВ ПО СОДЕЙСТВИЮ ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И ИХ ЗАЩИТЕ В ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ**

#### *США и Канада*

В настоящее время в большинстве федеративных государств мира учреждены государственные правозащитные органы (разных типов) на федеральном уровне и / или на локальном (региональном, муниципальном) уровне, в том числе в государствах, вступивших в так называемый переходный период в развитии права, где зачастую еще отсутствуют реальные условия для соблюдения общепризнанных норм по правам человека.

Исторически первая федерация – США. Хотя, общеизвестно, что «принципы федерализма не зафиксированы в непосредственном виде (т.е. в виде каких-то установленных формулировок в Конституции США... Вместе с тем сам федерализм в США рассматривается как одно из основополагающих начал государственности»<sup>1</sup>. Теория кооперативного федерализма впервые вошла в политико-правовую жизнь в 30-е гг. XX в. в англосаксонских странах. Она стала доминировать в США в качестве основы внутригосударственных отношений в связи с проведением Ф. Рузвельтом «Нового курса», смысл программы которого заключался в признании необходимости кооперации<sup>2</sup>. На практике конституционное разграничение полномочий федерации и штатов посредством использования исключительной и остаточной компетенции приводит к существенным различиям законодательного регулирования прав человека на уровне федерации, штатов, муниципалитетов. А также к проблемам с выполнением международных договоров по правам человека, предусматривающих, наряду с консультационным механизмом, контрольные меры.

В этом плане США, провозглашая свою центральную роль в интернационализации права и институтов прав человека, демонстрируют прямое расхождение заявленных деклараций и реальной практики. Нередко применяя «двойные» стандарты и отводя себе роль глобального лидера по правам человека, США до сих пор не ратифицировали Американскую конвенцию по правам человека (1969 г.)<sup>3</sup>. Причем при ратификации конвенций США делают ряд оговорок, касающихся ограничений применения и интерпретации положений международных договоров, так называемые РУДы (RUD: reservations, understandings and declarations). По сути «РУД эффективно аннулируют договор

---

<sup>1</sup> Автономов А.С. Принципы федерализма в России и США: сравнительный аспект // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа). Казань, 2004. С. 44.

<sup>2</sup> Чиркин В.Е., Васильева Т.А., Глинич-Золотарева М.В., Лебедев А.Н., Шульженко Ю.Л. Глобализация и федерализм // Государство и право. 2007. № 7. С. 6.

<sup>3</sup> American Convention on Human Rights, Nov. 22, 1969. O.A.S.T.S. № 36. 1144 U.N.T.S. 123.

как правовой документ, определяющий обязательства правительства США перед своими гражданами»<sup>1</sup>, а их конституционность (например, РУД к Конвенции против пыток) давно вызывает вопросы у многих американских ученых.

Одним из самых ярких примеров уважения прав человека по-американски служит обращение представителей коренных народов Аляски и Гавайских островов в ООН с просьбой рассмотреть проблему незаконной аннексии США их территории и помочь реализовать им свое право на самоопределение<sup>2</sup>. Называя политику США в отношении коренных народов оккупацией, они рассчитывали, что их обращение рассмотрят на заседании Совета по правам человека ООН 11 мая 2015 г. в рамках периодического обзора положения в области прав и свобод в США.

История борьбы за равные права и равные возможности в Соединенных Штатах Америки началась с искоренения расовой дискриминации<sup>3</sup>. Правовая доктрина США, базирующаяся на принципах незыблемости и естественного происхождения прав и свобод человека<sup>4</sup>, равноправия, понимаемого в виде запрещения дискриминации, наличия предпочтительных прав (провозглашенных поправками к Конституции) и др. во многом детерминировала место и специфику судебной защиты прав человека. Напомним, что в конце XIX в. судебная доктрина, сформулированная Верховным Судом США и получившая официальное название «раздельное, но равное» обращение, вообще давала юридическое обоснование отказу в принятии исков о дискриминации по признаку расы<sup>5</sup>. Но и до сих пор «суды США узко определяют федеральные конституционные обязанности и уделяют первоочередное внимание процессуальным правам на надлежащую законную процедуру и на равную защиту закона»<sup>6</sup>.

Несмотря на то, что первый американский Закон о гражданских правах был принят в 1866 г., не было создано ни одного государственного ведомства или независимого агентства, ответственного за его практическую реализацию. На этом фоне первые государственные правозащитные органы возникли как ответ на многочисленные расовые беспорядки. Некоторые американские исследователи связывают происхождение современных комиссий по правам человека (на уровне субъектов федерации и муниципальных образований) с правительственными комиссиями (например, Чикагская Комиссия по межрасовым

---

<sup>1</sup> Venetis P.M. Making human rights treaty law actionable in the United States: the case for universal implementing legislation // *Alabama Law Review*. 2011. Vol. 63:1:97. P. 106.

<sup>2</sup> Аляска и Гавайи обратились в ООН за самоопределением // *Российская газета*. 2015. 9 мая.

<sup>3</sup> До сих пор законопроект от 2001 г., запрещающий расовое профилирование на всей территории США, находится на рассмотрении Конгресса.

<sup>4</sup> Экономические, социальные и культурные права не признаны юридически осуществимыми правами.

<sup>5</sup> См.: Phillips A. *Discrimination. Past and present*. New discovery books. New York, 1993. 47 p.

<sup>6</sup> Национальный доклад, представленный в соответствии с пунктом 15 а) приложения к резолюции 5/1 Совета по правам человека. Соединенные Штаты Америки A/HRC/WG.6/9/USA/1. URL: <http://documents-dds-ny.un.org/doc>.

отношениям 1921 г.) и с созданием городских комитетов по межрасовым отношениям – квазигосударственных учреждений, массовое становление которых началось в 40-х гг. XX в.<sup>1</sup>

Принятие федеральных антидискриминационных законов (начиная с 1957 г., Статут 634 «О гражданских правах») и поддержка организаций, основанных на расовой и этнической идентичности (включая движение Мартина Л. Кинга), привели к учреждению на федеральном уровне Комиссии по гражданским правам и Комиссии по равным возможностям в области занятости, а в дальнейшем к перестройке комитетов в комиссии по правам человека на уровне штатов и муниципальных образований.

Исходное американское понимание дискриминации в качестве самостоятельного нарушения прав человека во многом проясняют динамику и специфику формирования американских государственных правозащитных органов в США.

Комиссия по гражданским правам учреждена Конгрессом США в 1957 г. как независимое двухпартийное агентство для развития национальной политики в области гражданских прав и содействия реализации федерального законодательства по гражданским правам. Она состоит из восьми специальных уполномоченных (четыре назначаются президентом и четыре Конгрессом). Президент также назначает председателя и вице-председателя из числа участников Комиссии. Специальные уполномоченные служат шестилетние сроки<sup>2</sup>.

На основании внесенных изменений в закон, устанавливающий Комиссию по гражданским правам, в ее компетенцию входит: оценка федеральных законов и политики относительно дискриминации; проведение общественных брифингов и слушаний; выпуск пресс-релизов о критически важных проблемах с осуществлением и защитой гражданских прав; проведение исследований, сбор информации, выпуск публикаций, касающихся дискриминации или нарушения правосудия в соответствии с Конституцией; расследование жалоб на нарушения прав на участие в выборах / голосовании; представление ежегодных докладов Президенту, Конгрессу и рекомендациям правительству<sup>3</sup>.

Следует подчеркнуть, что анализ «Правил о слушаниях Комиссии по гражданским правам» (ч. 702 «Правила и процедуры») показывает, что рассмотрение жалоб граждан в процессе слушаний (в том числе на закрытых заседаниях) очень схоже с судебными процессами. Даже свидетели, приглашенные

---

<sup>1</sup> Kenneth L. Saunders and Hyo Eun (April) Bang. A Historical Perspective on U.S. Human Rights Commissions // Executive Session on Human Rights Commissions and Criminal Justice. Kennedy School of Government, Harvard University, June 2007. P. 7.

<sup>2</sup> Report U.S. Commission on Civil Rights. Peer-to-Peer Violence and Bullying. Examining the Federal Response // Washington, DC: Commission on Civil Rights, 2011. P. 2–6.

<sup>3</sup> United States Public Laws 103<sup>rd</sup> Congress – 2<sup>nd</sup> Session Public Law 103-419 [S. 2372] October 25, 1994 Civil Right Commission Amendment of 1983 Act. Amendments Act of 1994 103 P.L. 419; 108 Stat. 4338; 1994 Enacted S. 2372; 103 Enacted S. 2372.

на сессию Комиссии, получают защиту и компенсацию затрат аналогично свидетелям в судах Соединенных Штатов, а также могут участвовать в сессиях лично или через адвоката.

Комиссия по гражданским правам имеет административный аппарат, шесть региональных офисов и 51 Консультативный комитет (во всех штатах и Округе Колумбия). Члены Консультативных комитетов работают на добровольной основе, но согласно § 703.9 «Правила и процедуры» им тоже положена компенсация (прожиточное пособие, путевые расходы) за участие в заседаниях Комиссии. «Правилами и процедурами» (§ 703.5) определено, что каждый Консультативный комитет должен состоять, по крайней мере, из 11 участников, назначенных Комиссией, и отражать интересы различных (этнических, расовых, религиозных и т.д.) сообществ. У Консультативных комитетов область исследований такая же, как у Комиссии по гражданским правам, но ограниченная рамками своего штата / округа.

Дальнейшее развитие федерального антидискриминационного законодательства и внесение изменений в Регламент и в закон о Комиссии по гражданским правам (в 1975 г., 1983 г., 1994 г.) привели к расширению прав и обязанностей Комиссии по гражданским правам. Однако в соответствии с американскими традициями закрытого перечня оснований дискриминации Комиссия по гражданским правам осуществляет расследование обвинений в дискриминации или нарушений равной защиты закона только на основе цвета кожи, расы, религии, пола, возраста, ограниченных возможностей, национальной принадлежности<sup>1</sup>.

Как сами американцы (общественные правозащитные организации, представители научного сообщества), так и международные структуры (в частности, Совет по правам человека ООН) неоднократно подчеркивали необходимость трансформации Комиссии по гражданским правам в Комиссию по правам человека в соответствии с Парижскими принципами<sup>2</sup>. Такое изменение правового статуса и расширение мандата Комиссии позволило бы ей целенаправленно содействовать созданию новой американской политики, законодательства и практики, ориентированных на международные стандарты прав человека, приведению внутригосударственных обязательств в соответствие с международными соглашениями по правам человека.

Другая федеральная Комиссия по равным возможностям в области занятости является ведущим федеральным агентством по реализации развивающегося антидискриминационного законодательства США (в первую очередь, раздела VII Закона о гражданских правах 1964 г.) по вопросам трудоустройства

---

<sup>1</sup> United States. Commission on Civil Rights (CCR). Rules and Regulations. 45 CFR Chapter VII. Operations, Functions, and Structure of Civil Rights Commission Part II. Fed. Reg. Vol. 67, № 226 [\*70482], Nov. 22, 2002.

<sup>2</sup> Universal Periodic Review. Joint reports. United States of America (Coalition reports coordinated by U.S. Human Rights Network). Atlanta, GA, 2010. P. 51–52, 411.

(найма, увольнения, продвижения по службе, преследования, обучения, заработной платы и льгот). Она состоит из пяти членов (включая председателя и заместителя председателя), назначаемых Президентом. По всем законам, за соблюдением которых следит комиссия, исключая Закон о справедливых условиях труда, прежде чем обращаться в суд, жалоба должна быть подана в Комиссию по равным возможностям. Для обеспечения «судебных программ» Президент назначает на должность главного юрисконсульта.

Наряду с выявлением случаев дискриминации Комиссия по равным возможностям работает по предотвращению дискриминации путем пропаганды, образования и программ технической помощи. Так же как и Комиссия по гражданским правам, Комиссия по равным возможностям полномочна расследовать обвинения (принимать жалобы) в незаконной дискриминации по закрытому перечню оснований дискриминации (по признакам расы, цвета кожи, религии, пола (включая беременность), национального происхождения, возраста (40 лет и старше), инвалидности или генетической информации), а также жалобы на ответные меры (преследования) работодателей против сотрудников, которые выступают с обвинениями в дискриминации на рабочем месте<sup>1</sup>.

Следует заметить, что есть ограничения в приеме жалоб. Они принимаются только на работодателей, у которых сотрудников не менее 15 человек, при обвинениях в дискриминации по возрасту – не менее 20. При обнаружении факта дискриминации комиссия предлагает посредничество в разрешении спорных вопросов в качестве альтернативы традиционному процессу следствия и суда. Если примирение не приносит результатов, Комиссия по равным возможностям может подать в суд на работодателя. Анализ статистики обращений показывает, что о формировании пострасового общества (даже с учетом феномена американского президента Обамы) говорить рано, так как из 80 680 жалоб, полученных в 1997 г., 36,2 % составляли обвинения в расовой дискриминации, в 2011 г. по этому же основанию – 35,4 % из 99 947 обращений<sup>2</sup>.

Комиссия по равным возможностям в области занятости имеет 53 региональных офиса по всей стране и работает в тесном сотрудничестве с местными и муниципальными внесудебными правозащитными учреждениями – комиссиями по правам человека (в американском смысле), которых называют «Агентствами по справедливой практике занятости».

Жалобы можно подавать как в федеральную Комиссию по равным возможностям, так и / или в агентства по справедливой практике занятости в соответствии с территориальной юрисдикцией. В некоторых случаях эти агентства (комиссии) обеспечивают большую защиту работников, чем федеральная ко-

---

<sup>1</sup> U.S. Equal Employment Opportunity Commission. URL: <http://www.eeoc.gov>.

<sup>2</sup> Ibid.

миссия, так как во многих штатах, округах, городах и поселках имеются свои собственные законы, запрещающие дискриминацию. Например, больше чем у половины штатов есть законы о преступлениях на почве ненависти, приблизительно у 20 штатов и округе Колумбия есть законы, запрещающие дискриминацию при найме на работу на основе сексуальной ориентации и / или половой идентификации в сферах публичной и / или частной занятости<sup>1</sup>.

Государственные правозащитные органы служат ярким примером американского подхода к федеративному строительству (Конституция США не упоминает о местном управлении) по принципу: лучше позволить пятидесяти штатам экспериментировать с различными средствами, чем наложить один на всех американцев. Для американской практики весьма характерно учреждение государственных правозащитных органов на уровне штатов, городов, деревень, графств и т.д. При этом на одном и том же уровне могут параллельно функционировать омбудсмены (общей компетенции и специализированные) и комиссии по правам человека (гражданским правам и т.д.). Более того, зачастую практикуется создание только комиссий без омбудсмана.

На федеральном уровне в США отсутствует институт омбудсмана. Как правило, службы омбудсмана функционируют на уровне некоторых штатов, городов, населенных пунктов, а также больниц, университетов и даже школ<sup>2</sup>.

В нескольких штатах омбудсмен назначается легислатурой (Аляска, Айова, Гавайи, Небраска, Нью-Джерси). Но, как правило, омбудсмены назначаются губернаторами штата, что явно снижает степень их независимости. Интересно, что в соответствии с законами Нью-Мексико обязанности омбудсмана исполняет вице-губернатор.

На уровне субъектов федерации омбудсмены учреждаются для контроля административных процедур в целях обеспечения гражданам справедливого и быстрого решения проблем. При этом нередко омбудсмены имеют полномочия преследования «провинившихся» чиновников в судебном порядке и налагать на них штраф. В сферу компетенции омбудсменов, работающих в различных учреждениях, входит разрешение административных споров, например, между учителями и учащимися, персоналом и пациентами больниц, и т.д. Такие правозащитные «нововведения» являются значительной модернизацией классической модели института омбудсмана и нивелированием его правозащитной роли<sup>3</sup>. Права и обязанности американских омбудсменов с момента их создания и по настоящее время фактически не изменились, они как были, так и остались

---

<sup>1</sup> Fourth Periodic Report of the United States of America to the United Nations Committee on Human Rights Concerning the International Covenant on Civil and Political Rights. December 30, 2011. URL: <http://ushrnetwork.org/content/reportsdocuments/4th-iccpr-usg-report-full-text>.

<sup>2</sup> Бойцова В.В. Омбудсмены для университетов? // Правоведение. 1994. № 4. С. 95–97.

<sup>3</sup> The Road to Rights: Establishing a Domestic Human Rights Institution in the United States. Bellagio, 2010. P. 7.



службой контроля администрирования, а не правозащитными органами. Примечательно, что как правило, на уровне субъектов федерации комиссии по правам человека создавались раньше института омбудсмена. Например, в штате Кентукки комиссия по правам человека была образована в 1960 г., омбудсмен г. Лексингтон штата Кентукки – в 1974 г.; в г. Нью-Йорк комиссия по правам человека образована в 1955 г., омбудсмен г. Нью-Йорк – в 1977 г.).

В настоящее время у сорока восьми штатов, у многих городов и округов, включая Округ Колумбия, у некоторых правительств племен и территорий созданы организации по правам человека двух типов: как независимые учреждения и как подразделения исполнительных органов власти со специальной компетенцией по правам человека. Все они учреждены на основании соответствующих законов.

Изначально бросается в глаза отсутствие единообразия в названиях таких учреждений, например, на уровне штатов Аляска, Айдахо, Вашингтон, Канзас, Коннектикут, Луизиана, Теннесси и др. созданы комиссии по правам человека; Гавайи, Индиана, Огайо, Пуэрто-Рико – комиссии по гражданским правам; Массачусетс – Комиссия против дискриминации; Небраска – Комиссия по равным возможностям; Арканзас – Комиссия им. Мартина Лютера Кинга; Флорида, Мэриленд – комиссии по человеческим отношениям и др. Несмотря на такое разнообразие, их миссии практически одинаковы и состоят в том, чтобы устранить и предотвратить дискриминацию через справедливое применение закона, хотя диапазон законодательно определенных оснований дискриминации и подведомственные области у этих учреждений различаются. Так, например в сферу компетенции Комиссии по правам человека штата Аляска входит борьба с дискриминацией по 10 основаниям, Комиссии по правам человека штата Вашингтон – 14, Комиссии по человеческим отношениям Пенсильвании – 9 и т.д.<sup>1</sup>

Как правило, председатель и члены комиссий назначаются губернатором и утверждаются легислатурой (законодательным собранием) штата. Для обеспечения деятельности комиссий формируется административный аппарат. Например, Раздел 48-1116 «Закона о практике занятости» штата Небраски определяет, что Комиссия по равным возможностям (штата) должна состоять из семи членов, назначаемых губернатором на три года. Четыре специальных уполномоченных составляют кворум для ведения официальных дел. Председателя выбирают сами члены Комиссии. Комиссия уполномочена назначить руководителя (исполнительного директора), который непосредственно подотчетен ей. У руководителя в свою очередь есть полномочия назначать и контролировать служащих комиссии<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Annex A to the Common Core Document of the United States State, Local, Tribal, and Territorial Human Rights Organizations and Programs. Washington, 2011. P. 2, 8, 19.

<sup>2</sup> Nebraska Fair Employment Act. Section 48-1117. Commission; powers; duties; enumerated. URL: <http://www.neoc.ne.gov/laws/fepatext.htm>.

По мере добавления в «Закон о гражданских правах» Небраски новых законодательных биллей, запрещающих дискриминацию по новым основаниям (в оплате труда, в отношении мест проживания и мест общественного пользования) юрисдикция Комиссии (штата) по равным возможностям расширилась.

В федеральном округе Колумбия как партнер административного учреждения по правам человека функционирует общественная Комиссия по правам человека. Офис по правам человека (как подразделение департамента окружного правительства) и Комиссия по правам человека округа Колумбия были созданы одновременно в 1971 г. Состав Комиссии формируется из 15 членов, назначаемых мэром и затем утверждаемых Советом округа Колумбия на срок три года (ранее было два года). В 1999 г. Офис по правам человека округа Колумбия получил статус независимого агентства. Он напрямую сотрудничает с федеральной Комиссией по равным возможностям в сфере занятости, рассматривая жалобы, поданные против частных работодателей и местных органов власти округа Колумбия, на дискриминацию.

