

ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕХАНИЗМ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА (ЗАРУБЕЖНЫЙ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ)

Юлия Минченкова

В настоящее время концепция защиты прав человека имеет отношение практически ко всем сферам не только государственной деятельности, но и общественной и личной жизни в современном обществе. Многообразие различных учреждений, занимающихся вопросами реализации и защиты прав человека, отражает современную действительность. Деятельность церквей, профсоюзных организаций, средств массовой информации, неправительственных организаций непосредственно связана с вопросами защиты прав человека, так же как и деятельность органов государственного управления, судов и других государственных структур.

Большинство существующих национальных учреждений в сфере защиты прав человека можно разбить на две большие категории: комиссии по правам человека и омбудсмены (уполномоченные по правам человека).

Во многих странах специальные комиссии по правам человека были созданы для обеспечения эффективного применения законодательства, касающегося реализации и защиты прав человека. Большинство комиссий действуют независимо от других государственных органов, хотя на них может быть возложена обязанность регулярно отчитываться перед законодательным органом государства.

Ввиду независимого характера комиссий, в их состав, как правило, входят представители различных групп населения, для которых, однако, характерны особый интерес, знания и опыт в области защиты прав человека. В каждом государстве существуют собственные требования или ограничения при отборе членов этих органов, например квоты для числа представителей или кандидатов от различных профессиональных категорий, политических партий или регионов.

Комиссии по правам человека занимаются, главным образом, защитой граждан от дискриминации, а также защитой гражданских и других прав человека. Функции и полномочия конкретной комиссии четко определяются национальным законом или иными нормативно-правовыми актами, на основе которых она создается. Эти акты устанавливают компетенцию комиссии, определяют те виды деяний дискриминационного или насильственного характера, которые она правомочна расследовать. Одни комиссии занимаются рассмотрением случаев предполагаемого нарушения любого из прав, признанных конституцией. Другие рассматривают случаи дискриминации, основанной на весьма различных признаках, таких как раса, цвет кожи, религия, пол, национальное или этническое происхождение, инвалидность, социальное положение, сексуальная ориентация, политические убеждения или социальное положение и др.

Одной из наиболее важных для комиссий по правам человека, действующих в цивилизованных странах, функцией является получение и расследование жалоб отдельных лиц и групп лиц на предполагаемые злоупотребления в области прав человека, совершаемые в нарушение существующего национального законодательства. Для надлежащего выполнения своих задач комиссии обычно имеют возможность получать доказательства, касающиеся расследуемого вопроса. Это полномочие имеет большое значение в том смысле, что ограждает от возможности блокирования расследования в результате отсутствия стремления к сотрудничеству со стороны лица или органа, являющихся объектом жалобы. При значительном своеобразии процедур, применяемых различными комиссиями по правам человека в ходе расследования и урегулирования жалоб, многие из них используют методы примирения или арбитража. В процессе примирения комиссии пытаются устранить разногласия между двумя сторонами с целью достижения взаимоприемлемого результата. В случае невозможности урегулирования спора с помощью примирения комиссии могут прибегать к процедуре арбитража, в ходе которого после слушания они выносят определение.

Как правило, комиссии по правам человека не правомочны выносить постановления, являющиеся обязательными с правовой точки зрения для сторон в иске. Однако это не означает, что рекомендуемые ими меры по урегулированию или соответствующему выправлению положения можно игнорировать. В некоторых случаях суд заслушивает и определяет спорные вопросы неурегулированного иска. В случае отсутствия специального суда комиссии могут передавать неурегулированные иски в обычные суды для вынесения окончательного и обязательного определения.

Еще одна важная функция комиссий по правам человека заключается в систематическом обзоре политики правительства в области прав человека с целью выявления упущений в соблюдении прав человека и предложения средств по их устранению. Комиссии по правам человека могут также следить за соблюдением данным государством собственных и международных законов в области прав человека и, в случае необходимости, предлагать изменения. Важным фактором общей действенности и возможной эффективности комиссий является их способность возбуждать расследование по своей инициативе. Это особенно важно в ситуациях, когда затронуты законные права и интересы лица или группы лиц, не располагающих возможностями для направления отдельных жалоб.