В соответствии с § 2-1403.01 «Закона о правах человека» округа Колумбии 1977 г. (с изменениями в 2007 г.) Офис по правам человека и Комиссия по правам человека наделяются полномочиями Советом округа Колумбия. Офис по правам человека уполномочен проводить собственные расследования случаев дискриминации (по любому основанию) на муниципальном уровне с целью разработки соответствующих рекомендаций, включая законодательство, против дискриминации. Если процедуры разрешения споров (медиации, рекомендации и др.) о дискриминации не увенчались успехом, то назначаются публичные разбирательства с участием не менее трех членов Комиссии по правам человека. Необходимо отметить, что на основании § 2-1403.13 «Закона о правах человека» в случае установления факта дискриминации итогом публичных слушаний может стать решение Комиссии о возмещении материального ущерба, которое возможно обжаловать в окружном Апелляционном суде<sup>1</sup>. Подчеркнем, что такого рода решения более характерны для правозащитных органов, созданных в развивающихся странах.

Наряду с рассмотрением жалоб жителей или работающих в округе (в соответствии с федеральными законами о гражданских правах и окружными законами) на конкретные случаи дискриминации в компетенцию Офиса по правам человека и Комиссии по правам человека входит проведение слушаний о главных проблемах, затрагивающих защиту прав человека; оценка местных и федеральных законов и политики относительно искоренения дискриминации; информирование общественности о правах человека; составление докладов и

---

<sup>1</sup> Human Rights Act of 1977. As Amended March 14, 2007. Title 2, Chapter 14 - Human Rights District of Columbia Code. URL: <http://ohr.dc.gov/ohr>.

разработка рекомендаций мэру и Совету округа Колумбия по решению системных проблем дискриминации.

В целом можно отметить, что основными задачами американских комиссий является решение традиционных для данного типа правозащитного института задач. В частности:

- защита от дискриминации по различным основаниям (в сфере занятости, торговли, выплаты арендной платы или коммерческой собственности, по возрасту, сексуальной ориентации, расе, религии, семейному положению, физической или умственной неполноценности) в результате противозаконных действий любого лица;
- просвещение населения по способам и формам защиты прав и свобод человека и гражданина;
- анализ ситуации с правами человека в регионе и подготовка рекомендаций по улучшению существующего положения;
- сотрудничество с другими государственными и общественными организациями в сфере защиты прав человека.

В целях повышения эффективности деятельности многие комиссии штатов и городов США стараются учитывать происходящие социально-экономические изменения и местную специфику при разработке своих различных программ. Так, например, Комиссия по правам человека штата Миссури, имеющая опыт работы с 1957 г., отмечает, что в XXI в. она сместила акценты своей деятельности – с разрешения жалоб на правовое обучение по предотвращению дискриминации. Комиссия по правам человека штата Кентукки в течение последних шести лет создала прецедент, начав сотрудничать с правительством штата в продвижении равенства людей нетрадиционной сексуальной ориентации (лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и трансгендеры)<sup>1</sup>. Комиссия штата Техас проводит политические обзоры деятельности государственных агентств, статистические исследования о найме рабочей силы государственными структурами (для учета в государственных структурах представительства женщин, национальных меньшинств, афро-американцев)<sup>2</sup>.

Следует отметить, что в соответствии с законодательством в некоторых субъектах федерации наряду с центральными комиссиями по правам человека могут быть образованы местные (на уровне городов, деревень, графств) комиссии по правам человека, имеющие различный правовой статус.

Как правило, местные комиссии работают во взаимодействии с центральной комиссией штата. Так, например, в соответствии с изменениями от 28 авгу-

---

<sup>1</sup> Kentucky Commission on Human rights. Annual report 2013. URL: <http://kchr.ky.gov/NR/rdonlyres/50FA2E45-D30F-4652-AD91-90388D1CA683/0/AnnualReport2013Updated.pdf>.

<sup>2</sup> The Texas Commission on Human Rights, Programs, Policy reviews of state agencies. URL: <http://tchr.state.tx.us/programs.htm>.

ста 2013 г. по положению Конституции штата Миссури (гл. 213 п. 135) местные комиссии по правам человека подчиняются комиссии штата, в частности, правила и инструкции, разрабатываемые этими комиссиями, должны быть одобрены комиссией по правам человека штата Миссури<sup>1</sup>. Согласно внесенным изменениям от 20 августа 2002 г. в Конституцию штата Кентукки (гл. 344 п. 310) любой город или графство, или один (1) или более городов и округов, действующих совместно, могут создавать комиссии по правам человека<sup>2</sup>. Всего в штате Кентукки создано 25 местных комиссий по правам человека. В 2013 г. комиссия по правам человека штата Кентукки провела 19 тренингов для местных комиссий<sup>3</sup>.

Основными полномочиями местных комиссий являются: проведение исследований по проблемам нарушения прав наиболее уязвимых слоев населения, расследование жалоб на дискриминацию по различным основаниям, получение информации по жалобе от причастных к делу лиц, составление рекомендаций по результатам рассмотрения жалоб. Для разрешения проблем, возникающих в отношениях «гражданин – публичная администрация», местные комиссии вправе нанимать штат необходимых сотрудников, получать гранты, подарки или наследство для финансирования деятельности комиссий. Также комиссии могут заключать рабочие соглашения с Американской комиссией по равным возможностям в сфере занятости и другими федеральными и местными агентствами, взаимодействовать с аналогичными комиссиями (пп. 320–350)<sup>4</sup>.

Наряду с комиссиями в ряде штатов созданы административные учреждения – подразделения по гражданским правам (в Аризоне – при Генеральном прокуроре; в Юте – Подразделение по труду и борьбе с дискриминацией; подразделения по правам человека в Южной Дакоте, штате Нью-Йорк; отделы гражданских прав в Миннесоте, Мичигане; в Вайоминге – отделение по вопросам занятости и трудовым стандартам и т.д.). Анализируя права и обязанности таких подразделений, можно сказать, что они выступают своего рода «копиями» федеральной Комиссии по равным возможностям в сфере занятости. Так, например, подразделение по гражданским правам, созданное на основании Аризонского «Закона о гражданских правах», – одно из семи подразделений офиса Генерального Атторнея / прокурора, являющегося главным специалистом по правовым вопросам штата Аризоны.

Главная обязанность Подразделения состоит в том, чтобы провести в жизнь законы штата и федеральные законы, которые запрещают дискриминацию, занимаясь расследованиями и оспаривая жалобы на нарушение граждан-

---

<sup>1</sup> Missouri Revised Statutes, Chapter 213 Human Rights. URL: <http://www.moga.mo.gov/statutes/chapters/chap213.htm>.

<sup>2</sup> Kentucky Revised Statutes, Chapter 344. URL: <http://www.lrc.state.ky.us/KRS/344-00/CHAPTER.HTM>.

<sup>3</sup> Kentucky Commission on Human rights. Annual report 2013. URL: <http://kchr.ky.gov/NR/rdonlyres/50FA2E45-D30F-4652-AD91-90388D1CA683/0/AnnualReport2013Updated.pdf>.

<sup>4</sup> URL: <http://www.lrc.ky.gov/Statutes/chapter.aspx?id=38920>.

ских прав в суде, а также увеличить осведомленность общественности о гражданских правах<sup>1</sup>.

На Виргинских островах Комиссия по гражданским правам тоже является государственным органом – частью подразделения Генерального прокурора в Министерстве юстиции Виргинских островов. Традиционно Комиссия отвечала за расследование жалоб на дискриминацию. Совсем недавно ее сфера компетенции была расширена за счет обязанностей мониторинга прав, составления отчетов, проведения научно-исследовательских работ и конференций, распространения информации по проблемам прав человека<sup>2</sup>.

В отличие от комиссий по правам человека и комиссий по гражданским правам, комиссии по человеческим отношениям (в качестве своих предшественников имевшие комитеты и комиссии по межрасовым отношениям), в основном, не занимаются расследованиями жалоб на незаконную дискриминацию. Например, Комиссия по человеческим отношениям Пенсильвании является независимой и состоит из одиннадцати специальных уполномоченных, назначаемых губернатором и утверждаемых Сенатом штата. Она имеет административный, юридический и научно-исследовательский персонал. Комиссия проводит в жизнь законы штата через различные программы (в сфере занятости, жилья, образования и общественных работ), предоставляет учебные и информационные материалы школам, сообществам и организациям. Консультативные советы Комиссии по человеческим отношениям Пенсильвании функционируют в семи округах для повышения осведомленности общественности по проблемам гражданских прав<sup>3</sup>.

Необходимо отметить, что для комиссий по человеческим отношениям федеральное Министерство юстиции разработало «Руководящие принципы для эффективных Комиссий по человеческим отношениям». В частности, в них подчеркивается, что такие комиссии должны создаваться в целях обеспечения политики равных возможностей в гражданских, экономических, политических и социальных аспектах сообщества. Учреждение комиссий местным постановлением придаст им устойчивый правовой статус. Членство в комиссии должно отражать социальную структуру всего сообщества<sup>4</sup>. Анализ этих руководящих принципов позволяет отметить их большое сходство (по порядку назначения, функциям, представительству и др.) с Парижскими принципами. Хотя данные «Руководящие принципы для эффективных Комиссий по человеческим отно-

---

<sup>1</sup> Arizona Attorney General Terry Goddard. 2010 Annual Report. Arizona Attorney General's Office, 2010. P. 44.

<sup>2</sup> Annex A to the Common Core Document of the United States State, Local, Tribal, and Territorial Human Rights Organizations and Programs. Washington, 2011. P. 6.

<sup>3</sup> Commission on Human Relations (Community and Senior Services). Sunset Review Evaluation, Commission's Self Evaluation for the Period of July 1, 2002-January 31, 2010.

<sup>4</sup> Guidelines for Effective Human Relations Commissions. URL: <http://www.justice.gov/archive/crs/pubs/gehrc.htm>.

шениям» (в «лучших» американских традициях) не говорят о необходимости обеспечения международных стандартов прав человека, о развитии связей с международными органами по правам человека.

В настоящее время комиссии по правам человека или комиссии по человеческим отношениям созданы во всех штатах, кроме трех (Алабама, Арканзас и Миссисипи). Анализ эволюции американских комиссий показывает, что они начинают скрыто или явно обозначать свою миссию как защиту прав человека на основе общепризнанных принципов. Например, Канзасская Комиссия по борьбе с дискриминацией, сформированная в 1953 г., в 1961 г. становится Комиссией по гражданским правам, в 1991 г. – Канзасской Комиссией по правам человека, получив дополнительные полномочия и расширив свою сферу деятельности<sup>1</sup>.

Еще более наглядным подтверждением этой тенденции служит созданная в 2008 г. в соответствии с законами штата Комиссия по правам человека города Портленда. Статья II устава города прямо определяет, что «Комиссия по правам человека должна руководствоваться принципами, воплощенными во Всеобщей Декларации прав человека Организации Объединенных Наций»<sup>2</sup>.

Анализ практики работы американских комиссий (по правам человека, по гражданским правам или по человеческим отношениям, и др.) позволяет сделать вывод о том, что несмотря на отсутствие единого подхода к созданию государственных правозащитных органов на уровне штатов и узких правозащитных компетенций федеральных комиссий, их:

- правовой статус (государственные/государственно-общественные органы) и направления деятельности определяются законами соответствующего уровня, что позволяет комиссиям, с одной стороны, действовать независимо от губернатора, мэра, партии и т.д.; с другой – функционировать в соответствии с законодательно закреплённой сферой полномочий – защитой прав граждан от любых видов противозаконных действий администрации и частных лиц, приводящих к дискриминации по различным основаниям;

- обязательность ежегодного отчета губернатору отражает публичный статус комиссий;

- состав комиссий, как правило, «смешанный» (часть членов комиссий работает на постоянной основе, к ним предъявляются определенные квалификационные требования, например, наличие юридического образования и опыта работы в сфере защиты прав человека, часть – на общественной основе для представительства различных слоев населения), что служит дополнительным условием обеспечения независимости комиссий;

---

<sup>1</sup> Kenneth L. Saunders and Hyo Eun (April) Bang. A Historical Perspective on U.S. Human Rights Commissions. P. 3–4.

<sup>2</sup> City of Portland, Oregon, Human Rights Commission, Bylaws. URL: <http://www.portlandoregon.gov/oehr/62221>.

– финансовая самостоятельность (источник и характер финансирования указывается в законодательном акте) позволяет существенно повысить доступность для населения, как самой комиссии, так и информации о ней, благодаря широкому применению информационных технологий;

– основная форма защиты прав человека на уровне штатов и городов выступает в виде контроля за законностью, в том числе в сфере исполнительной власти, т.е., главным образом, через соответствие «надлежащей правовой процедуре» (due process of law), которая в широком смысле отождествляется со справедливостью (justice), а также «за уместностью, ясностью административных актов»;

– при рассмотрении заявлений и жалоб граждан, как правило, используются процедуры примирения и посредничества;

– решения комиссий по результатам расследования жалоб носят рекомендательный характер.

В целом, можно сказать, что особенности американского федерализма (как кооперативного федерализма, до сих пор «соперничающего» с дуалистическим федерализмом, что обусловлено особенностями политической и судебно-правовой систем) акцентируют ведущую роль судов в защите прав человека. С учетом этого фактора и американского подхода к интерпретации прав человека можно объяснить специфику учреждения национальных, субнациональных и местных комиссий по «правам человека». Не зря многие американские исследователи, характеризуя федерализм США как «категорический», отмечают необходимость трансформации его в сторону «динамической», «диалогической», «новой» модели и т.д. для гармонизации национального и международного законодательства по правам человека<sup>1</sup> и создания государственных правозащитных органов (на всех уровнях), соответствующих Парижским принципам. Эти позитивные изменения должны придать ускорение движению США по пути к конституционно провозглашенной цели – «более совершенному Союзу».

В отличие от США, в Канаде процесс создания государственных органов по правам человека на федеральном уровне и уровне субъектов федерации в формально-правовом смысле соответствует общепринятым принципам функционирования эффективных национальных учреждений по содействию правам человека и их защите.

С одной стороны, Канада по своим юридическим характеристикам похожа на США и другие федерации, с другой стороны, практика показывает, что в разных федерациях с учетом политических процессов по-разному решаются проблемы содействия и защиты прав человека в случае наложения полномочий

---

<sup>1</sup> Kaufman R.E. «By some other means»: Considering the executive's role in Fostering subnational human rights Compliance // Cardozo Law Review, 2012. Vol. 33:5. P. 1971–2031.

федеральных и региональных структур. Разделяя общие цели и принципы защиты прав человека, вместе с тем предпринимаемые меры со стороны федерального правительства в соответствии с официальной политикой «примирения, управления и самоуправления» могут отличаться от мер, которые принимают правительства провинций, территорий и органы управления общинами коренных народов. Канадский федерализм стремится представлять собой систему взаимодействующих и взаимодополняющих законов. Однако до сих пор существуют проблемы, порожденные слабой координацией федеральных и провинциальных структур между собой и с органами управления аборигенных народов. А также в плане выполнения обязательств Канады, закрепленных в исторических договорах, методах управления землями и финансовыми средствами Первых наций (индейцев).

Как справедливо отмечает профессор А.И. Казанник, «в конституциях почти всех стран содержатся нормы, порождающие методом общих установлений правовое состояние народовластия. В Конституционном акте Парламента Великобритании 1867 г. об объявлении Союза Канады сформулированы нормы, на основании которых в Северной Америке возникло правовое состояние федеративного устройства государства и его провинций»<sup>1</sup>. В настоящее время федеративное устройство в Канаде организовано с учетом языкового (9 провинций – англоязычные, а Квебек – франкоязычная провинция) состава населения<sup>2</sup>. Тем не менее, несмотря на мультикультурализм, необходимость непрерывных переговоров и расходов, для того, чтобы поддержать функциональные отношения с Квебеком (нацией внутри нации), сообществом аборигенных народов, между федеральными и провинциальными уровнями, принцип канадского федерализма «автономия требует сотрудничества» поддерживается всеми структурами и гражданским участием<sup>3</sup>. Этот канадский эксперимент имеет важное значение для продвижения и защиты прав человека.

Признавая существующие проблемы, правам человека в Канаде уделяется первостепенное внимание, а их защита регулируется Конституцией Канады (1982 г.), Канадской Хартией прав и свобод (Canadian Charter of Rights and Freedoms), которая одновременно является законом и частью Конституции Канады и законом Канады о защите прав человека (Canadian Human Rights Act, 1977 г.), Законом о равенстве возможностей в области занятости (Employment Equity Act, 1995 г.)<sup>4</sup>. Дополнительно к федеральным законодательным актам во

---

<sup>1</sup> Казанник А.И. Методы конституционно-правового регулирования // Вестник Омского университета. Сер. «Право». 2012. № 3 (32). С. 45.

<sup>2</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Часть общая: конституционное (государственное) право и его основные институты : в 2 т. / под рук. Б.А. Страшуна. М., 2010. Ч. 1. С. 406.

<sup>3</sup> Rae B. Exporting Democracy: The Risks and Rewards of Pursuing a Good Idea. Toronto : McClelland and Stewart, 2010. P. 118–120.

<sup>4</sup> Official website Minister of Justice. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca>.



всех субъектах федерации приняты свои законы о правах человека. Канадская Хартия прав и свобод играет правообразующую роль по отношению к законам провинций или территорий.

По Конституции Канады все обладают равными правами, а некоторые коренные народы также обладают коренными и (или) договорными правами, закрепленными в разд. 35 Конституционного закона 1982 г. Тем не менее парламент Канады только в 2008 г. аннулировал раздел 67 канадского Закона о правах человека. До этого люди, живущие согласно Закону об индейцах (Indian Act), были исключены из федерального законодательства по правам человека. С 2008 г. больше чем 700 000 человек, получили право на жалобы, связанные с нарушениями прав человека против правительства Канады. А с июня 2011 г. они получили то же самое право на жалобы против правительств Первых наций<sup>1</sup>.

Анализ канадского закона о правах человека показывает, что в его «Первой части» однозначно определены запрещенные мотивы дискриминации (расовая принадлежность, национальная принадлежность или этническое происхождение, цвет кожи, религия, возраст, пол, сексуальная ориентация, семейное положение, ограниченные способности и др.). Причем в число оснований дискриминации не входит социальное происхождение (социальное положение) и политическая принадлежность. В соответствии с законом о правах человека все лица, проживающие в Канаде, должны быть защищены от дискриминации со стороны органов и ведомств, находящихся в федеральной юрисдикции (например, федеральные департаменты и агентства, почта, банки, авиалинии, телевидение, транспортные агентства и т.д.). Более того, закон специально указывает на то обстоятельство, что дискриминация может быть как явной, например, в форме, категорического запрета или отказа в приеме на работу женщин или иностранцев, так и скрытой. Например, если офисы или магазины не оборудованы специальными приспособлениями для обслуживания людей с ограниченными физическими возможностями, то в результате ущемляются права граждан в инвалидных колясках; или – необоснованное предпочтение молодых сотрудников для некоторых видов работ, приводящее к нарушению прав людей старше сорока лет.

Вторая часть канадского закона о правах человека определяет сферу компетенции и полномочия федеральной комиссии по правам человека. В отличие от узкой компетенции американских комиссий, рассмотрение жалоб на дискриминацию со стороны федеральных органов исполнительной власти (федеральных департаментов, агентств) и государственных корпораций, принадле-

---

<sup>1</sup> Canadian Human Rights Commission. Annual Report 2010. Minister of Public Works and Government Services, 2011. P. 3.