Верховным Советом Республики Беларусь 12-го созыва была создана Комиссия по вопросам гласности средств массовой информации и правам че-

Минченкова Юлия Николаевна — аспирант отдела теории и истории государства и права Института философии и права Национальной академии наук Беларуси

ловека, которая в дальнейшем была переименована в Комиссию по правам человека, средствам массовой информации, отношениям с общественными объединениями и религиозными организациями Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь. Сейчас Комиссия, к сожалению, уже не имеет права законодательной инициативы.

Комиссия отслеживает соблюдение прав человека во всех принимаемых законах. Она работает со всеми законопроектами, которые представлены ко второму чтению. При ее содействии были приняты законы Республики Беларусь: “О народном голосовании (референдуме)”, “О политических партиях”, “Об общественных объединениях”, “О собраниях, митингах, уличных шествиях, демонстрациях и пикетировании” и др. Комиссией разрабатывались законопроект “О психиатрической помощи и гарантиях прав гражданина при ее оказании” (принят в первом чтении), законопроект “Об уполномоченном по правам человека в РБ” и др.

Следует отметить, что некоторые функции уполномоченного по правам человека Комиссия исполняет собственными силами, например, осуществляет прием граждан. За первое полугодие 1997 г. было рассмотрено 52 заявления, за второе — 63, принято 274 гражданина. Обычно все письменные жалобы принимаются и рассматриваются, хотя решения Комиссии, выносимые по вопросам защиты прав граждан, не имеют обязательной юридической силы и носят рекомендательный характер.

Важную роль среди правовых механизмов и институтов, гарантирующих эффективную реализацию и защиту прав человека, играет уполномоченный по правам человека (омбудсмен).

В классическом виде омбудсмен — это независимое должностное лицо, которое получает жалобы о действиях государственных чиновников, проверяет их и после проверки дает рекомендации, не имеющие силу закона.

В нашей стране никогда не существовало подобного института. Хотя он может стать мощным импульсом для активного поиска различных правовых инструментов методов и способов обеспечения и защиты прав, свобод, чести и достоинства личности.

Никакие достижения омбудсменов в разных странах мира не могли убедить СССР в пользу этого института. Согласно традиционным советским представлениям, аппарат омбудсмента — это лишь внешне независимое учреждение в буржуазных государствах и его незначительная эффективность уже предопределена законом¹.

Осуждая “буржуазный” институт омбудсмента, СССР упорно утверждал, что советский прокурор, наделенный полномочиями получать жалобы о действиях чиновников, лучше справляется с ролью независимого защитника прав личности. Правда, защита прав личности была не единственной задачей прокурора. Здесь мы сталкиваемся с принципиально существенным обстоятельством: прокурор, по определению, должен одновременно и защищать интересы государства и выступать как государственный обвинитель². Неудивительно, что эти две роли оказались несовместимыми, и постепенно на первый план вышли государственные интересы.

В настоящее время прокуратура продолжает играть двоякую роль, несмотря на то, что в концеп-

ции судебной реформы подчеркивается, что деятельность прокурора должна быть ограничена функциями государственного обвинителя³. Закон о прокуратуре 1992 г. этой цели не достиг, так как в нем предусмотрено сохранение за прокурором и других функций, в частности проверки нарушений права. В результате в прокуратуру ежегодно продолжают поступать тысячи жалоб, которые она по закону должна рассматривать, оставаясь в то же время на страже государственных интересов.

Несмотря на то, что в нашей стране существует много средств, направленных на охрану прав граждан (это и административный способ защиты прав (административная жалоба), и судебный контроль, а также вышеупомянутый прокурорский надзор и т. д.), следует заметить, что права граждан часто нарушаются, а представленные способы защиты недостаточно эффективны, так как они не акцентированы исключительно на защите прав человека и гражданина. Поэтому возникает проблема не только совершенствования уже имеющихся методов, но и создания новых инструментов, гарантирующих и охраняющих права личности.

Институт омбудсмента является не только действенным средством парламентского надзора за деятельностью органов управления, но и не менее действенным средством защиты прав человека, а также свободы печати и других средств массовой информации, свободы собраний и слова, которые могут стать объектом ущемления со стороны тех, кто стоит у руля власти.