жащих федеральному правительству<sup>1</sup>, является только одной из основных задач Канадской комиссии по правам человека. Все поступающие жалобы подлежат обязательной проверке на предмет соответствия компетенции Комиссии. Если рассмотрение жалобы входит в компетенцию Комиссии, то возможны три варианта работы с жалобой: урегулирование вопроса на ранней стадии; назначение посредника для проведения процедуры альтернативного урегулирования спора; направление жалобы в специальный Трибунал по правам человека. Наряду с этим Комиссия может представлять общественные интересы в судебных делах по защите прав человека в Канаде.

Трибунал по правам человека функционирует независимо от Комиссии по правам человека. Членов Трибунала по правам человека назначает генерал-губернатор. Трибунал по правам человека не является окончательной инстанцией: в случае несогласия с вынесенным решением гражданин может обратиться в суд. Если в ходе рассмотрения жалобы Трибунал по правам человека выясняет, что в результате противозаконных действий (недобросовестного исполнения должностных обязанностей, халатности и др.) имела место дискриминация определенных лиц, то он выдает предписание – устранить дискриминацию, разработать план для предотвращения дискриминационной практики, выплатить компенсацию и т.д.

Порядок работы Комиссии, включая регулярность проведения заседаний, строго регламентирован. В соответствии с законом генерал-губернатор определяет состав Комиссии и назначает до восьми членов, которые будут работать на постоянной основе. Помимо этого, в Комиссию включаются сотрудники, совмещающие работу в ней с другой деятельностью. Председатель Комиссии и его заместитель работают на постоянной основе. Срок полномочий постоянных членов составляет 7 лет (это один из самых больших сроков работы среди аналогичных институтов в других странах); работающих на совмещенной основе – 3 года. Члены Комиссии могут быть назначены на новый срок (гл. 33, п. 21 Закона о правах человека).

Для соблюдения принципа плюрализма (в соответствии с Парижскими принципами) при назначении членов Комиссии соблюдается гендерный и территориальный баланс, обеспечивающий представительство провинций Канады. Размер заработной платы членов Комиссии, работающих на постоянной основе, устанавливается генерал-губернатором, а труд совместителей оплачивается пропорционально отработанному времени (согласно внутреннего нормативного акта). Комиссия имеет многочисленный штат: более 200 человек (в центральном офисе в Оттаве и в 6 региональных отделениях). В отдельных случаях для выполнения какого-либо проекта или тематического исследования Комиссия по

---

<sup>1</sup> The Canadian Human Rights Act. URL: <http://laws.justice.gc.ca/en/H-6/index.html>.

правам человека наделена правом приглашения (найма) специалистов с соответствующей квалификацией.

При выполнении своей миссии Комиссия тесно сотрудничает с организациями, предпринимателями и другими заинтересованными лицами, размещает информацию в СМИ, в Интернете, организует информационно-пропагандистские кампании по правам человека. Следует отметить инициативу Комиссии по предотвращению дискриминации в рамках разработки новой «модели зрелости прав человека» (Human Rights Maturity Model). «Эксперимент удачен, и мы скоро разделим эту модель с организациями по всей стране. Растущая сложность нашего мира увеличивает значение того, как мы понимаем закон о правах человека. Нашим программам предотвращения дискриминации помогают научно-исследовательские работы в этой области»<sup>1</sup>.

Так же, как и в других странах, в которых созданы государственные правозащитные органы, соответствующие Парижским принципам, Канадская комиссия по правам человека обязана представлять ежегодный отчет парламенту, но может готовить по собственной инициативе специальные доклады (гл. Н-6, п. 61; гл. 9, п. 32 Закона о правах человека). Например, в 2013 г. был подготовлен доклад «О равенстве прав аборигенов». Проведенный Комиссией анализ официальных статистических данных и тематики обращений, поступивших в Комиссию от аборигенного населения, позволил ей сделать неутешительный вывод: свобода от дискриминации пока остается недостижимой целью для аборигенов в Канаде<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что в отличие от принципов работы рассмотренных федеральных комиссий в США, Канадская комиссия по правам человека в своей деятельности старается ориентироваться на Парижские принципы и международные стандарты по правам человека. Комиссия по правам человека открыто заявляет, что ее стратегической целью служит достижение равенства возможностей и соблюдение прав человека в Канаде. В силу этого при разработке своих программ по содействию правам человека и их защите Комиссия планирует в 2015–2016 гг. сосредоточить свои усилия на трех основных приоритетах. Во-первых, на продвижении прав человека и расширении возможностей доступа к правосудию для людей, находящихся в наиболее уязвимом положении, особенно для коренных народов. Второй приоритет заключается в укреплении взаимодействия с организациями, которые разделяют ответственность в деле содействия и защиты прав человека в Канаде (например, с провинциальными и территориальными комиссиями, государственными органами и

---

<sup>1</sup> Canadian Human Rights Commission. 2011–2012 Report on Plans and Priorities. Ottawa : Minister of Justice and Attorney General of Canada, 2012. P. 4–5.

<sup>2</sup> Canadian human rights commission. Report on Equality Rights of Aboriginal People. Ottawa, 2013. 77 p.

другими правозащитными организациями). Третий приоритет – обеспечение устойчивости и высокого качества работы Комиссии<sup>1</sup>.

Практически во всех провинциях и территориях Канады образованы комиссии по правам человека. По своему правовому статусу они во многом схожи с федеральной Комиссией по правам человека. Их полномочия определяются в соответствии с Законом о правах человека провинции (Остров Принца Эдуарда, Новая Шотландия, Альберта), либо с Кодексом прав человека провинции (Британская Колумбия, Онтарио, Саскачеван, Манитоба). Так же в каждой провинции функционируют Трибуналы по правам человека.

Основными задачами региональных комиссий, так же, как и федеральной Комиссии являются: устранение дискриминации и содействие в достижении равенства в правах независимо от расы, пола, семейного положения, уровня образования; просвещение по правам человека; рассмотрение обращений и др. В соответствии с региональными законами и кодексами по правам человека также запрещена дискриминация в сфере занятости, при аренде, покупке или продаже собственности, при оказании услуг, при членстве в организациях, волонтерской деятельности, СМИ (Британская Колумбия, Остров Принца Эдуарда, Альберта, Онтарио и др.).

Аналогично федеральной комиссии, комиссии провинций Канады состоят из членов, как работающих на постоянной основе, так и совмещающих работу в комиссии со своей профессиональной деятельностью. В среднем, количественный состав комиссий составляет семь человек (Альберта, Остров Принца Эдуарда, Онтарио), в некоторых может быть и больше, например, в Манитобе (10 человек), в Онтарио – комиссия состоит из председателя, работающего на постоянной основе и 12 членов-совместителей; в других меньше – три человека (Британская Колумбия), пять человек (Саскачеван). Члены региональных комиссий назначаются лейтенант-губернаторами (главами) провинций. Для обеспечения работы комиссий создается аппарат, в который входят сотрудники, выполняющие вспомогательные функции. В случае необходимости проведения специальных исследований могут привлекаться эксперты. В среднем в провинциях срок полномочий членов комиссий по правам человека составляет пять лет<sup>2</sup>.

В целях повышения эффективности своей деятельности комиссии применяют различные методы и формы работы. Так, например, в комиссии по правам человека провинции Онтарио создана центральная служба, в которую поступают все жалобы, а специально обученный персонал их изучает и в случае необходимости запрашивает у причастных к делу лиц необходимую информацию. В

---

<sup>1</sup> Canadian Human Rights Commission. 2015–2016 Report on Plans and Priorities. Ottawa : Minister of Justice and Attorney General of Canada, 2015. P. 1.

<sup>2</sup> Langtry D. Canadian Human Rights Commission. Paper presented at the Commonwealth Forum of National Human Rights Institutions. London, 26–28 February 2007. P. 37.

1997 г. была введена процедура медиации<sup>1</sup> для обеспечения «административной вежливости» (в российской правоприменительной практике такая оценка административной деятельности не применяется). Приблизительно 65–70 % дел, в которых применялась данная процедура, были успешно улажены<sup>2</sup>. В качестве превентивной меры возникновения конфликтных ситуаций комиссия разработала «Кодекс этики и профессиональных стандартов поведения административных работников».

Канадские комиссии, в соответствии с законами провинций, обязаны составить годовой отчет и представить его в Законодательное Собрание (Британская Колумбия) либо специально назначенному главой провинции министру Исполнительного Совета провинции (Альберта, Новая Шотландия, Онтарио, Саскачеван и др.). Финансовой гарантией независимости комиссий по правам человека является значительный бюджет (в среднем он составляет 5–6 миллионов канадских долларов в год). Хотя федеральная Комиссия по правам человека более года работала без главного комиссара и испытывала недофинансирование<sup>3</sup>.

В целом, правовые характеристики региональных канадских комиссий по правам человека (в Квебеке изначально были созданы комиссия по правам человека и комиссия по правам молодежи, объединенные в 1995 г. в одну комиссию<sup>4</sup>) схожи как по статусу, полномочиям, так и по направлениям деятельности. При этом канадские комиссии при улаживании конфликтов, возникающих, как в отношениях между гражданами и государственными органами, так и между частными лицами (независимо от того, чем вызваны эти проблемы – дискриминацией, небрежностью, невежливостью или ошибками при применении нормативных актов), выносят рекомендации, которые хотя и не обладают юридической силой, но, как правило, выполняются, подтверждая высокий моральный авторитет комиссий. В целях укрепления правозащитного потенциала федеральная, провинциальные и территориальные комиссии по правам человека создали Канадскую ассоциацию по правам человека<sup>5</sup>.

Наряду с комиссиями по правам человека на федеральном и региональном уровнях в Канаде государственные правозащитные органы представлены разветвленной службой омбудсменов. Сфера компетенции канадских комиссий достаточно обширна. Область деятельности омбудсменов – наоборот узкая, т.е. «классическая» – рассмотрение индивидуальных сообщений о нарушениях

---

<sup>1</sup> Медиация – разрешение конфликтной ситуации с привлечением специально подготовленного медиатора – «посредника», т.е. до проведения расследования по жалобе применяется психологическая процедура примирения сторон.

<sup>2</sup> About the Ontario Human Rights Commission. URL: <http://www.ohrc.on.ca/english/about/index.shtml#about>.

<sup>3</sup> Centre for Research-Action on Race Relations. Montreal, 2012. P. 1–5.

<sup>4</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. URL: <http://www.cdpedj.qc.ca/fr/Pages/default.aspx>.

<sup>5</sup> Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies (CASHRA). URL: <http://www.cashra.ca>.

прав со стороны административных органов<sup>1</sup> (омбудсмены есть во всех провинциях Канады, за исключением Острова Принца Эдуарда).

### *Австралия, Индия и Пакистан*

Общемировой тренд по развитию конституционно-правовой интерпретации прав человека и созданию государственных правозащитных органов (на федеральном и / или на уровне субъектов федерации) затронул не только федеративные государства Северной Америки. Представляют интерес общие и специфические проблемы учреждения и эффективности функционирования государственных органов по содействию правам человека и их защите на примере таких крупных федераций как Австралия, Индия и Пакистан.

Среди данных федеративных государств Австралия первой приобрела независимость и, по сравнению с Индией и Пакистаном, имеет гораздо более высокие показатели уровня социально-экономического развития и политической стабильности. При этом в конституционно-правовом аспекте парадоксально: Австралия является единственной из стран, так называемой, развитой демократии, до сих пор не принявшей полноценного закона о правах человека, хотя государственные правозащитные органы учреждены не только на федеральном уровне, но и на уровне штатов.

Конституция Австралии (1901 г.) установила федеративную систему, в которой власть разделяется или распределяется между федеральными органами власти и органами управления шести штатов и трех самоуправляющихся территорий. Федеративное устройство Австралии основано на чисто территориальном принципе<sup>2</sup>. Относясь к системе общего права, австралийская федеральная система приводит к проблемам в плане осуществления международных обязательств в области прав человека. Хотя в отличие от других федеративных государств, типа США, считающих себя лидерами по защите прав человека, Австралия делает более решительные шаги по выполнению принятых международных обязательств и внедрению общепризнанных стандартов прав человека в законодательную и правоприменительную практику. В частности, федеральное правительство:

– инициировало принятие закона, «в соответствии с которым каждый вносимый на рассмотрение парламента новый законопроект сопровождался заявлением, в котором давалась бы оценка совместимости этого законопроекта с семью основными разработанными Организацией Объединенных Наций договорами в области прав человека, стороной которых является Австралия»<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> См.: Миронов М.А. Обращения граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: право и практика. М. : Юрид. лит., 2001. С. 29.

<sup>2</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Часть общая: конституционное (государственное) право и его основные институты. С. 406.

<sup>3</sup> Национальный доклад, представленный в соответствии с пунктом 15 а) приложения к резолюции 5/1 Совета по правам человека. Австралия. URL: <http://daccess-ods.un.org/results.asp>.

– восстановило историческую справедливость в отношении аборигенов и жителей островов Торресова пролива посредством создания Национального конгресса первых народов Австралии<sup>1</sup> и планирует внесение соответствующих поправок в Конституцию<sup>2</sup>;

– приняло в 2010 г. Рамочную основу прав человека Австралии и ежегодно разрабатывает план действий по правам человека<sup>3</sup>;

– в 2012 г. внесены изменения, в закон 1986 г., предусматривающий создание Австралийской комиссии по правам человека, которые наделяют ее еще более широким кругом функций, в том числе, имеющим отношение к международным договорам, которые подписаны Австралией или участником которых она является<sup>4</sup>; и др.

С исторической точки зрения первая федеральная Комиссия по правам человека Австралии была образована в 1981 г. Основные направления ее деятельности базировались на четырех международных документах (Международном пакте о гражданских и политических правах, Декларации прав ребенка, Декларации о правах умственно отсталых лиц и Декларации о правах инвалидов). В связи с изменениями в австралийском законодательстве данная Комиссия по правам человека прекратила свою деятельность, а в 1986 г. на федеральном уровне был создан новый государственный орган по содействию правам человека и их защите – Комиссия по правам человека и равным возможностям. С 2012 г. новым официально принятым названием Комиссии по правам человека и равным возможностям стало название – Австралийская комиссия по правам человека. Этот факт подчеркивает, что Австралия признала, что равные возможности должны рассматриваться как неотъемлемая часть прав человека.

В соответствии с § 10 А, 11 и 13 Закона об «Австралийской Комиссии по правам человека» в ее обязанности входит:

- разрешение жалоб о дискриминации и нарушений прав человека в рамках федеральных законов;
- проведение опросов общественного мнения по вопросам прав человека;
- развитие правового просвещения и образования в области прав человека;
- предоставление независимой юридической консультации для оказания помощи судам в делах, связанных с принципами прав человека, т.е. вы-

---

<sup>1</sup> The Aboriginal and Torres Strait Islanders Peoples Recognition Act, 2013. URL: <http://www.comlaw.gov.au/Details>.

<sup>2</sup> В настоящее время в соответствии со ст. 25 Конституции Австралии 1901 г. власти могут отстранять аборигенов от участия в голосовании, статья 51 позволяет парламенту принимать законы по расовым признакам, чтобы не дать аборигенам селиться в районах, которые были зарезервированы для белых людей.

<sup>3</sup> Australia's National Human Rights Action Plan 2012. Canberra, 2012. 87 p.

<sup>4</sup> Australian Human Rights Commission. Act № 125 of 1986 Human Rights and Equal Opportunity Commission as amended Statute Law Revision Act 2012. URL: <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2012C00585>.

полнение функции *Amicus curiae*<sup>1</sup> для учета международных принципов прав человека;

- предоставление консультаций парламенту и региональным правительствам по разработке законов, политики и программ в области прав человека;

- анализ потенциального воздействия проектов международных договоров на внутреннюю политику, обзор действующего законодательства и законопроектов в целях обеспечения их соответствия принципам соблюдения прав человека;

- проведение и координация исследований в области прав человека и дискриминации;

- возможность проведения публичных расследований, касающихся нарушений прав человека.

Специальный социальный уполномоченный при Комиссии был создан для решения проблем прав человека аборигенного населения островов пролива Торреса. В соответствии с законом о «Комиссии по правам человека» специальный социальный уполномоченный ежегодно сообщает федеральному парламенту о реализации прав человека в этом регионе и дает рекомендации относительно содействия и защиты прав аборигенов.

Анализ закона об австралийской комиссии по правам человека позволяет сделать вывод, что она является независимым органом, полностью соответствующим критериям формирования и функционирования государственных органов по содействию правам человека и их защите (Парижским принципам). Как видно, Комиссия по правам человека Австралии имеет более широкую сферу компетенции чем, например, федеральная канадская комиссия по правам человека. К этому необходимо добавить, что должность Уполномоченного по вопросам социальной справедливости для аборигенов и жителей островов Торресево пролива вообще является уникальной – во всем мире ни у одного государственного правозащитного органа таких специальных должностей для защиты прав коренного населения нет.

Помимо федеральной Комиссии по правам человека, которая «играет главную роль в становлении справедливого, толерантного общества и в развитии демократии»<sup>2</sup>, в Австралии создана сеть региональных комиссий (во всех штатах, в Австралийской столичной территории и в Северной территории), правовой статус которых определяется в соответствии с законом о «Комиссии по правам человека» Австралии. Причем, некоторые функции в соответствии с

---

<sup>1</sup> *Amicus curiae* (лат.) в переводе означающее «советник суда». Цель *Amicus curiae* – помочь судебному органу принять законное и беспристрастное решение путем предоставления ему необходимой информации. В случае неопределенности суды будут исходить из предположения о том, что законные нормы призваны соответствовать установившимся нормам международного права, в том числе и обязательствам Австралии согласно международному праву прав человека.

<sup>2</sup> Official website: Australian Human Rights Commission. URL: <http://www.humanrights.gov.au>.



региональным законодательством могут быть шире или уже по сравнению с функциями федеральной комиссии.

Акценты правозащитной деятельности региональных комиссий напрямую отражены в их названиях. Так, в регионах Новый Южный Уэльс, Северная территория, Квинслэнд и Тасмания созданы антидискриминационные комиссии. В экономически развитых и относительно менее проблемных в отношении соблюдения прав человека территориях, таких как Западная и Южная Австралия, они называются комиссии по равным возможностям, в Виктории – комиссия по равным возможностям и правам человека<sup>1</sup>. Имея различия в наименовании, в практической деятельности комиссий по правам человека не имеется принципиальных отличительных черт. Все региональные комиссии по своему правовому статусу и функциям соответствуют Парижским принципам и вместе с федеральной Комиссией по правам человека образуют Австралийский совет правозащитных организаций.

В Австралии (как в Канаде, и в некоторых других федеративных государствах) наряду с комиссиями, имеющими широкие полномочия и функции, имеются службы омбудсмана. В частности, Управление Федерального уполномоченного по правам человека, в компетенцию которого входит расследование по жалобам или по своей собственной инициативе на административные действия / бездействие федерального правительства и полиции, а также омбудсмены штатов и территорий, с соответствующими, т.е. классическими для подобного рода органов компетенциями. Так, например, как отмечается в отчетном докладе Омбудсмана Северных территорий Австралии за 2013–2014 гг. количество, тематика поступающих жалоб (около двух тысяч) и сроки их рассмотрения на протяжении последних восьми лет остаются практически одинаковыми<sup>2</sup>.

Наряду с классическими омбудсменами в Австралии созданы Федеральный уполномоченный по неприкосновенности частной жизни, специализированные омбудсмены, наделенные отдельными полномочиями в сфере вооруженных сил, для защиты интересов граждан в их деловых отношениях с разнообразными поставщиками и службами (например, телесвязь, энергия, банковское дело и страхование, налогообложение). В сферу деятельности таких узкоспециализированных омбудсменов входит только рассмотрение жалоб граждан.