В последнее время идея независимого омбудсмента получила широкое распространение в странах Восточной Европы. Наиболее успешные шаги в ее осуществлении были сделаны в Польше, где институт омбудсмента был учрежден еще в 1988 г. Аппарат польского уполномоченного по правам человека быстро превратился в ключевую правозащитную организацию. Позднее примеру Польши последовали другие страны Центральной и Восточной Европы — Литва и Венгрия, где были созданы собственные варианты концепции омбудсмента.

В ноябре 1991 г. Верховным Советом Российской Федерации была принята Декларация прав и свобод человека и гражданина. Этот важный, но не имеющий юридической силы документ предусматривал должность омбудсмента в России: “Парламентский контроль за соблюдением прав человека и гражданских свобод в РСФСР будет осуществляться уполномоченным по правам человека”⁴. В поправках к Конституции СССР 1977 г. положений об омбудсмене не оказалось. Указом Президента РФ была создана Комиссия по правам человека. С принятием в декабре 1993 г. новой Конституции Российской Федерации был окончательно закреплен институт омбудсмента.

Решение об учреждении службы омбудсмента в России следует приветствовать как знаменательную перемену, изменяющую прежнюю советскую традицию в отношении прав человека. К сожалению, вслед за конституцией и положением об омбудсмене не был своевременно принят закон, который застраховал бы новую должность от чрезмерного давления.

Требования дальнейшей демократизации общественной жизни, повышение роли правовых начал в регулировании различных общественных отноше-

ний, стремление Беларуси стать активным участником общеевропейского интеграционного процесса предполагают необходимость создания действенных правовых механизмов в сфере защиты прав человека. В этой связи настала необходимость принятия соответствующего нормативного акта.

В Республике Беларусь в 1996 г. был подготовлен законопроект “Об уполномоченном по правам человека в Республике Беларусь”. Проект закона был одобрен в первом чтении Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь. Комиссиям Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по правам человека и национальным отношениям, по законодательству и судебной реформе было поручено доработать проект закона с учетом предложений и замечаний, высказанных депутатам, и внести на рассмотрение. Но с 1996 г. к этому вопросу так и не возвращались. Парламентская комиссия по правам человека и национальным отношениям, которая занималась разработкой данного законопроекта, сейчас внести на рассмотрение закон не может, так как законодательной инициативы уже не имеет.

Хочется верить, что в нашем законе будут использованы все лучшие традиции мирового опыта этого института. Для того чтобы омбудсмен пользовался высоким доверием и уважением в стране, следует предусмотреть положение о том, что омбудсмен утверждается парламентом единогласно. Если хотя бы один депутат будет против, то кандидатура должна быть отклонена. Он не должен заниматься другой оплачиваемой деятельностью и не может являться депутатом.

Истечение полномочий Национального собрания Республики Беларусь, а также его роспуск не должны прекращать полномочия омбудсмена. Введение чрезвычайного или военного положения на всей территории Республики Беларусь также не может прекращать или приостанавливать деятельность уполномоченного.

В законе нужно предусмотреть рабочий аппарат уполномоченного и структуру этого аппарата. Думаю, не стоит устанавливать, как это сделано в законодательствах ряда стран, квалификационные требования — наличия юридического образования. Было бы хорошо определить ежегодные бюджетные средства на обеспечение деятельности уполномоченного и его аппарата, определить имущество, необходимое для осуществления их деятельности.

Следует наделить уполномоченного по правам человека правом законодательной инициативы, предоставлять возможность оказывать влияние на правотворчество, инициировать реформы в области прав человека, законодательно закрепить право подавать свои предложения о новеллизации как существующих законов, так и подзаконных актов. Полагаю, что омбудсмену должно быть предоставлено право внесения предложений по исправлению законодательства в различных сферах, где наиболее часто встречаются нарушения прав граждан.