Несмотря на то, что еще существует много противоречий в законодательстве о борьбе с дискриминацией (на федеральном уровне, уровне штатов и местном уровне), деятельность государственных органов по содействию правам человека и их защите свидетельствует, о том, что Австралия, не только полити-

---

<sup>1</sup> Official website: State and Territory Commissions. Australian Capital Territory Human Rights Office. URL: <http://www.humanrights.gov.au/links-human-rights-organisations-and-resources#ad>.

<sup>2</sup> Ombudsman for the Northern Territory of Australia. Thirty Sixth Annual Report 2013/14. Darwin NT, 2014. P. 4.

чески, но и юридически стремится стать государством, в котором обеспечиваются равные права для всех и верховенство закона.

Если Австралию можно считать государством с исторически сложившейся системой федеративных отношений, то Индия и Пакистан – развивающиеся федерации, образованные в результате разделения Британской Индии на два самостоятельных государства. Приобретя независимость, они не перестали конфликтовать между собой, начиная с религиозно-этнических конфликтов, затем конфликты стали носить ярко выраженный политический характер. После третьей самой крупной войны между Индией и Пакистаном от него откололась восточная часть, образовавшая независимое государство – Бангладеш. Но сих пор узлом противоречий двух стран служит индийский штат Джамму и Кашмир, расположенный в районе индо-пакистанской границы<sup>1</sup>. Штат Джамму и Кашмир процентов на восемьдесят состоит из мусульман, поэтому исторически логичнее было бы его включение в состав Пакистана, а не Индии.

В настоящее время в плане федеративного устройства современная Индия включает 29 штатов (2 июня 2014 г. в результате официального разделения штата Андхра-Прадеш на две части образован новый штат – Телангана), 7 территорий (6 союзных территорий и один Национальный столичный округ Дели); 642 округа и 640 867 сельских населенных пунктов<sup>2</sup>. 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<sup>3</sup>. Этому способствует тот факт, что система власти в индийских штатах урегулирована Конституцией Индии (ч. VI), свою Конституцию имеет только штат Джамму и Кашмир. 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 отцы-основатели выбрали «полуглавную» федеральную структуру, в которой баланс сдвинут в сторону Центра»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Репьева А.М. История пограничного конфликта Индии и Пакистана // NB: Международные отношения. 2015. № 1. С. 160–161.

<sup>2</sup> Lok Sabha Legislation. URL: [http://164.100.47.4/newsbios\\_search/NewAdvsearch.aspx](http://164.100.47.4/newsbios_search/NewAdvsearch.aspx).

<sup>3</sup> Constitution of India (Updated up to (Ninety-Seventh Amendment) Act, 2011) // The Gazette of India, Extraordinary, Part II, Section I, New Delhi, January, 13, 2012.

<sup>4</sup> Subrahmanya A. The Indian constitution. М. : Оникс, 2011. Р. 359–360.

Если в формально-юридическом плане сравнить конституции Австралии и Индии (1950 г.), то можно сказать, что они имеют много общего. Конституция Индии (очень подробная и длинная) тоже провозглашает принципы верховенства права, равенства и свободы, ставя своей целью достижение единства нации, несмотря на культурное многообразие, признаваемое в качестве одной из конституционных и цивилизационных ценностей.

Также как Австралия, Индия под влиянием англосаксонской системы права использует в Конституции преимущественно негативный способ гарантирования прав и свобод человека (ст. 32–35), запрещая законодательным и исполнительным органам их нарушение. В целях гражданского воспитания Конституция Индии наряду с основными правами включает основные обязанности граждан. С другой стороны, Конституция предусматривает преференционный режим (позитивную дискриминацию) в отношении некоторых отсталых социальных классов. Так, например, согласно положению ст. 16 (п. 4А) Конституции Индии: ничто не препятствует штату издавать какие-либо постановления относительно резервирования в сфере продвижения на должности на государственной службе какого-либо класса или классов из числа зарегистрированных (включенных в списки) каст и племен (Scheduled Castes, Scheduled Tribes)<sup>1</sup>, которые, по мнению штата, недостаточно представлены на государственной службе.

Уникальность Конституции Индии нашла отражение в ч. III (ст. 3 п. а), которая расширенно трактует понятие «закон». Понимая под ним, любой указ, приказ, обязательное постановление местных органов власти, правило, предписание, нотификацию, обычай или обыкновение, имеющие на территории Индии силу закона<sup>2</sup>. А также в конституционном закреплении в статусе основных прав (ст. 32) права на прямое обращение в Высокий суд Индии в случае нарушения прав человека (аналогичное положение закреплено в отношении высоких судов штатов)<sup>3</sup>. Хотя на практике отправление правосудия сопровождается неоправданными задержками, например, на конец октября 2011 г. в Высоком суде насчитывалось 56 383 нерассмотренных дел, в высоких судах штатов – 4,2 млн и более 28 млн таких дел находилось в производстве судов нижних инстанций<sup>4</sup>.

Вместе с тем, усилиями Высокого суда толкование положений ч. III Конституции Индии о правах человека было кардинальным образом пересмотрено. В частности, Индия расширила традиционно узкий подход к вопросу о равен-

---

<sup>1</sup> В Индии из-за ее размера статус отсталых в социально-экономическом и образовательном смысле социальных классов (каст, племен, и др.) определяется штатом, а не центральным правительством. После включения в списки определенных каст или племен, сам список можно изменить только решением парламента. См.: Galanter M. *Competing Equalities: Law and the Backward Classes in India*. Oxford University Press, 1984.

<sup>2</sup> Constitution of India (Updated up to (Ninety-Seventh Amendment) Act, 2011). P. 3.

<sup>3</sup> Constitution of India (Updated up to (Ninety-Seventh Amendment) Act, 2011). P. 16.

<sup>4</sup> Official website: National Human Rights Commission, New Delhi, India. URL: <http://www.nhrc.nic.in/hract.htm>.

стве и руководствуется позитивными соображениями в своих действиях по искоренению отсталости в любых формах: социальных, экономических или образовательных. Свободы, предусмотренные ст. 19, также получили более широкое толкование, в том числе право на свободу слова и выражения мнений стало включать и право на получение официальной информации. Право на жизнь и личную свободу, провозглашенное в ст. 21, теперь также включает право на чистую окружающую среду, право на получение юридической помощи, искоренение кабального труда, право на достойную жизнь, на безотлагательное и беспристрастное рассмотрение дел в суде, право на образование, а также различные другие права<sup>1</sup>.

В целях реализации конституционных прав создано много различных узкоспециализированных государственных правозащитных органов: Национальная комиссия по делам зарегистрированных каст и племен (учрежденная в соответствии со ст. 338 Конституции Индии); законодательно учрежденные: Национальная комиссия по делам меньшинств (1992 г.), Национальная комиссия по делам женщин (1990 г.), Национальная комиссия по защите прав ребенка (2007 г.) и др.

Так же, как и другие государства, Индия пошла по пути создания института омбудсмана: на федеральном уровне (Lokpal) и на уровне штатов (Lokayukta). Однако история их учреждения и функционирования стала уникальной.

Сам термин «Lokpal» (в переводе с санскритского «Лок» – человек, «Пала» – защитник / опекун) впервые возник в 1963 г. в контексте поиска механизмов для разрешения трудовых споров. В 1966 г. в докладе Комиссии по административной реформе было рекомендовано создание специальных органов (на федеральном уровне и на уровне штатов), предназначенных для удовлетворения жалоб граждан на действия публичной администрации. Впервые законопроект (Lokpal Акт) был внесен в парламент в 1968 г. и в общей сложности в различных вариантах рассматривался одиннадцать раз. Сплошные неудачи в прохождении законопроекта только увеличивали случаи недобросовестного управления, а также снижали общественное доверие к бюрократии<sup>2</sup>.

Начавшаяся кампания усиления борьбы с коррупцией в Индии стимулировала принятие 18 декабря 2013 г. закона об омбудсменах. В соответствии с законом в сферу их компетенции входит расследование случаев коррупции в публичных органах, а также наложение штрафов, предусмотренных индийским законодательством и передача дел в суд. В полномочия федерального омбудсмана дополнительно включено расследование коррупции в индийской

---

<sup>1</sup> Национальный доклад, представленный в соответствии с п. 5 приложения к резолюции 16/21 Совета по правам человека. Индия. A/HRC/WG.6/13/IND/1.

<sup>2</sup> Corrie. P. Instilling Public Confidence in Administration: The Need for an Ombudsman-like Institution in India. Social Sciences Research Network. 2008. URL: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm? =1131678>.

армии. Необходимо отметить один важный момент, касающийся членства в институте омбудсмана федерального уровня, являющегося коллегиальным органом. В соответствии с законом (гл. II п. 3) Локпал состоит из восьми человек. Председателем может являться главный судья (в отставке) Высокого суда Индии или экс-судья Высокого суда. Два других члена – должны быть бывшими судьями Высокого Суда или экс-главными судьями Высокого суда (штата); а также ими могут быть лица, отвечающие в соответствии с законодательством требованиям, предъявляемым к судьям Высокого суда. Другие члены Локपालа: 1) должны иметь выдающиеся способности, специальные знания и опыт (не менее двадцати пяти лет) в вопросах, касающихся антикоррупционной политики, административного управления, финансов и др.; 2) назначаться из числа лиц, принадлежащих к зарегистрированным кастам, племенам, представителям меньшинств и женщин<sup>1</sup>. Отсутствие конституционного статуса (с учетом такой специфики состава Локпал) компенсируется его степенью автономности. Хотя, в отличие от сферы компетенции омбудсмана классического типа, полномочия Локпал существенно ограничены расследованием жалоб только на коррупционные действия чиновников.

Даже в отсутствие федерального законодательства об омбудсменах все же практика учреждения локаюкта имела место (Махараштра – первый штат, законодательно учредивший в 1971 г. такой орган). Более того, полномочия омбудсменов индийских штатов, в отличие от региональных омбудсменов в других демократически развитых странах, схожи с полномочиями судебных и правоохранительных органов. К примеру, Локаюкта в штате Харьяна имеет право по результатам расследования жалоб назначать наказание в денежном выражении до десяти тысяч рупий и тюремным сроком до трех лет; выдавать ордер на обыск; входить в любое здание и взломать замок любой двери, если есть основания считать, что у подозреваемого (на основании жалобы) там находятся документы, деньги, слитки, ювелирные изделия и другие ценные вещи; и др.<sup>2</sup>

Однако отсутствие единообразия в законах различных штатов, например, некоторые штаты установили пошлину за подачу жалобы<sup>3</sup> и неприемлемость рекомендаций локаюкта для законодательных и исполнительных органов дискредитировали данный институт. Так к концу 2010 г. «только 19 штатов учредили локаюкта (омбудсменов), большинство из которых находятся в умирающем состоянии, в том числе по причине недостаточной финансовой самостоятельности. Штаты Западная Бенгалия, Гуджарат и Карнатака имеют локаюкта

---

<sup>1</sup> The Lokpal and Lokayuktas Act, 2013 // Gazette of India, Extraordinary, Part II, Section 1, Iss. № 1. New Delhi, Wednesday, January 1, 2014/PAUSA 11, 1935 (SAKA).

<sup>2</sup> Haryana Lokayukta Act, 2002 // Haryana Government Gazette, Extraordinary. Haryana Act № 1 of 2003. Jan. 27, 2003 (March 7, 1924 SAKA).

<sup>3</sup> Mohinder S. Ombudsman: Grievance man or allegation man // Politics India, 1997, 2 (2), Aug. P. 40–41.

акты, но никто ни разу не занимал этот пост»<sup>1</sup>. Представляется, что предусмотренное федеральным законодательством: в течение одного года с даты принятия данного Закона о Локпал и локаюктах<sup>2</sup>, принятие соответствующих законов на уровне штатов будет содействовать повышению эффективности института индийских омбудсменов.

В отличие от узкоспециализированного института омбудсмена Национальная комиссия по правам человека Индии, функционирующая на федеральном уровне с 1993 г., имеет широкую сферу компетенции по защите конституционных прав и свобод. Предварительно проблемы учреждения Комиссии специально обсуждались 30 августа 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»<sup>3</sup>. В 1993 г. законом «О правах человека» были установлены правовые рамки формирования и функционирования федеральной комиссии по правам человека Индии, комиссий штатов (с учетом особого статуса штата Джамму и Кашмир в соответствии с Приложением VII к Конституции Индии) и Суда по правам человека.

Согласно гл. I п. 2 «д» и 2 «ф» 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 / ратифицированных центральным правительством или введенных в силу судами<sup>4</sup>. 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 / протоколов, они принимались бы во внимание в различных судебных решениях.

«Закон о правах человека» (п. 4 гл. II. Национальная Комиссия по правам человека) определяет порядок назначения состава комиссии: Председатель и члены Комиссии назначаются Президентом Индии по рекомендации комитета, состоящего: из Премьер-министра (являющегося председателем комитета); спикера парламента (Лок Сабха); Министра внутренних дел; лидера оппозиционной парламентской партии в Лок Сабха и лидера оппозиции в Совете штатов (Раджья Сабха); заместителя председателя в Совете штатов.

---

<sup>1</sup> Sowmya Aji. The systematic killing of Lokayukta // India Today, February, 11, 2011.

<sup>2</sup> The Lokpal and Lokayuktas Act, 2013.

<sup>3</sup> Reenu Paul. National Human Rights Commission of India. A Human Rights Evaluation. London School of Economics & Political Science, 2003. P. 19.

<sup>4</sup> Official website: National Human Rights Commission, New Delhi, India. The Protection of Human Rights Act, 1993. (Amendment) Act, 2006. № 43 of 2006. URL: <http://www.nhrc.nic.in/hract.htm>.

Глава IV «Закона о защите прав человека» Индии и Регламент (Правила процедур) регулируют процедуру и порядок ведения дел индийской Национальной комиссии по правам человека. В частности, Правилами процедур п. 9 строго определен исчерпывающий перечень случаев принятия всех петиций/жалоб и обращений (полученных на английском или языке хинди, как при личном обращении, так и почтой, факсом и др.) на нарушения прав; порядок их классификации по кодам (например, 100.01 – детский труд, 800.04 – применение силы полицией, армией и т.д.) и оформления (всего 13 форм). Например, шестая форма предназначена для регистрации жалоб, которые не входят в компетенцию комиссии в соответствии с § 36 (1) и § 36 (2) закона о Комиссии по правам человека и п. 21. 2 Регламента Комиссии по правам человека<sup>1</sup>.

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

а) превентивное (с использованием процедуры *Suo motu*) или реактивное (по жалобам) расследование нарушений прав человека или случаев халатности в деле предупреждения таких нарушений со стороны государственных служащих;

б) возможность вмешиваться в судебное разбирательство, касающиеся прав человека (с разрешения суда);

в) 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 и подготовки рекомендаций федеральному правительству;

г) обзор гарантий защиты прав человека, предоставляемых штатом или Конституцией, или любым законом, и разработка предложений для их эффективной реализации;

д) обзор факторов, в том числе актов терроризма, которые препятствуют осуществлению прав человека, и разработка рекомендаций для принятия надлежащих мер по исправлению положения;

е) исследование договоров и других международных документах по правам человека и вынесения рекомендаций по их эффективной реализации;

ж) проведение и стимулирование научных исследований в области прав человека;

з) 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;

---

<sup>1</sup> The National Human Rights Commission (Procedure) Regulation 1994. Amendment Regulation 1997 // The Gazette of India. Extraordinary, Part II, Section I, New Delhi, March 13, 1997.

и) поощрение усилий НПО и других учреждений, работающих в области прав человека;

к) другие функции, которые необходимы для защиты прав человека<sup>1</sup>.

На основании этого можно сказать, что функциональные полномочия индийской Национальной комиссии по правам человека, по сравнению с австралийской Комиссией по правам человека, гораздо шире. Как в плане непосредственного участия в судебных процессах и посещения мест содержания под стражей, так и в правозащитном отношении – вынесении представлений (по правовой сущности, носящих характер правоприменительных актов) и рекомендаций органам власти.

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. Комиссия по правам человека принимает инновационные усилия по решению застарелых проблем с нарушениями конституционных прав человека, в частности, начав проводить информационные кампании в четырех районах, у которых был высший показатель о злодеяниях против зарегистрированных (включенных в списки штатов) каст. 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 правительства Индии 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 государственных учреждений, непосредственно связанных с правами человека, правоохранительных органов (хотя при этом 35 % жалоб ежегодно, поступающих в федеральную Комиссию, касается органов полиции)<sup>2</sup>. На наш взгляд, участие большого числа бывших представителей судебных органов в составе Комиссии и представителей органов власти в ее вспомогательных структурах является скорее недостатком, чем достоинством индийской Комиссии по правам человека. Если к этому учесть порядок назначения членов комиссии, закрепляющий обязательные консультации с главным судьей Высокого суда, с комитетом, включающим руководителей законодательных и исполнительных органов власти, финансовую зависимость, то ее деятельность как независимого органа по содействию правам чело-

---

<sup>1</sup> Official website: National Human Rights Commission, New Delhi, India.

<sup>2</sup> Annual Report of the National Human Rights Commission 2008–2009. New Delhi, 2010. P. 20–21.



века и их защите становится проблематичной. В соответствии с 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 Прил. VII (лист II и лист III) Конституции Индии. Причем состав региональных комиссий не может быть менее трех членов (Председатель – главный судья (в отставке) Высокого суда; судья (в отставке) высокого суда штата или окружного 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 штата<sup>1</sup>. На практике наблюдается небольшая вариация членов региональных комиссий (Пенджаб – 5 человек, Ассам – 3, Джамму и Кашмир – 4)<sup>2</sup>.

В фактическом отношении, очевидно, что запредельная социальная дифференциация, лингвистический и религиозный плюрализм (в «светской» по Конституции Индии) на фоне диспропорций в экономическом развитии регионов, коррупция органов власти приводят к большому количеству грубых нарушений прав человека. Это в свою очередь повлияло на специфику правового статуса и основные направления деятельности индийских государственных правозащитных органов. По формально-юридическим признакам федеральная комиссия и региональные комиссии по правам человека соответствуют критериям эффективных государственных правозащитных органов; в последнее время активизировался процесс учреждения института омбудсмана. Интенсивно идет процесс развития основных прав в Конституции Индии посредством принятия судебных решений (включая принятие эпохальных законов о труде и занятости, в том числе Закон о гарантиях занятости сельского населения имени Махатмы Ганди, образовании и продовольственной безопасности). Тем не менее, реальная практика соблюдения прав человека далека от конституционно-правовых предписаний. Ярким примером противоречивости конституционно-правового закрепления прав человека и практики их реализации в Индии служит тот факт, что Высоким судом Дели в 2009 г. на Национальную Комиссию по правам человека был наложен штраф в 100 000 индийских рупий: за грубое нарушение прав истца, который в течение десяти лет работал в Комиссии, но был уволен по причине того, что его «назначение не соответствовало правилам найма»<sup>3</sup>.

Во многом более сложные проблемы с положением в области прав человека и функционированием государственных органов по содействию правам человека и их защите имеют место в Исламской Республике Пакистан.

---

<sup>1</sup> Official website: National Human Rights Commission, New Delhi, India.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Национальная Комиссия по Правам Человека в Индии оштрафована за нарушение прав человека. URL: <http://www.zakonia.ru/news/76/38556>.

После обретения независимости военные перевороты в Пакистане стали обычным делом, поэтому история его развития выглядит как смесь демократических и авторитарных правительств. Хотя пакистанские всеобщие выборы 2013 г. стали первым примером конституционной передачи власти от одного гражданского правительства к другому, тем не менее угрозы государственных переворотов на фоне талибанизации, сепаратизма, бедности и безграмотности большого количества населения остались. Это нашло отражение в принятии в 2015 г. 21-й поправки к Конституции Пакистана<sup>1</sup>. В преамбуле закона о внесении изменений в Конституцию констатируется, что существуют серьезные и беспрецедентные угрозы для целостности Пакистана и достижения целей, изложенных творцами Конституции (в преамбуле к ней), от террористических групп и повстанцев, прикрывающихся именем религии или секты; от иностранных и местных антигосударственных элементов<sup>2</sup>.

Важным фактором, влияющим на противоречивые отношения между исламом и западной доктриной прав человека, является своеобразная правовая система Пакистана, складывающаяся из отраслей, основанных, как на английском общем праве, так и на мусульманском праве. С одной стороны, «консенсус» между основными демократическими правами и свободами личности и исламом нашел отражение в Конституции Пакистана, принятой 12 апреля 1973 г., в виде провозглашения его демократическим государством, основанным на исламских принципах социальной справедливости. А также в закреплении в Конституции (Раздел II. Глава 1) основных прав человека (правда, с многочисленными оговорками), в том числе права каждого гражданина исповедовать свою религию (ст. 20).

С другой стороны, п. 1 ст. 31 Конституции закрепляет в качестве основных принципов политики государства обеспечение мусульманам Пакистана образа жизни, соответствующего фундаментальным принципам и основным концепциям ислама; предоставления средств, посредством которых они могли бы понять значение жизни в соответствии со Святым Кораном и Сунной<sup>3</sup>. Фактически этим самым подчеркивается привилегированный характер ислама, подтверждаемый многочисленными примерами дискриминации (хотя и законодательно запрещенной), в том числе, нападений и убийств индусов, христиан, представителей других религиозных меньшинств на почве религиозного экстремизма. Даже в научных статьях отражается негативное отношение к западным рыночным ценностям и подчеркивается единственно верный путь разви-

---

<sup>1</sup> Положения настоящего Закона о внесении изменений остаются в силе в течение двух лет с даты вступления в силу и перестают быть частью Конституции по истечении указанного срока.

<sup>2</sup> Constitution of the Islamic Republic of Pakistan (Twenty-First Amendment) Act, 2015. URL: <http://www.na.gov.pk/uploads/documents>.

<sup>3</sup> Конституция Исламской Республики Пакистан. URL: [http://legalportal.am/download/constitutions/168\\_ru.pdf](http://legalportal.am/download/constitutions/168_ru.pdf).

тия, основанный на строгом соблюдении принципов, изложенных в Коране. Например, ответ на все неполадки, которые произошли сегодня в мировой экономике, может быть найден в исламской практике, связанной с одним из деяний, называемых Хисбах. Функция Хисба (Hisba – отчетность) состоит в поддержании публичного права и порядка и надзоре за деловыми операциями, чтобы они совершались надлежащим образом в справедливой и этической манере<sup>1</sup>.

Принцип справедливости является одним из столпов ислама. В Коране неоднократно подчеркивается, что не зависимо от высокого или низкого положения в обществе, все подотчетны Всемогущему Аллаху, не только за свои дела или бездействие, но также за мотивы и намерения<sup>2</sup>. Согласно мусульманской культуре целесообразно создание эффективной системы для обеспечения административной подотчетности. При этом государственные учреждения при выполнении своих функций уполномочены осуществлять надзор за распространением добра и искоренением зла.

Представляется, что данные обстоятельства существенно повлияли на специфику создания и функционирования государственных органов по содействию правам человека и их защите в Пакистане. Так же, как и в Индии, в Пакистане на федеральном уровне учреждены омбудсмен (на языке урду – Wafaqi Mohtasib) и Национальная комиссия по правам человека, на провинциальном – омбудсмены (Mohtasib-e-Aala) и представительства Национальной комиссии по правам человека. Дополнительно на федеральном уровне функционируют омбудсмены с узкой сферой компетенции (по налогам, страхованию, банкам, по защите женщин от домогательств на рабочем месте).

Анализируя исторические корни пакистанского института омбудсмена, следует вспомнить созданный «халифом Омаром I (634–644) институт «Мухтасиб» (Muhtasib), выступавшего в качестве блюстителя общественной морали и защитника справедливости. Концепция этого института получила широкое распространение и развитие в мусульманском мире»<sup>3</sup>. Более того, существует достаточно распространенная точка зрения, что идея создания шведского омбудсмена возникла у короля Карла XII (в период его политического убежища) после ознакомления с опытом функционирования турецких институтов по рассмотрению жалоб граждан на несправедливые действия чиновников<sup>4</sup>. Концепция стала интенсивно обсуждаться в Пакистане с конца 60-х гг., однако беспокойная политическая обстановка притормозила процесс законодательного учреждения данного института. Только в 1972 г. положение о федеральном омбудсмене и

---

<sup>1</sup> Mohd M.N. The function of Hisbah and its Contemporary Context // Sharia Aspects in Business and Finance. University of Selangor, 2014. P. 3–4.

<sup>2</sup> Шидфар Б.Я. Коран. М. : Изд. дом Марджани, 2012. 606 с.

<sup>3</sup> Лохматов Е.А. Генезис и эволюция института Омбудсмена в Швеции // Государство и право: теория и практика : межвуз. сб. науч. тр. Вып. 4. Калининград : Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005. С. 47.

<sup>4</sup> Lundvik U.A. Brief Survey of the History of the Ombudsman // The Ombudsman Journal. 1982. № 2. P. 85–94.

омбудсменах провинций было внесено сначала во Временную Конституцию Пакистана (ст. 276), затем в Конституцию от 12 апреля 1973 г. Несмотря на конституционное закрепление института омбудсмана, он начал функционировать только с 1983 г. Можно сказать, что президентский указ 1983 г. об учреждении Управления омбудсмана (согласно ст. 270-А Конституции Пакистана данный указ является ее частью) перевел исламскую концепцию ответственности в практическую правовую плоскость.

Учреждение федерального омбудсмана преследовало цель институционализации системы соблюдения административной ответственности и укрепления доверия к государственным службам посредством проведения исследований, возмещения ущерба и устранения несправедливости по отношению к человеку со стороны федеральных агентств и их служащих, а также со стороны компаний, учрежденных или контролируемых федеральными органами исполнительной власти. Так же, как принято в мировой практике, в юрисдикцию пакистанского омбудсмана по правам человека не входит контроль за Верховным юридическим советом, Федеральным шариатским судом и Высокими судами. Примечательно, что в отличие от законов об омбудсменах в других странах (например, Австралии), в законе об омбудсмене Пакистана (ст. 2 п. 2) термин «плохого управления» (Maladministration) четко определен и включает следующие формы управленческой практики ненадлежащего администрирования<sup>1</sup>:

- решения, процесс, рекомендации, бездействие, которые противоречат законодательству, правилам и нормам или отступление от сложившейся практики или процедуры, если эта недобросовестность допущена не по уважительным причинам;

- произвольная или необоснованная, несправедливая, предвзятая дискриминация;

- действия, совершаемые на основаниях, не имеющих отношения к делу или имеющие такие неправильные мотивы как коррупция, спекуляция, кумовство, протекционизм;

- пренебрежение, невнимание, задержка, некомпетентность, неэффективность в управлении или исполнении обязанностей и ответственности.

Причем законом определено, что омбудсмен при вступлении в должность приносит присягу во славу Бога, в которой обязуется нести истинную веру и верность Пакистану и не позволять личной заинтересованности влиять на официальное поведение или официальные решения.

Есть еще специфические особенности функционирования пакистанского омбудсмана. Так по сравнению с омбудсменами по правам человека в других

---

<sup>1</sup> Establishment of the Office of Wafaqi Mohtasib (Ombudsman) Order № 1, 1983 (Amended and updated vide Ordinance № LXXII of 2002). URL: <http://www.mohtasib.gov.pk>.

странах, срок, в течение которого можно подать жалобу не превышает 60 дней; срок полномочий омбудсмана четыре года без права повторного назначения. Данный институт не является парламентским – назначение на должность производит Президент. После освобождения омбудсмана от занимаемой должности в течение двух лет он (кроме судебной деятельности) не может быть членом парламента (или других органов власти), заниматься политической деятельностью. В рамках институциональных реформ по стандартизации и гармонизации законов, касающихся федеральных омбудсменов, введено положение (ст. 4), согласно которому, если должность омбудсмана (Wafaqi Mohtasib) вакантна или он не в состоянии выполнять свои функции президент назначает федерального омбудсмана по налогам в качестве исполняющего обязанности омбудсмана по правам человека в дополнение к его собственным обязанностям<sup>1</sup>. Вместе с тем, реформы не привели к укреплению независимости федеральных омбудсменов от исполнительной власти, в том числе, в части финансового обеспечения. Также в стороне остались вопросы с защитой прав женщин, людей с ограниченными возможностями и других уязвимых групп населения, хотя при управлении омбудсмана создан Национальный комитет по делам детей<sup>2</sup>.

Так же как в Индии, пакистанские омбудсмены (на федеральном уровне и уровне провинций) имеют полномочия дознания, следствия и наказания, которые возложены на суд по гражданским делам в соответствии с Уголовным кодексом (Закон XLV 1860) и Гражданским процессуальным кодексом (Закон V 1908) Пакистана.

В целях улучшения выполнения квазисудебных функций наряду с головным офисом в Исламабаде, у федерального омбудсмана открыто девять региональных представительств в крупных городах. Как следует из доклада о работе федерального омбудсмана по правам человека за 2014 г., всего было расследовано 79 850 обращений, из них около половины составляют жалобы на незаконные или несправедливые действия федеральных административных органов. В целом динамика жалоб (1983 г. – 587, с 1992 по 2010 г. количество жалоб было в пределах 20 000, в 2011–2012 гг. должность омбудсмана была вакантной, в 2013 г. – 74 775) и факт поддержки Президентом сделанных выводов по результатам расследований (более чем 95 %) свидетельствуют о росте его влияния и доверия населения к работе федерального омбудсмана. Быстрое и бесплатное урегулирование споров и / или присуждение компенсации пострадавшим от несправедливости административных органов (с учетом того, что в су-

---

<sup>1</sup> Federal Ombudsmen Institutional Reforms Act № XIV, 2013. An Act to make institutional reforms for standardizing and harmonizing the laws relating to Federal Ombudsmen institution and the matters ancillary or akin thereto // Gazette of Pakistan, Extraordinary, Part I, 20 of March, 2013.

<sup>2</sup> Husain T. The Role of the Ombudsman in Improving Public Service Delivery in Pakistan // Strengthening the Ombudsman Institution in Asia. Improving Accountability in Public Service Delivery through the Ombudsman. Mandaluyong : Asian Development Bank, 2011. P. 258–264.

дах дела рассматриваются годами и в настоящее время 2 500 000 дел находятся на рассмотрении в судах) становится важным преимуществом омбудсмана. Это должно привести к надлежащему управлению, где верховенство закона, подотчетности и соблюдение принципов естественной справедливости будут находиться в согласии с исламскими запретами<sup>1</sup>.

По аналогии с федеральным омбудсменом в Пакистане функционируют омбудсмены в провинциях Пенджаб, Белуджистан, Синд, Хайбер-Пахтунхва и спорной территории Азад Джамму и Кашмир, в компетенцию которых входит расследование случаев ненадлежащего администрирования органов провинциального уровня по жалобам граждан или по собственной инициативе (Суо Мото). Например, сравнение закона о федеральном омбудсмене и закона об омбудсмене Пенджаба от 1997 г. показывает их идентичность, как в определении «ненадлежащего администрирования», так и в процедурных вопросах и полномочиях, методах работы<sup>2</sup>.

Ни федеральный омбудсмен, ни омбудсмены провинций не имеют юрисдикции в отношении ненадлежащего администрирования со стороны органов местного самоуправления. Для решения этой проблемы наметилась тенденция к расширению организационной структуры омбудсменов по правам человека до уровня районов – тахсиллов (Zila Mohtasib).

Если пакистанская версия института омбудсмана соединила исламские традиции, берущие начало в Департаменте контроля заблуждений (Department of Nazarul Mazalim), Комиссиях по административной бдительности и элементы скандинавской модели омбудсмана, то Комиссия по правам человека Пакистана (далее – КПЧП) изначально была сориентирована на выполнение более широких функций по содействию правам человека и их защите. В том числе на реализацию Всеобщей декларации прав человека и других соответствующих международных договоров, резолюций и рекомендаций, принятых Пакистаном. Созданная в 1987 г. как независимая некоммерческая организация она тоже попала в водоворот политической борьбы. Новый импульс в деятельности по содействию правам человека и их защите КПЧП получила в связи с принятием парламентом в 2012 г. «Закона о Национальной комиссии по правам человека».

Анализ «Закона о Национальной комиссии по правам человека» (далее – закон о КПЧП) Пакистана позволяет сказать, что основные цели и функции КПЧП (повышение осведомленности граждан о правах человека, сбор информации о нарушениях прав человека и мобилизация общественного мнения, контроль и защита прав человека, взаимодействие с другими внутригосударственными и международными правозащитными институтами, и др.) являются тради-

---

<sup>1</sup> Federal Ombudsman of Pakistan (Wafaqi Mohtasib). Annual Report 2014. Islamabad, 2015. P. 4–8.

<sup>2</sup> Office of the Ombudsman Punjab. URL: <http://ombudsmanpunjab.gov.pk>.

ционными для государственных органов по содействию правам человека и их защите. Кроме этого КПЧП может посещать тюрьмы и другие места содержания под стражей. В соответствии с гл. II п. 2 закона о КПЧП состоит: из Председателя (который должен быть экс-судьей Верховного суда или соответствовать требованиям, предъявляемым к судьям Верховного суда, или иметь опыт и знания в области прав человека); членов – представителей от каждой провинции, столичной территории и административной территории племен, имеющих опыт и знания в области прав человека; председателя Комиссии по положению женщин; представителя от сообщества меньшинств. В этом отношении явно прослеживается сходство требований к составу института федерального омбудсмана Пакистана. Все члены КПЧП должны быть не моложе 40 лет, работать в комиссии на условиях полной занятости в течение двух лет. Члены КПЧП назначаются Премьер-министром после согласования кандидатур с лидерами оппозиции Национальной Ассамблеи и парламентским комитетом (состоящим из двух членов Сената и двух членов Национальной Ассамблеи). Также законом предусмотрено создание при КПЧП консультативного комитета, состоящего из правозащитников, представителей гражданского общества и прессы<sup>1</sup>.

Сравнение полномочий КПЧП и процедур по расследованию нарушений прав человека и соответствующих функций пакистанских омбудсменов (а также индийских комиссий и омбудсменов) по рассмотрению жалоб на ненадлежащее управление позволяет говорить об их идентичности. Национальная комиссия по правам человека Пакистана при расследовании случаев нарушений прав человека тоже руководствуется Уголовным кодексом (Закон XLV 1860), Гражданским процессуальным кодексом (Закон V 1908) и Кодексом криминальных процедур (Закон V 1898).

В отличие от многих стран Глава III п. 9 к закона о КПЧП вменяет в обязанности комиссии разработку национального плана по содействию правам человека и их защите с учетом Конституции Пакистана (исламских принципов) и международных норм по правам человека. Однако, на практике ситуация с правами человека мало соответствует принимаемым многочисленным законодательным актам по защите различных категорий прав человека. Об этом свидетельствует не только тематика, проводимых комиссией учебных семинаров для правозащитников в различных провинциях Пакистана (например: социальный экстремизм и грубые нарушения прав человека; эпицентр насилия на религиозной почве; жестокие формы экстремизма и насилия со стороны боевиков; и т.д.)<sup>2</sup>, но и отчетный доклад КПЧП за 2014 г. Например, в докладе говорится,

---

<sup>1</sup> An Act to provide for the establishment of a National Human Rights Commission. Act XVI of 2012 // Gazette of Pakistan, Extraordinary, Part I, 5<sup>th</sup> June 2012.

<sup>2</sup> Human Rights Commission of Pakistan. URL: <http://hrcp-web.org/hrcpweb>.

что по официальным статистическим данным в 2014 г. 411 человек были похищены с целью получения выкупа; 627 116 случаев зарегистрированных преступлений против жизни и имущества; почти 1 000 индуистских девочек в провинции Синд были похищены и насильственно обращены в ислам; 1 723 человек были убиты и 3 143 ранены в результате 1 206 терактов, совершенных на религиозной почве; и т.д.<sup>1</sup> Пакистанская комиссия по правам человека не только констатирует и расследует нарушения прав человека, но и предлагает конкретные рекомендации по приведению реальной ситуации с правами человека в соответствие конституционным нормам.

Национальная комиссия по правам человека и омбудсмены Пакистана вместе выполняют функцию реформирования общественных отношений, соединяя моральный аспект прав человека с экзистенциально-правовой сущностью основных (конституционных) прав.

Таким образом, подводя итоги, можно отметить следующее:

– в Австралии, Индии и Пакистане учреждены два типа государственных правозащитных органов – омбудсмана и комиссии по правам человека. Австралийских омбудсменов можно отнести к «классическому» типу омбудсменов. В отличие от австралийских омбудсменов, индийские (Lokpal и Lokayukta) и пакистанские омбудсмены (Wafaqi Mohtasib и Mohtasib-e-Aala), а также комиссии по правам человека в Индии и Пакистане наделены императивными полномочиями, соответствующими полномочиям гражданского суда. В силу этого при расследовании жалоб они правомочны вызывать свидетелей, истребовать любые документы, применять меры наказания в виде штрафа и заключения под стражу. К составу государственных органов по содействию правам человека и их защите в Индии и Пакистане предъявляются специфические требования, аналогичные требованиям к судьям высоких судов. При этом исламские принципы социальной справедливости, повлиявшие на конституционное закрепление основных прав, существенно детерминировали и специфику деятельности пакистанских омбудсменов;

– в Австралии, Индии и Пакистане комиссии по правам человека по правовому статусу и направлениям деятельности соответствуют международным критериям, предъявляемым к данному типу государственных правозащитных институтов. При этом большой объем полномочий индийской и пакистанской комиссий нивелируется их недостаточной финансовой и политической независимостью, существующими противоречиями между уровнем социально-экономического и конституционно-правового развития. В результате при формально-правовом соответствии принципам эффективных правозащитных органов, на практике результативность их деятельности низкая;

---

<sup>1</sup> Human Rights Commission of Pakistan. State of Human Rights in 2014. Lahore, 2015. P. 4.



– Австралия, имея высокие показатели социально-экономического развития и развитый демократический режим, в конституционно-правовом аспекте «отстала» от Индии и Пакистана. В частности, в Австралии существует много противоречий в законодательстве о борьбе с дискриминацией (на федеральном уровне, уровне штатов и местном уровне); законодательно не закреплена «Рамочная основа прав человека»; существующее размежевание предметов ведения и полномочий федерации и ее субъектов создает проблемы с практической реализацией международных договоров; не урегулирован вопрос с правами коренного населения. Предпринимая решительные меры для решения существующих проблем, Австралия существенно расширила сферу компетенции федеральной Комиссии по правам человека и ввела уникальную (в мировом масштабе) должность для защиты прав коренного населения – Уполномоченного по вопросам социальной справедливости для аборигенов и жителей островов Торрессова пролива.

### *Западноевропейские федерации*

Если в общем смысле федерализм подразумевает децентрализацию, то можно говорить о более или менее централизованных / децентрализованных федерациях. В отличие от федераций, принадлежащих к системе англосаксонского права, в европейских (континентальных) федерациях, относящихся к системе романо-германского права, приоритетными являются государственный суверенитет и, так называемый, принцип «верности федерации». Так, например, в ст. 31 Конституции ФРГ прямо говорится, что «федеральное право имеет приоритет над правом земель». «Принцип верности» федерации находит специфическое выражение в разграничении компетенций и правовом регулировании отношений между федерацией и ее субъектами, в выполнении международных обязательств государств, и т.д., в том числе в создании и функционировании внесудебных государственных правозащитных органов.

В европейских федерациях так же, как и в большинстве унитарных (включая европейские) и других федеративных государствах, создаются новые или «модернизируются» существующие государственные правозащитные органы. Интересный пример государственных правозащитных органов можно найти в Австрии. Как исторически, так и по Федеральной Конституции Австрии (даже с учетом разграничения компетенций между федерацией и землями) решающая роль в правовом регулировании принадлежит федерации.

В Австрии защита прав человека является основным элементом конституционных принципов верховенства закона и либерализма. Любое ограничение прав человека требует внесения поправок (посредством проведения референдума) в Конституцию. Права человека закреплены в Основном законе об общих

правах граждан, в Федеральных конституционных законах о запрещении всех форм расовой дискриминации, о защите свободы личности, в Законах о защите права на неприкосновенность жилища и о защите информации<sup>1</sup> и др., а также в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая в 1964 г. приобрела конституционный статус. С этого времени права, предусмотренные в Конвенции о защите прав человека и основных свобод Совета Европы, стали непосредственно применимыми положениями конституционного законодательства. Хотя в Конституцию Австрии социальные и экономические права напрямую не включены, после подписания Австрией Лиссабонского договора (Хартии ЕС об основных правах) они стали юридически обязательными. Помимо этого, Австрия является государством – участником большинства международных договоров о правах человека. Для обеспечения юридической определенности Национальный совет Австрии может исключить (сделать оговорки) относительно непосредственного применения некоторых пунктов международных конвенций, если аналогичные вопросы уже полностью регламентированы внутренним законодательством.

В Австрии учреждено множество внесудебных узкоспециализированных государственных правозащитных органов. Однако понятию «государственный правозащитный орган» соответствует только Управление Омбудсмана Австрии. Хотя оно было учреждено еще в 1977 г., с внесением изменений в федеральную Конституцию в 1981 г. приобрело конституционный статус<sup>2</sup>.

В настоящее время Управление Омбудсмана Австрии функционирует на основании положений гл. VII (ст. 148a–148j) Федеральной Конституции Австрии и Федерального закона об Управлении Омбудсмана Австрии. Управление Омбудсмана Австрии является независимым коллегиальным органом, состоящим из трех человек. Порядок избрания членов Управления омбудсмана достаточно своеобразен. Так, в соответствии со ст. 148g Федеральной Конституции Австрии все члены Управления омбудсмана выбираются Национальным советом на основании предлагаемого Главным комитетом общего списка. При этом три партии, имеющие в Национальном совете наибольшее количество мандатов, имеют право выдвигать одного из своих членов для включения в предлагаемый общий список. Далее кандидатуры утверждаются Президентом. Статья 148b Конституции определяет, что «Все органы Федерации, земель и общин обязаны поддерживать Управление Омбудсмана при выполнении им своих за-

---

<sup>1</sup> Staatsgrundgesetz über die Allgemeinen Rechte der Staatsbürger // Law Gazette of the Reich. № 142/1867; Bundesverfassungsgesetz betreffend das Verbot aller Formen rassischer Diskriminierung // Federal Law Gazette. № 390/1973; Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit, Federal Law Gazette. № 684/1988; Gesetz zum Schutze des Hausrechtes, Law Gazette of the Reich № 88/1862; Datenschutzgesetz 2000: Bundesgesetz über den Schutz personenbezogener Daten // Federal Law Gazette. № 165/1999.

<sup>2</sup> Volksanwaltschaftsgesetz 1982 – VolksanwG (Ombudsman Act 1982) // Federal Law Gazette, № 433/1982; № 64/1997; № 158/1998.

дач, обеспечивать ему возможность знакомиться с материалами и предоставлять по его требованию необходимые сведения»<sup>1</sup>. Следует подчеркнуть, что Управление Омбудсмана наделено правом обращения в Конституционный суд по вопросам законности постановлений федеральных органов власти.

Изначально в компетенцию Управления омбудсменов входило расследование жалоб на «плохое» управление (*maladministration*) и контроль за законностью решений органов публичной власти, включая деятельность федерации как субъекта частноправовых отношений. Впоследствии – различные меры рекомендательного и просветительского характера по содействию развитию прав человека<sup>2</sup>.

Очевидно, что, с одной стороны, сфера компетенции Управления омбудсмана Австрии схожа с предметом ведения и полномочиями, присущими модели парламентского омбудсмана. С другой стороны, компетенция австрийского Управления омбудсмана гораздо шире классического варианта омбудсмана и ближе к постомбудсмен институтам. Тем более, что с 1 июля 2012 г. Управлению омбудсмана Австрии поручено выполнять все функции государственных правозащитных органов на федеральном и региональном уровнях. Новый мандат включает все учреждения, где люди рискуют быть особенно беспомощными против злоупотреблений, негуманного обращения и принудительных мер содержания под стражей. «В общей сложности приблизительно 4 000 публичных и частных организаций будут проверены и поставлены под омбудсменовский контроль. Они включают, например, исправительные учреждения, отделения полиции, психиатрические лечебницы, дома для престарелых, учреждения социальной защиты для людей с ограниченными возможностями»<sup>3</sup>.

Согласно ст. 148i гл. 7 Федеральной Конституции Австрии и Федерального закона об Управлении Омбудсмана Австрии, субъекты федерации – земли (*Laender*) на основании своих конституционных законов могут объявлять Управление Омбудсмана компетентным в сфере управления землями. А также субъекты федерации могут создавать собственные учреждения с задачами, аналогичными задачам федерального Управления Омбудсмана.

В настоящее время в Тироле и Форарльберге парламентами (ландтагами) назначены свои региональные омбудсмены, поэтому в этих землях Управление Омбудсмана Австрии рассматривает жалобы только на федеральное правительство. Остальные семь из девяти земель Австрии передали контроль всех регио-

---

<sup>1</sup> Конституция Австрии // Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. В.В. Маклаковым. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2003. С. 215.

<sup>2</sup> Tasks, Responsibilities, Investigative, Proceedings Austrian Ombudsman Board. Vienna : Austrian Ombudsman Board. July 2010. P. 5, 12–16.

<sup>3</sup> Annual Report of the Austrian Ombudsman Board to the National Council and the Federal Council 2011. International Version. Vienna : Austrian Ombudsman Board, 2012. P. 5.

нальных и местных административных органов под мандат федерального Управления омбудсмена<sup>1</sup>. Поэтому с полным основанием можно говорить о том, что Управление Омбудсмена Австрии служит одним из примеров проявлений австрийского федерализма.

Еще более наглядно проявляется влияние специфики проблем с правами человека и бельгийского федеративного устройства на особенностях правового статуса государственного правозащитного органа Бельгии – Центра за обеспечение равенства возможностей и борьбы с расизмом и других внесудебных правозащитных учреждений.

Как российские, так и зарубежные исследователи отмечают, что структура бельгийского государства носит сложный характер: унитарное государство эволюционировало в федеративное. В соответствии со ст. 2 и 3 Конституции Бельгии от 17 февраля 1994 г. федерация состоит из трех сообществ (Французское сообщество, Фламандское сообщество и Германоязычное сообщество) и трех регионов (Валлонский регион, Фламандский регион, Брюссельский регион)<sup>2</sup>. «Создание сообществ и регионов – это, с одной стороны, результат реформирования унитарного государства, а с другой – следствие разрешения национально-лингвистических и социально-экономических противоречий, возникших в XIX в. и обострившихся после Второй мировой войны»<sup>3</sup>.

По форме правления Бельгия является конституционной парламентской монархией, хотя функции короля как главы федеральной исполнительной власти носят в основном протокольный характер, именно он выступает главным символом единства страны.

С одной стороны, для Бельгии характерно отсутствие иерархических различий между федеральными законами, декретами и нормами, принимаемыми представительными органами субъектов федерации. Другими словами, принцип федеральное право автоматически порождает право субъектов федерации для Бельгии не работает.

С другой стороны, можно сказать, что «федеративное устройство Бельгии носит кооперативный характер»<sup>4</sup>. В случае если нормы какого-либо органа власти могут нанести ущерб интересам или полномочиям другого органа власти, то предусмотрена процедура согласования или контроля, в том числе с помощью Конституционного суда.

---

<sup>1</sup> Tasks, Responsibilities, Investigative, Proceedings Austrian Ombudsman Board. P. 17.

<sup>2</sup> Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. (консолидированный текст) // Конституции государств Европы : в 3 т. / под ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 341.

<sup>3</sup> Савицкий П.И. О новых изменениях в Конституции Бельгии // Российский юридический журнал. 2010. № 6 (75). С. 48.

<sup>4</sup> Лагасс Н. Бельгийский опыт: пример федерализма путем разъединения // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа). Казань, 2004. С. 587–588.

Одним из подтверждений этого служат многочисленные, практически ежегодные изменения (как и в Пакистане), вносимые в Конституцию Бельгии. В частности, в 2007 г. введена новелла (Отдел I бис ст. 7 бис), согласно которой федеративное государство, сообщества и регионы при осуществлении своих полномочий следуют целям устойчивого развития в социальном, экономическом и экологическом аспектах, с учетом солидарности между поколениями<sup>1</sup>. В части II «Бельгийцы и их права» Конституции Бельгии провозглашается целый ряд основных гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав. По мере внесения изменений в эти принципиальные положения Конституции круг прав человека постоянно расширяется.

Как и в других европейских странах в Бельгии создано достаточно много различных государственных правозащитных структур. Например, Федеральный омбудсмен (один франкоговорящий, другой – говорящий на голландском) и уполномоченные субъектов федерации (подотчетные соответствующим парламентам) в компетенцию которых входит рассмотрение жалоб на возможные нарушения прав человека, совершенные тем или иным административным органом<sup>2</sup>. Национальная комиссия по правам ребенка контролирует выполнение рекомендаций Комитета по правам ребенка ООН и составляет рекомендации (не имеющие обязательной силы) для компетентных органов власти и др.

Центр за обеспечение равенства возможностей и борьбы с расизмом создан на основании федерального закона в феврале 1993 г. как независимый государственный орган. Анализ закона и королевского декрета о Центре за обеспечение равенства возможностей и борьбы с расизмом позволяет говорить о том, что он получил уникальный правовой статус, отличающийся от статуса органов федерального правительства, других государственных учреждений и институтов гражданского общества, чтобы выполнять свои правовые обязанности в духе диалога и сотрудничества со всеми заинтересованными лицами. Вместе с тем, рассматривая вопрос о независимости Центра, следует отметить, что: во-первых, нет никаких законодательных положений, гарантирующих прозрачность и плюрализм процессов выбора, назначения руководства, возможность участия представителей гражданского общества в этом процессе; во-вторых, Совет Центра не наделяется полномочиями по назначению сотрудников исполнительной дирекции для определения их знаний и опыта в области защиты прав человека; в-третьих, в Совет Центра входит специальный уполномоченный федерального правительства, чтобы управлять всеми финансовыми решениями по распределению бюджета Центра; в-четвертых, годовой и тематические отчеты

---

<sup>1</sup> Revision der Verfassung (1) (2) // Belgisches Staatsblatt. Vom. 26. April 2007.

<sup>2</sup> The Federal Ombudsmen Act, Kingdom of Belgium, March 22, 1995. (As modified by Act of February 11, 2004 and by Act of May 23, 2007) // The Federal Ombudsmen. Annual report 2009. Brussels, 2010. P. 67–71.

предоставляются Премьер-министру, а не парламенту, а также вопреки Парижским принципам у Центра нет полномочий напрямую предоставлять информацию международным механизмам по правам человека.

Анализ правоустанавливающих документов и отчетов Центра за обеспечение равенства возможностей и борьбы с расизмом дает основания говорить, что изначально его юрисдикция распространялась только на борьбу с расизмом. Эта проблема для Бельгии актуальна до сих пор, о чем свидетельствует статистика поступления жалоб в Центр за обеспечение равенства возможностей и борьбы с расизмом. Так, согласно, доклада Центра за 2012 г., «что в 2011 г., что в 2012 г. каждая третья жалоба (всего получено 5 118) была на дискриминацию по признаку расовой принадлежности»<sup>1</sup>.

В дальнейшем (на основании королевских указов) компетенция Центра была расширена. Он стал обладать юрисдикцией по расследованию случаев дискриминации: по языковому признаку и в отношении мигрантов. В настоящее время основными задачами Центра являются: продвижение равенства возможностей и борьба со всеми формами дискриминации. В том числе, по признакам: расы, национальной принадлежности или этнического происхождения, сексуальной ориентации, вероисповедания, политических убеждений, физических или генетических особенностей, ограниченных способностей, возраста, семейного и социального положения, языковой принадлежности, гражданства и др.<sup>2</sup> Как видим круг вопросов (кроме дискриминации по гендерному признаку), которыми занимается Центр весьма обширен, но проблемы искоренения дискриминации по гендерному принципу в соответствии с антидискриминационным законом 2007 г. входят в компетенцию Национальной комиссии по равенству мужчин и женщин.

В связи с современной тенденцией к увеличению количества мигрантов в Бельгию в компетенцию Центра (в этих целях создан специальный отдел) стали входить обязанности по обеспечению соблюдения основных прав иностранцев, включая борьбу с торговлей людьми; информирование власти о характере и масштабах миграционных потоков и содействие организации диалога между всеми государственными и частными субъектами, участвующими в процессах приема и интеграции иммигрантов.

Также как и государственные правозащитные органы в других странах, бельгийский Центр наряду с расследованием индивидуальных и групповых жалоб, занимается расследованием случаев дискриминации по собственной инициативе, анализом нормативно-правовой базы и разработкой рекомендаций ор-

---

<sup>1</sup> The Centre in 2012 – Annual activity and management report for 2012. Brussels : Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism, 2013. P. 16.

<sup>2</sup> The Centre in 2011 – Annual activity and management report for 2011. Brussels : Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism, 2012. P. 9–10.

ганам федеральной власти и правительств регионов и сообществ (с которыми заключены соглашения о сотрудничестве), просветительской деятельностью и разработкой научно-обоснованных проектов по вопросам обеспечения равенства и борьбы с дискриминацией. Например, целью нового проекта «Барометр разнообразия» является разработка «структурных, долгосрочных инструментов для периодической оценки поведения (степени дискриминации), отношения (степени терпимости) и реального участия (степени участия) людей в бельгийском обществе»<sup>1</sup>.

Центр за обеспечение равенства возможностей и борьбы с расизмом наладил партнерские отношения с различными общественными организациями (профсоюзами, ассоциацией по интеграции мигрантов, ассоциацией по защите прав людей с ограниченными возможностями, ассоциацией гомосексуалистов и т.д.), с государственными и частными учреждениями (центрами социального обеспечения, научно-исследовательскими центрами университетов, региональными центрами интеграции и т.д.), а также с различными международными и региональными структурами по правам человека.

Начиная с 2003 г. бельгийское правительство стало прорабатывать вопрос о создании государственного правозащитного органа с учетом международных стандартов. «Организация Объединенных Наций, Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека просили предоставить подробный обзор исследования двух конкретных вариантов: расширение мандата Центра за обеспечение равенства возможностей и борьбы с расизмом или создание новой Комиссии по правам человека, соответствующей Парижским принципам»<sup>2</sup>. Создание нового государственного правозащитного органа подняло бы ряд проблем, прежде всего связанных с особенностями федеративных отношений в Бельгии и разделением компетенций между существующими государственными правозащитными структурами.

Практика показала, что Бельгия выбрала первый вариант. В отчетном докладе Центра за обеспечение равенства возможностей и борьбы с расизмом за 2012 г. говорится, что этот год стал знаменательным событием для всех бельгийцев и для самого Центра. В июле 2012 г. было заключено политическое соглашение, прорабатывающееся с 2003 г., между федеральным правительством, регионами и общинами о преобразовании Центра за обеспечение равенства возможностей и борьбы с расизмом в новый общегосударственный центр. «Это позволит каждому жителю в нашей стране обращаться в один и тот же институт для любого запроса за информацией, советом или помощью по вопросам дис-

---

<sup>1</sup> Barometre Diversite Egalite. 2011. P. 82.

<sup>2</sup> Annex to the Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union. The path to A-status: Contributions from selected EU Member States. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. P. 9.

криминации (за исключением дискриминации по признаку пола) без того, чтобы ломать голову по поводу того, что это федеральные, региональные или проблемы сообществ»<sup>1</sup>.

Первым шагом на пути преобразования Центра за обеспечение равенства возможностей и борьбы с расизмом в общегосударственную структуру и подхода к интерпретации дискриминации в контексте нарушения прав человека (пока только в случае людей с ограниченными возможностями) стала новая миссия Центра. По совместному согласию федеральных, региональных и властей сообществ на него возложены обязанности проведения мониторинга в рамках выполнения обязательств государства по Конвенции Организации Объединенных Наций о правах инвалидов<sup>2</sup>.

На фоне того, что Бельгия не имеет ни согласованного и всеобъемлющего свода антидискриминационных законов (многие акты, принятые различными субъектами федерации, не приведены в соответствие с федеральным законодательством), ни государственного плана действий в области прав человека, ни механизма общей координации деятельности различных внесудебных правозащитных органов этот шаг к созданию общегосударственного центра свидетельствует о движении в сторону создания эффективного государственного правозащитного органа. Таким образом, несмотря на то, что сегодня правовой статус бельгийского Центра за обеспечение равенства возможностей и борьбы с расизмом пока не в полной мере соответствует Парижским принципам, он ярко отражает национальные приоритеты Бельгии и отвечает кооперативному характеру ее федеративного устройства.

Специфические проблемы с учреждением государственных органов по содействию правам человека и их защите существуют в Швейцарии. Швейцарская Конфедерация (*Confoederatio Helvetica* – лат.) в отличие от Австрии и Бельгии образовалась в результате волеизъявления независимых государств, являясь самой маленькой по численности населения европейской федеративной республикой (многоконфессиональной и говорящей на четырех языках), разделенной на 26 кантонов.

Форма федеративного устройства Швейцарии вполне соответствует концепции континентального права: федеральные законы приводятся в исполнение региональными (кантональными) органами власти и судами. «Так называемый «*Vollzugsfederalismus*» («Исполнительный федерализм») стал причиной установления прочных взаимоотношений между кантональными органами и федеральной администрацией... Однако приходится признать, что характер этого исполнения может значительно различаться, в зависимости от культуры, языка

---

<sup>1</sup> The Centre in 2012. P. 10.

<sup>2</sup> Ibid. P. 11.



и традиций, и всегда зависит от имеющихся кантональных институтов и финансовых средств»<sup>1</sup>.

Несмотря на то, что Швейцария решительно привержена делу содействия и защиты прав человека (ст. 7–34 Конституции определяют перечень основных защищаемых в судебном порядке прав; также в ней наиболее полно урегулирован механизм воздействия юридического средства ограничений на общественные отношения – имеется специальная статья, нормы которой с исчерпывающей полнотой закрепляют правовые основания ограничения конституционных прав граждан Швейцарии, устанавливают пределы их допустимого ограничения<sup>2</sup>); она ратифицировала многочисленные универсальные и региональные международные договоры (с учетом монистической правовой традицией); к тому же является местом расположения Совета по правам человека ООН, у нее до сих пор нет государственного органа, имеющего широкий мандат по содействию правам человека и их защите на федеральном и региональном уровнях.

В настоящее время две федеральные структуры: Комиссия по борьбе с расизмом, созданная в 1995 г. и Комиссия по правам женщин, созданная в 1976 г. претендуют на статус государственных правозащитных органов.

Обе комиссии учреждены Постановлениями Федерального Совета Швейцарии (органа исполнительной власти, состоящего из семи членов) как внепарламентские комиссии с функциями консультирования, информирования и подготовки рекомендаций для федерального правительства в соответствующих их названию областях<sup>3</sup>. На основании Постановлений Федерального Совета и внутренних регламентов комиссий они уполномочены на разработку предложений к законодательным актам Федерального Совета. Причем для участия в консультационном процессе (организованном Комиссией по борьбе с расизмом или Комиссией по правам женщин), связанным с законодательной работой, в обязательном порядке должны быть приглашены представители: властей швейцарских кантонов; политических партий (представленных в Федеральном собрании); региональных ассоциаций, ассоциаций коммун, городов; экономических ассоциаций, функционирующих на национальном уровне; и другие заинтересованные лица<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Фляйнер Т. Швейцария: Конституция федеративного государства и кантонов // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа). Казань, 2004. С. 68.

<sup>2</sup> См.: Казанник А.И. Методы конституционно-правового регулирования. С. 48.

<sup>3</sup> Decree of the Swiss Federal Council on the extra parliamentary commissions, the direction bodies and representatives of the Confederation. (hereinafter RS 172.31) (Only Articles 6; 17 and 24).

<sup>4</sup> Décision du Conseil fédéral suisse de créer la Commission fédérale pour les questions féminines (du 28 janvier 1976) (original signé en Suisse allemand et traduction en français); Ordonnance 172.31 du 3 juin 1996 (Etat le 5 décembre 2006) sur les commissions extraparlémentaires, les organes de direction et les représentants de la Confédération The Decision of the Swiss Federal Council of 23 August 1995 on the Federal Commission against Racism; Commission Fédérale contre le racisme. URL: <http://www.ekr-cfr.ch/ekr>.

Согласно Декрета № 172.31 Федерального Совета о внепарламентских комиссиях они не имеют полномочий рассматривать жалобы и принимать по ним конкретные действия, а также публиковать свои сообщения и ежегодные доклады без предварительного согласования с Федеральным департаментом внутренних дел.

Регламентами комиссий установлена организационная инфраструктура комиссий: пленум; президентство; рабочие группы и секретариат. Статья 17 Декрета № 172.31 о внепарламентских комиссиях определяет, что члены комиссий, включая президентов и вице-президентов, работают на общественных началах, но для участия в пленумах (шесть – восемь раз в год) они получают компенсацию (суточные). Срок полномочий членов обеих комиссий – четыре года, но может быть возобновлен три раза (т.е. не более 12 лет).

Согласно Постановлений Федерального Совета, члены комиссий (Комиссии по борьбе с расизмом – 15 человек, Комиссии по правам женщин – 20 человек) назначаются Федеральным Советом из представителей религиозных сообществ, ассоциаций служащих и работодателей, кантональных ассоциаций и неправительственных организаций, обеспечивая справедливое распределение на основе учета интересов различных социальных групп, гендерного баланса, языка и возраста.

Очевидно, что Комиссия по борьбе с расизмом и Комиссия по правам женщин, учрежденные подзаконными актами, по своим предметам ведения, полномочиям и обязанностям, финансовому обеспечению не соответствуют статусу государственных правозащитных органов.

Также следует отметить, что в Швейцарии нет федерального омбудсмана, но в соответствии с правом кантонов самостоятельно определять содержание демократических прав граждан, структуру и организацию государственных органов в нескольких кантонах и общинах учреждены омбудсмены / омбудсфрау. В кантоне Ваадт учреждено Бюро медиации в сфере отношений с администрацией кантона (*Bureau cantonal de médiation administrative*). В настоящее время в ассоциацию парламентских омбудсменов Швейцарии, созданную еще в 1998 г. входят омбудсмены пяти кантонов и пяти муниципалитетов<sup>1</sup>.

По итогам участия в 2008 г. в процессе Универсального периодического обзора стран, проводимого ООН, Швейцария взяла на себя добровольные обязательства рассмотреть возможность создания государственного правозащитного органа в соответствии с Парижскими принципами. Этими обстоятельствами можно объяснить создание в 2011 г. Швейцарского Центра экспертизы в области прав человека в качестве пилотного проекта. Планируется, что Центр экспертизы в области прав человека будет функционировать до конца 2015 г., да-

---

<sup>1</sup> Vereinigung der Parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz. URL: <http://www.ombudsman-ch.ch>.

лее его работа будет оцениваться и решаться вопрос о необходимости преобразования его в государственный правозащитный орган в соответствии с Парижскими принципами. Пока же кантоны не уверены, что есть необходимость создания еще одного правозащитного органа.

В настоящее время Департамент иностранных дел и Департамент юстиции и полиции Швейцарии подписали контракт с Бернским университетом на разработку проекта создания Центра экспертизы в области прав человека. Руководителем Центра экспертизы в области прав человека назначен профессор Института публичного права при Бернском университете В. Келин. Также участниками проекта стали университеты Берна, Невшателя, Фрибурга и Цюриха и учреждения-партнеры: Академический институт Курта Боша, Центр по обучению правам человека педагогического университета в Люцерне и швейцарская Ассоциация прав человека.

Анализ работы Центра экспертизы в области прав человека показывает, что она проводится по шести тематическим направлениям (наиболее проблемным с точки зрения соблюдения прав человека): миграция, полиция и правосудие, гендерная политика, защита детей и молодежная политика, институциональные вопросы, права человека и бизнес. Центр не занимается рассмотрением индивидуальных жалоб. Основными формами его работы являются: проведение исследований и мониторинг нарушений прав человека; организация конференций, информирование и образование в области прав человека, продвижение и содействие процессу реализации международных обязательств по правам человека на всех уровнях власти. При Центре также сформирован консультативный совет из представителей административных органов, политических партий и гражданского общества<sup>1</sup>.

Следует отметить, что до создания в Швейцарии Центра экспертизы в области прав человека на уровне федерации не велось общей статистики нарушений прав человека в различных областях. Существующая информация по некоторым кантонам не давала общего представления о реальном положении дел. Представляется, что создание Центра экспертизы в области прав человека должно способствовать укреплению правозащитного потенциала органов власти на всех уровнях, гражданского общества и бизнес-структур и содействовать активизации общественной дискуссии по этому вопросу.

Если Центр экспертизы в области прав человека выполнит свою миссию и подтвердит необходимость создания независимого органа по содействию правам человека и их защите, тогда вероятно будет принято парламентское решение и обеспечены нормативно-правовые рамки функционирования такого органа в со-

---

<sup>1</sup> Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR). Zweite Auflage. Bern, 2012. S. 10–11, 15–17.

ответствии с Парижскими принципами на федеральном уровне (возможно и на уровне кантонов). Последствиями такого решения станет расширение компетенции федеральных органов и повышение степени унификации подходов к внесудебной защите прав человека на региональном и муниципальном уровнях.

В отличие от Швейцарии, в федеративной республике Германия государственный правозащитный орган – Немецкий институт прав человека создан еще в 2001 г. Он учрежден на основе Закона № 14/4801 «О Немецком институте прав человека», принятого Бундестагом (при единогласной поддержке всех партийных фракций) 7 декабря 2000 г. В соответствии с данным законом Немецкий институт прав человека должен функционировать по собственной инициативе и независимо от указаний федерального правительства или других публичных и частных учреждений. С другой стороны, он должен сотрудничать и оказывать им консультационно-информационную поддержку; проводить научные исследования и вносить вклад в формирование общественного мнения по всем вопросам, имеющим отношение к правам человека и в Германии, и за рубежом. Финансирование осуществляется за счет государства с возможностью привлечения средств в форме грантов из других источников, включая международные организации<sup>1</sup>.

Примечательно, что в законе прямо указаны причины учреждения Немецкого института прав человека. В качестве обоснования необходимости создания такого института называются:

1. Резолюции ООН, рекомендации Совета Европы об учреждении национальных органов по содействию правам человека и их защите в государствах, входящих в ЕС; практика учреждения подобных органов во многих европейских странах; информационные визиты в Датский центр по правам человека, который взят за образец для Немецкого института прав человека.

2. Коалиционное соглашение парламентских партий (ч. XI п. 8 от 20 октября 1998 г.) об учреждении независимого государственного правозащитного органа. Предшествовали данному соглашению важные концептуальные подготовительные работы и заявления от Социал-демократической партии Германии и Союза 90 / «Зеленых», от Христианско-демократического союза / Христианско-социального союза и Свободной демократической партии (Печатное издание Бундестага 13/10975, 16 июня 1998 г.).

Учреждение федерального Немецкого института прав человека (не имеющего аналогов на уровне земель) еще раз подтверждает специфику федерализма Германии, основанного на сильном влиянии партийной системы (парла-

---

<sup>1</sup> Drucksache 14/4801. Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. Einrichtung eines Deutschen Instituts für Menschenrechte. Deutscher Bundestag. 14. Wahlperiode 28.11.2000. Berlin : H. Heenemann GmbH & Co., 2000. S. 1, 3.

ментского большинства), оказывающей централизующее воздействие на все органы власти; восприимчивости к рекомендациям в области прав человека со стороны международных и региональных механизмов; приверженности монистической правовой традиции.

Конечно, наряду с Немецким институтом прав человека в Германии существуют разнообразные внесудебные государственные и неправительственные учреждения с узкой сферой компетенции, которые занимаются вопросами прав человека. Важнейшие государственные учреждения это:

- Комитет по правам человека и гуманитарной помощи Бундестага;
- Уполномоченный федерального правительства по политике в области прав человека и гуманитарной помощи при министерстве иностранных дел;
- Уполномоченный федерального правительства по вопросам прав человека при министерстве юстиции;
- специальные комитеты по жалобам в Бундестаге и в парламентах земель (ландтагах);
- Уполномоченный парламента по вооруженным силам;
- Комитет по жалобам на слежку со стороны спецслужб;
- Федеральный уполномоченный по защите данных и свободе информации;
- Федеральный уполномоченный по проблемам миграции, беженцев и интеграции;
- Федеральное антидискриминационное управление.

В отличие от этих узкоспециализированных государственных структур, в компетенцию которых входит рассмотрение индивидуальных жалоб граждан, Немецкий институт прав человека имеет ряд особенностей. Так в соответствии с новым Уставом ассоциации «Немецкого института прав человека» (в редакции от 19 марта 2013 г.) основными органами ассоциации являются: Общее собрание, Попечительский совет, Правление, консультативные советы (которые формируются по мере необходимости для разработки проектов или исследования конкретных проблем).

В задачи Попечительского совета, определенными ч. II § 23 Устава, входит решение о включении и об исключении членов ассоциации; назначение и освобождение членов Правления и контроль за его деятельностью; утверждение среднесрочных и долгосрочных планов работы, годовой финансовой отчетности и годового отчета Правления; назначение и увольнение членов технических или консультативных советов, связанных с разработкой проектов; и др.

Для оперативного управления институтом создается Правление, которое, согласно § 31 Устава, состоит из председателя, его заместителя (один из которых – должен быть представителем мужского, другой – женского пола) и тематических комитетов. Председатель или его заместитель в обязательном порядке

должен иметь адвокатскую практику. Членами тематических комитетов, как правило, являются эксперты в различных областях прав человека, назначаемые Попечительским советом на основе конкурсного отбора.

По смыслу закона о Немецком институте прав человека, конкретизированному в Уставе института, основными направлениями его деятельности являются:

1. Содействие доступу к информации по правам человека для членов парламента, министерств, неправительственных организаций, научных кругов, журналистов, юристов и общественности. Для этого планируется создание специализированной справочной библиотеки с коллекцией основополагающих работ, договоров, судебных решений, парламентских резолюций и резолюций международных органов по проблемам защиты прав человека.

2. Проведение тематических научных исследований по проблемам развития стратегий предотвращения и борьбы с нарушениями прав человека.

3. Консультирование по вопросам политики в области прав человека представителей политических и общественных структур (по собственной инициативе или по запросу).

4. Организация обучения по правам человека в Германии, выполнение функции национального координационного органа по обучению правам человека посредством разработки специализированных образовательных программ и подготовки материалов для преподавания прав человека.

5. Осуществление международного сотрудничества посредством обмена опытом с другими государственными правозащитными органами, участие в проведении мониторинга региональными и международными органами по правам человека (ЕС, Совет Европы, ОБСЕ и ООН).

6. Поощрение диалога и сотрудничества государственных и неправительственных учреждений и организаций, занимающихся вопросами прав человека в Германии<sup>1</sup>.

За десять лет своей работы Немецкий институт прав человека внес существенный вклад в решение таких актуальных проблем как: немецкая политика безопасности и защита прав человека; права беженцев и мигрантов; предупреждение и защита от дискриминации; немецкая социальная политика и развитие экономических, социальных и культурных прав человека; соблюдение прав человека в учебном процессе и др.<sup>2</sup>

Таким образом, анализ закона о Немецком институте прав человека и нового Устава ассоциации «Немецкого института прав человека» дает основание

---

<sup>1</sup> Drucksache 14/4801. S. 1,3.

<sup>2</sup> См.: Kompetenz und Engagement für Menschenrechte. 10 Jahre Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2011. 64 s.

говорить, что по своему правовому статусу он является государственно-общественным органом. Функционирование Немецкого института прав человека вполне подтверждает тезис, что «власть народа может иметь не только императивно-властные, но и консультативные формы реализации»<sup>1</sup>. Вместе с тем, с одной стороны, Немецкий институт прав человека выгодно отличается от других государственных специализированных правозащитных органов – предметом ведения являются поколения прав человека. С другой стороны, в отличие от многих рассмотренных выше государственных правозащитных органов в различных государствах, в том числе и федеративных, его функции значительно уже. Он не имеет полномочий по рассмотрению жалоб на конкретные случаи нарушений прав человека, на обращение в суд, на выполнение функций медиации, а также его рекомендации по совершенствованию законодательства или правоприменительной практики не являются обязательными для обсуждения государственными органами. К тому же в федеративной Германии на региональном уровне (земель) отсутствуют правозащитные органы с широкой сферой компетенции по содействию правам человека и их защите.

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 7.

## Заключение

Современная ситуация такова, что целый ряд проблем с правами человека не ограничивается рамками одного государства. Права человека и гражданина признаны фундаментальными цивилизационными ценностями. Поэтому создание государственной системы защиты прав и свобод человека и гражданина является обязанностью демократического государства. Сегодня одним из самых наглядных и эффективных средств унификации процессов демократизации становится право, базирующееся на общепризнанных принципах прав человека и развития человеческого потенциала. В связи с этим укрепление действующих судебных и внесудебных структур и учреждение новых государственных правозащитных органов становится одним из показателей степени транспарентности, ответственности и демократизации самой власти.

Среди различных государственных и неправительственных структур, связанных с проблемами практической реализации защиты прав, специализированные государственные органы по содействию правам человека и их защите занимают особое место. Они функционируют в специфической посреднической сфере: 1) между органами власти и гражданским обществом, 2) между государственным и международным механизмами защиты прав человека, 3) в транснациональном пространстве взаимодействия государственных правозащитных органов из различных регионов и стран.

Уникальность и специфика государственных правозащитных органов отражена в их типовом наименовании. Тем не менее, тенденциозное отношение к институту омбудсмана (своего рода «мода» на омбудсменов) привело к тому, что создаваемые в странах развитой и развивающейся демократии государственные правозащитные органы (некоторые из них заимствовали в своем названии термин «омбудсмен»), учреждаемые дополнительно или вместо «классического» омбудсмана, стали рассматриваться в контексте простого расширения функций омбудсмана, хотя изначально их учреждение преследовало другую (вышеназванную) цель. «Классический» омбудсмен и государственные органы по содействию правам человека и их защите, как правило, действуют на разных стадиях применения юридических гарантий прав и имеют различные сферы компетенции.

Проблема повышения эффективности деятельности специализированных государственных органов по содействию правам человека и их защите в каждом государстве имеет свои особенности, но вместе с тем носит всеобщий характер. Данное обстоятельство обусловлено многими факторами, в том числе, новизной такого рода государственных органов, зачастую требующей трансформации из формально-юридического (соответствующего международным критериям – Парижским принципам) в реальный эффективно действующий



государственный правозащитный орган; конституционно-правовой интерпретацией динамически развивающейся модели прав человека; степенью влияния и имплементации международных норм по правам человека во внутригосударственное законодательство.

Сравнительно-правовое исследование передовой практики государственных правозащитных органов по правовому просвещению и образованию в области прав человека позволяет сделать вывод о том, что наибольшими возможностями обладают те из них, которые принадлежат к типу институтов, деятельность которых по определению концентрируется вокруг проблем просвещения и образования в области прав человека. В целом, образование / просвещение в области прав человека является комплементарным элементом правозащитной и правообеспечительной деятельности государственных правозащитных органов, направленной на формирование культуры прав человека, в рамках которой знания о правах и обязанностях подкрепляются решимостью воплотить эти знания в практическую действительность.

В силу того, что в компетенцию подавляющего большинства специализированных государственных органов по содействию правам человека и их защите, функционирующих в государствах, различающихся по правовым, политическим, социально-экономическим и другим характеристикам, имеющих свои исторические и национально-культурные особенности, входит защита всех поколений прав человека, проблемы правового регулирования их деятельности по защите прав отдельных категорий граждан (людей с ограниченными возможностями, женщин, коренных малочисленных народов и т.д.), а также проблемы координации действий с узкоспециализированными правозащитными органами в целях совершенствования государственной правозащитной системы, требуют дальнейшего исследования.

## Список использованной и рекомендуемой литературы

Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты / С.А. Авакьян // Вестник Тюменского государственного университета. – 2009. – № 2. – С. 5–15.

Авакьян С.А. Судебная власть: некоторые мысли конституционалиста / С.А. Авакьян // Вестник Амурского государственного университета. Сер.: Гуманитарные науки. – 2013. – № 60. – С. 96–98.

Автономов А.С. Принципы федерализма в России и США: сравнительный аспект / А.С. Автономов // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа). – Казань : Изд-во ин-та истории АН РТ, 2004. – С. 41–48.

Акт о Риксдаге от 6 марта 1974 г.; Акт от 13 ноября 1986 г. // Национальные омбудсмены: Свод правовых положений. – Варшава, 1999. – С. 392–402.

Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения / С.С. Алексеев. – 2-е изд. – М. : Норма, 2002. – 608 с.

Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1989. – 288 с.

Башимов М.С. Институт омбудсмана (Уполномоченного по правам человека и гражданина) в Российской Федерации и за рубежом / М.С. Башимов. – М. : МГАДИ, 1997. – 178 с.

Бойцова В.В. Омбудсмены для университетов? / В.В. Бойцова // Правоведение. – 1994. – № 4. – С. 95–97.

Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт / В.В. Бойцова. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 408 с.

Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении / Н.С. Бондарь. – М., 2004. – 195 с.

Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер ; пер. с нем. сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова ; предисл. П.П. Гайденко. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.

Всеобщая декларация прав человека. – Российская газета, 1998. – 10 дек.

Гомьен Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика / Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак. – М. : МНИМП, 1998. – 600 с.

Государственное право Германии / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – Т. 2. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1994. – 320 с.

Грегори Р., Швэрцлер Н. Эволюция учреждений омбудсмана в Великобритании и в скандинавских странах / Р. Грегори, Н. Швэрцлер // Институт омбудсмана в старых и новых демократиях : междунар. конф. – Инсбрук, 2004. – 97 с. (препринт).

Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы. Сборник нормативных актов. – М. : ООО «ЛБ Контракт», 2009. – С. 5–15.

Декларация Организации Объединенных Наций об образовании и подготовке в области прав человека (A/HRC/RES/16/1) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp).

Доронина О.Н. Институт омбудсмана в России и постсоциалистических странах: сравнительно-правовое исследование / О.Н. Доронина. – Ростов н/Д : РОСТИЗДАТ, 2007. – 167 с.

Загоскин Н.П. История права Московского государства (по изданию 1879 г.) / Н.П. Загоскин. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2004. – 344 с.

Закон Кыргызской Республики «Об Акыйкатчы (омбудсмене) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 г. № 136 // Газета «Эркин Тоо». – 2002. – 2 авг.

Закон Республики Армения «О Защитнике прав человека» от 21 октября 2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ombuds.am/main/ru/1/81>.

Закон Республики Таджикистан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Таджикистан» от 27 февраля 2008 г. № 372 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mmk.tj/ru/legislation/constitutional-laws>.

Закон Республики Узбекистан «Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (омбудсмане)» от 24 апреля 1997 г. // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. – 1997. – № 4–5. – Ст. 102.

Закон Республики Чехия «О народном защитнике прав» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ochrance.cz/en/law-on-the-public-defender-of-rights>.

Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» : прийнятий від 23.12.1997 г. № 776/97–ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998. – № 20. – Ст. 99; Із змінами № 274–VI (274–17) – від 15.04.2008 г. // ВВР, 2008. – № 25. – Ст. 240.

Защита правозащитников. Сборник нормативных актов. – М. : ООО «ЛБ Контракт», 2009. – 57 с.

Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах / А.Б. Зеленцов. – М. : Изд-во РУДН, 2002. – 128 с.

Зражевская Т.Д. Техника конструктивного участия в законотворчестве современных институтов гражданского общества / Т.Д. Зражевская // Юридическая техника. – 2013. – № 7-2. – С. 245–250.

Институт Омбудсмана: мировой, шведский и российский опыт // Материалы российско-шведского симпозиума. – СПб. : Норма, 2002. – 97 с.

Инструменты обеспечения господства права в постконфликтных государствах. – Нью-Йорк ; Женева : ООН, 2006. – 50 с.

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания // Действующее международное право. – Т. 3. – М. : Моск. независимый ин-т междунар. права, 1997. – С. 38–50.

Конституционное (государственное право) зарубежных стран учебник : в 4 т. – Т. 1-2. Часть общая / отв. ред. Б.А. Страшун. – 4-е изд., обновл. и дораб. – М. : Норма : Инфра-М, 2010. – 895 с.

Конституционный Закон Азербайджанской Республики «Об Уполномоченном по правам человека Азербайджанской Республики» № 246-ІІКЗ от 28 декабря 2001 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mecilis.gov.az/?/ru/topcontent/82>.

Конституция Австрии // Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. В.В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2003. – С. 215–226.

Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. (консолидированный текст) // Конституции государств Европы : в 3 т. / под ред. Л.А. Окунькова. – М., 2001. – Т. 1. – С. 341–351.

Конституция Исламской Республики Пакистан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://legalportal.am/download/constitutions/168\\_ru.pdf](http://legalportal.am/download/constitutions/168_ru.pdf).

Конституция Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.medialawca.org/document/–6279>.

Крусс В.И. Конституция и злоупотребление правом: современный контекст / В.И. Крусс // Вестник Тверского государственного университета. Сер. Право. – Тверь, 2009. – № 15. – С. 67–75.

Кун Т. Структура научных революций / Т. Кун ; пер. с англ. И.З. Налетова. – М. : Прогресс, 1977. – 300 с.

Кутафин О.Е. «Есть вещи безобидные, а есть кардинальные» / О.Е. Кутафин // Lex Russica. – 2004. – № 2. – С. 375–380.

Лагасс Н. Бельгийский опыт: пример федерализма путем разъединения / Н. Лагасс // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа). – Казань : Изд-во ин-та истории АН РТ, 2004. – С. 583–605.

Лукашева Е.А. Права человека в контексте конфликта культур / Е.А. Лукашева // Вестник Российской академии наук. – 2007. – Т. 77. – № 2. – С. 115–120.

Махарамов Я.А. Общая характеристика уголовно наказуемого деяния и его последствий по мусульманскому уголовному праву / Я.А. Махарамов // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 2 (11). – С. 378–385.

Межуев В.М. Национальное государство: теория, история, политическая практика / В.М. Межуев // Полис. Политические исследования. – 1992. – № 6. – С. 6–9.

Миронов М.А. Обращения граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: право и практика / М.А. Миронов. – М. : Юрид. лит., 2001. – 391 с.

Мусаев О. Демократия Великого Туркменбаши / О. Мусаев. – Битарап Туркменистан, Ашхабад, 1998. – 22 сент. – 5 с.

Мутагиров Д.З. Национальные институты по продвижению и защите прав и свобод человека и гражданина. Ч. 1 / Д.З. Мутагиров // ПОЛИТЭКС. – 2009. – № 1. – С. 5–14.

Нарутто С.В. Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации / С.В. Нарутто // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 2. – С. 56–65.

Нарутто С.В. Территориальные аспекты государственного суверенитета / С.В. Нарутто // Lex Russica. – 2012. – Т. LXXI. – № 6. – С. 1225–1231.

Нерсисянц В.С. Философия права : учеб. для вузов / В.С. Нерсисянц. – 2-е изд., перераб и доп. – М. : Норма, 2006. – 848 с.

Савицкий П.И. О новых изменениях в Конституции Бельгии / П.И. Савицкий // Российский юридический журнал. – 2010. – № 6 (75). – С. 45–49.

Середа М.Ю. Институт омбудсмана в Федеративной Республике Германия / М.Ю. Середа // Омбудсмен. – 2013. – № 2. – С. 41–46.

Тиунов О.И. Суверенное равенство государств в системе основных принципов международного права / О.И. Тиунов // Журнал российского права. – 2014. – № 5. – С. 5–21.

Тихомиров Ю.А. Государство / Ю.А. Тихомиров. – М. : Норма ; Инфра-М, 2013. – 320 с.

Указ Президента Республики Казахстан «О Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан» от 12 февраля 1994 г. № 101 // Казахская правда. – 1994. – 18 фев.

Указ Президента Республики Казахстан «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека» от 19 сентября 2002 г. № 947 (с изм. от 29.11.2004 г. № 1474; 29.08.2006 г. № 168) // САПП Республики Казахстан. – 2002. – № 30. – Ст. 328.

Указ Президента Республики Казахстан «Положение о Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан» от 19 марта 2003 г. № 1042 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.akorda.kz/ru/category/komissii\\_pri\\_prezidente](http://www.akorda.kz/ru/category/komissii_pri_prezidente).

Указ Президента Республики Казахстан «Положение о Национальном центре по правам человека» от 10 декабря 2002 г. № 992 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ombudsman.kz/en/about/polozhenie\\_o\\_centre](http://www.ombudsman.kz/en/about/polozhenie_o_centre).

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. A/RES/57/199. – Женева : Организация Объединенных Наций. – 18 дек. 2002 г. – С. 2–14.

Фали Сам Нариман. Конституция Индии: эксперимент в сфере единства и разнообразия / Сам Нариман Фали // Казанский федералист. – 2011. – № 4 (30). – С. 114–144.

Фляйнер Т. Швейцария: Конституция федеративного государства и кантонов / Т. Фляйнер // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа). – Казань : Изд-во ин-та истории АН РТ, 2004. – С. 65–98.

Фогельсон Ю.Б. Мягкое право в современном правовом дискурсе / Ю.Б. Фогельсон // Журнал российского права. – 2013. – № 9 (201). – С. 43–51.

Хабриева Т.Я. Доктринальное значение российской Конституции / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2009. – № 2. – С. 34–38.

Хабриева Т.Я. Национальные интересы и законодательные приоритеты России / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2005. – № 12. – С. 19–29.

Хаманева Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан / Н.Ю. Хаманева. – М. : Ин-т гос. и права РАН, 1998. – 80 с.

Центральная Азия. Геополитика и экономика региона. – М. : Ин-т стратег. оценок и анализа, 2010. – 254 с.

Чиркин В.Е. Глобализация и федерализм / В.Е. Чиркин, Т.А. Васильева, М.В. Глинич-Золотарева, А.Н. Лебедев, Ю.Л. Шульженко // Государство и право. – 2007. – № 7. – С. 7–11.

Чиркин В.Е. Государствоведение : учебник / В.Е. Чиркин. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Моск. психологосоц. ун-т, 2012. – 480 с.

Чиркин В.Е. Конституционное право в британском и французском вариантах / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2013. – № 9 (201). – С. 122–127.

A short analysis of the work of the Human Rights Ombudsperson in Ukraine. Written submission of the Ukrainian Helsinki Human Rights Union for the OSCE. – Kiev : Ukrainian Helsinki Human Rights Union, 2007. – 73 p.

Access to Justice and Legal Aid in East Africa. A comparison of the legal aid schemes used in the region and the level of cooperation and coordination between the various actors. – Copenhagen : Danish institute for human rights, 2011. – 176 p.

Aichele Valentin. National human rights institutions. An introduction / Valentin Aichele. – Berlin : Deutsches Institut für Menschenrechte, 2010. – 31 s.

An Act to provide for the establishment of a National Human Rights Commission. Act XVI of 2012 // Gazette of Pakistan, Extraordinary. – Part I. – 5 June 2012.

Australia's National Human Rights Action Plan 2012. – Canberra, 2012. – 32 p.

Australian Human Rights Commission. Act № 125 of 1986 Human Rights and Equal Opportunity Commission as amended Statute Law Revision Act 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2012C00585>.

Beco G. Networks of European National Human Rights Institutions / G. Beco // European Law Journal. – 2008. – Vol. 14. – Iss. 6. – P. 34–40.

Berger P. Sociology: a Disinvitation? / P. Berger // Society. – 1993. – Vol. 30. – № 1. – P. 12–18.

Bundesverfassungsgesetz betreffend das Verbot aller Formen rassistischer Diskriminierung // Federal Law Gazette. – № 390/1973.

Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit // Federal Law Gazette. – № 684/1988.

Carver R. A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law / R. Carver // Human Rights Law Review. – 2010. – № 1. – P. 1–32.

Constitution of the Islamic Republic of Pakistan (Twenty First Amendment) Act, 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.na.gov.pk/uploads/documents>.

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

Crimes of Torture Act 1989 № 106 (with corrections by Crimes of Torture Amendment Act 2006 № 68). – Auckland, Ministry of Justice. – Reprint as at 29 November 2007. – 55 p.

Datenschutzgesetz 2000: Bundesgesetz über den Schutz personenbezogener Daten // Federal Law Gazette. – № 165/1999.

Demenchonok E. The universal concept of human rights as a regulative principle: freedom versus paternalism / E. Demenchonok // American Journal of Economics and Sociology. – Vol. 68. – Iss. 1. – 2009. – P. 273–301.

Discrimination Act (Swedish Code of Statutes 2008:567), Act the Equality Ombudsman (Swedish Code of Status 2008:568) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.riksdagen.se/webbnav/index>.

Drucksache 14/4801. Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. Einrichtung eines Deutschen Instituts für Menschenrechte. – Deutscher Bundestag. – 14 Wahlperiode 28.11.2000. – Berlin : H. Heene-mann GmbH & Co., 2000. – 21 p.

Establishment of the Office of Wafaqi Mohtasib (Ombudsman) Order № 1, 1983 (Amended and updated vide Ordinance № LXXII of 2002) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mohtasib.gov.pk>.

Fact sheet. Ministry of Integration and Gender Equality. January 2009. – Stockholm : Grafisk Service, 2009. – 18 p.

Federal Ombudsmen Institutional Reforms Act № XIV, 2013. An Act to make institutional reforms for standardizing and harmonizing the laws relating to Federal Ombudsmen institution and the matters ancillary or akin thereto // Gazette of Pakistan, Extraordinary. – Part I. – 20 March, 2013.

Furtado S. Development of Law / S. Furtado // International Social Science Journal. – 2002. – Vol. 29. – № 5. – P. 21–28.

Gesetz zum Schutze des Hausrechtes // Law Gazette of the Reich. – № 88/1862.

Haryana Lokayukta Act, 2002 // Haryana Government Gazette, Extraordinary. Haryana Act № 1 of 2003. – Jan. 27. – 2003 (March 7, 1924 SAKA).

Husain T. The Role of the Ombudsman in Improving Public Service Delivery in Pakistan / T. Husain // Strengthening the Ombudsman Institution in Asia. Improving Accountability in Public Service Delivery through the Ombudsman. – Mandaluyong : Asian Development Bank, 2011. – P. 233–275.

Kaufman R.E. «By some other means»: Considering the executive's role in Fostering subnational human rights Compliance / R.E. Kaufman // Cardozo Law Review. – 2012. – Vol. 33:5. – P. 1971–2031.

Kelsen H. General Theory of Law and State / H. Kelsen. – New York : Russell & Russell, 1961. – 363 p.

Kompetenz und Engagement für Menschenrechte. 10 Jahre Deutsches Institut für Menschenrechte. – Berlin : Deutsches Institut für Menschenrechte, 2011. – 64 s.

Law of Mongolia 7 December 2000, Ulaanbaatar city The national human rights commission of Mongolia Act [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mn-nhrc.org/eng/28/29>.

LOI constitutionnelle № 2008–724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. NOR JUSX0807076L // Journal officiel de la République française (JORF) – du 25/07/2008 texte : 0171;2. – P. 11890–11895.

LOI organique № 2011–333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits. NOR: JUSX0918101L // Journal officiel de la République française (JORF) – № 0075 du 30 mars 2011. – P. 5497.

Lok Sabha Legislation [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://164.100.47.4/newlsbios\\_search/NewAdvsearch.aspx](http://164.100.47.4/newlsbios_search/NewAdvsearch.aspx).

Lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution. – LOV nr 553 af 18/06/2012. – Offentliggørelsesdato. – 19.06.2012 // Lovtidende – A. A20120055330.

Loven blev ændret 12. juni 2013 i forbindelse med, at Institut for Menneskerettigheders bestyrelse blev udvidet med et medlem udpeget af Grønlands Råd for



Menneskerettigheder. – LOV nr 656. Offentliggørelsesdato. – 13.06.2013. – Lovtidende – A. A20130065630.

Lundvik U.A. Brief Survey of the History of the Ombudsman / U.A. Lundvik // The Ombudsman Journal. – 1982. – № 2. – P. 85–94.

Mignot S. Une déléguée du défenseur des droits. Actualités sociales hebdomadaires / S. Mignot. – 13 décembre 2013. – № 2837. – P. 24–27.

Mohd M.N. The function of Hisbah and its Contemporary Context / M.N. Mohd // Sharia Aspects in Business and Finance. – University of Selangor, 2014. – P. 1–10.

Mohinder S. Ombudsman: Grievance man or allegation man / S. Mohinder // Politics India. – 1997. – № 2 (2). – Aug. – P. 40–41.

Nebraska Fair Employment Act. Section 48–1117. Commission; powers; duties; enumerated [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.neoc.ne.gov/laws/fepatext.htm>.

New Hampshire Statutes. Section 354–A:3. State Commission for Human Rights [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gencourt.state.nh.us/ras/html/nhtoc/NHTOC–XXXI–354–A.htm>.

Petersmann E.U. National Constitutions, Foreign Trade Policy and European Community Law / E.U. Petersmann // European Journal of International Law. – 1992. – Vol. 3. – P. 1–35.

Phillips A. Discrimination. Past and present / A. Phillips. – New York : New discovery books, 1993. – 137 p.

Pohjolainen Anna-Elina. The Evolution of National Human Rights Institutions – The Role of the United Nations / Anna-Elina Pohjolainen. – Copenhagen : The Danish Institute for Human Rights, 2006. – 170 p.

Rae B. Exporting Democracy: The Risks and Rewards of Pursuing a Good Idea / B. Rae. – Toronto : McClelland and Stewart, 2010. – 275 p.

Reenu P. National Human Rights Commission of India. A Human Rights Evaluation / P. Reenu. – London : School of Economics & Political Science, 2003. – 51 p.

Reif L.C. Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection / L.C. Reif // Harvard Human Rights Journal. – 2000. – Vol. 13. – P. 1–69.

Reif L.C. The ombudsman, good governance, and the international human rights system / L.C. Reif. – Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2004. – 426 p.

Revision der Verfassung (1), (2) // Belgisches Staatsblatt. – Vol. 26. – April 2007. – 21 p.

Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / R. Gregory, P. Giddings (eds.). – Amsterdam : IOS Press, 2000. – 500 p.

Rossi L.S. How Fundamental are Fundamental Principles? Primacy and Fundamental Rights after Lisbon / L.S. Rossi // Yearbook of European Law. – 2008. – P. 67–68.

Scottish Commission for Human Rights Act 2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legislation.gov.uk/asp/2006/16/crossheading/scottish-commission-for-human-rights>.

Seidensticker Frauke Lisa, Wuerth Anna. National Human Rights Institutions – models, programs, challenges, solutions. A study for the Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of Viet Nam / Frauke Lisa Seidensticker, Anna Wuerth. – Berlin : German Institute for Human Rights, 2010. – 42 p.

Sowmya Aji. The systematic killing of Lokayukta / Aji Sowmya // INDIA TODAY. – February, 11. – 2011. – P. 5–9.

Staatsgrundgesetz über die Allgemeinen Rechte der Staatsbürger // Law Gazette of the Reich. – № 142/1867.

Subrahmanya A.V.R. The Indian constitution (eng.) / A.V.R. Subrahmanya. – М. : Оникс, 2011. – 362 p.

Tasks, Responsibilities, Investigative, Proceedings Austrian Ombudsman Board. – Vienna : Austrian Ombudsman Board, 2010. – 28 p.

The Australian Human Rights Commission. – Sydney, 2011. – 22 p.

The Canadian Human Rights Act [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://laws.justice.gc.ca/en/H-6/index.html>.

The compliance of the constituent documents of West African and Central African National Human Rights Institutions with the Paris Principles. A descriptive analysis. – Copenhagen : Handy-Print A/S : Danish Institute for Human Rights, 2009. – 58 p.

The Federal Ombudsmen Act, Kingdom of Belgium, March 22, 1995. (As modified by Act of February 11, 2004 and by Act of May 23, 2007) // The Federal Ombudsmen. Annual report 2009. – Brussels, 2010. – P. 67–71.

The Karnataka State Human Rights Commission LAW 20 LAG 05 dated 28 June, 2005 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kshrc.kar.nic.in>.

The Law of on the Protector of Citizens // Official Gazette of the Republic of Serbia. – № 79/2005 on 16 September 2005.

The Lokpal and Lokayuktas Act, 2013 // Gazette of India, Extraordinary, Part II, Section 1, Iss. 1. – New Delhi. – Wednesday, January 1, 2014/PAUSA 11, 1935 (SAKA).

To Arbitration II. Proceedings of the Washington and Lee University and UNCTAD Joint Symposium on International Investment and Alternative Dispute Resolution, held on 29 March 2010 in Lexington, Virginia, United States of America / Susan D. Franck, Anna Joubin-Bret (eds.). – New York ; Geneva ; UN, 2011. – 47 p.

Venetis P.M. Making human rights treaty law actionable in the United States: the case for universal implementing legislation / P.M. Venetis // *Alabama Law Review*. – 2011. – Vol. 63:1:97. – P. 98–160.

Volksanwaltschaftsgesetz 1982 – VolksanwG (Ombudsman Act 1982) // *Federal Law Gazette*. – № 433/1982; № 64/1997; № 158/1998.

Σύσταση Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου [και Εθνικής Επιτροπής Βιοηθικής] ΝΟΜΟΣ 2667/1998 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 15 του ν. 2790/2000, το άρθρο 18 του ν. 3051/2002 και το άρθρο 23 του ν. 3156/2003 // ΦΕΚ Α' 281/18.12.1998; ΦΕΚ Α' 157, 25.6.2003.

Учебное издание

**Чуксина Валентина Валерьевна**

**Государственные специализированные органы  
по содействию правам человека  
и их защите в зарубежных государствах**

Учебное пособие

ИД № 06318 от 26.11.01.

Подписано в печать 00.00.00. Формат 60х90 1/16. Бумага офсетная. Печать трафаретная. Усл. печ. л. 7,8. Тираж 500 экз. Заказ .

Издательство Байкальского государственного университета.

664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.

Отпечатано в ИПО БГУ.