Следует установить в законодательном порядке ответственность за вмешательство в деятельность уполномоченного для того, чтобы повлиять на его решения, а также за неисполнение должностными лицами обязанностей. Нужно предусмотреть санкции за несоблюдение требований о предоставлении доказательственного материала. Для усиления га-

рантий деятельности уполномоченного, с учетом опыта других стран, следует установить административную ответственность за воспрепятствование деятельности уполномоченного, предусмотрев соответствующую норму в Административном кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях. Омбудсмены в разных странах наделены многими гарантиями выполнения своих рекомендаций. “Так, омбудсмен юстиции Швеции, французский медиатор и т. д. вправе наложить штраф на государственных служащих, отказывающихся предоставить информацию; возбудить дисциплинарное производство. Кроме того в этих же странах, а также в Испании, Великобритании, Австралии предусмотрена уголовная ответственность за игнорирование, obstruction деятельности омбудсмена”⁵.

Следует распространить сферу деятельности уполномоченного на судебные органы, исправительно-трудовые учреждения, органы военного управления и не создавать ряд специальных уполномоченных, как это сделано в некоторых странах. Один человек в качестве уполномоченного, но с достаточным штатом сотрудников, исключает возможность ограничения влияния на действия уполномоченного и увеличивает шансы пострадавшего гражданина.

В законопроекте должны быть отражены права уполномоченного, в частности, он мог бы обращаться в суд с заявлениями в защиту прав и свобод граждан, ходатайствовать перед государственными органами о принятии мер воздействия, обращаться в прокуратуру с ходатайствами о проверке вступившего в законную силу решения (приговора) суда. Омбудсмен должен быть правомочен не только контролировать соответствие актов и действий закону, но и надзирать за правильностью административного процесса, должен защищать гражданские права, зачастую не закрепленные законодательно или конституционно. Следует закрепить право публиковать принятое им заключение в средствах массовой информации. Уполномоченный должен беспрепятственно посещать все органы государственного управления, предприятия, учреждения, организации, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения, а также запрашивать и получать от них сведения и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы. Должностных лиц, которым было направлено заключение о нарушении, нужно обязать информировать уполномоченного в течение определенного срока о принятых решениях. Уполномоченного необходимо также наделить правом обращаться в государственные органы любого уровня.

Омбудсмен должен быть наделен правом действовать по собственной инициативе, без заявления о нарушении. Шведский омбудсмен в некоторых случаях прибегает к подобным инспекциям, хотя омбудсмены Дании, Норвегии, Новой Зеландии, Канады, Австралии, США такую практику используют реже. “Уникальный характер института проявляется в проведении исследований: слушания, напминающие судебные, почти никогда не используются омбудсменом в качестве обнаружения фактов. Обычно изучаются документы, доклады, объяснения, проводятся интервьюирования. В некоторых

странах омбудсмен может присутствовать на заседаниях органов, но это не является главным способом получения информации”⁶.

Необходимо дать возможность использовать как местных, так и иностранных экспертов по требуемым вопросам в отношении прав человека.

Наконец, на международном уровне существуют механизмы, к которым гражданин может прибегнуть для защиты своих прав. Статья 61 Конституции Республики Беларусь определяет, что каждый вправе в соответствии с международно-правовыми актами, ратифицированными Республикой Беларусь, обращаться в международные организации с целью защиты своих прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Основной механизм такого обращения установлен Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах⁷. Вполне вероятно, что в недалеком будущем гражданам Республики Беларусь станут доступны механизмы защиты прав человека стран—участниц Совета Европы, хотя недавние попытки Беларуси вступить в члены этой международной организации не привели к желаемому результату. Так или иначе, но международные институты защиты прав

человека должны оставаться не более чем дополнением к внутригосударственным защитным механизмам.

К сожалению, путь к справедливости через международные организации оказывается чрезвычайно сложным даже в тех редких случаях, когда пострадавшие знакомы с международными нормами и процедурами. Если сейчас внутригосударственные службы не препятствуют гражданам СНГ подать жалобу в Комитет по правам человека, то международная бюрократия в системе ООН с успехом чинит всевозможные преграды. Например, начиная с января 1992 г. в Комитет по правам человека обратились десятки граждан России, Республики Беларусь и других стран СНГ, однако в этой организации нет сотрудников, владеющих русским языком, и, насколько известно, к ноябрю 1994 г. ни одна из поданных жалоб так и не дошла до стадии официальной регистрации.

В нашем государстве специализированный орган по вопросам прав человека должен занять ведущее место в области прав человека. Сохраняя свою определенную независимость, такой орган способен внести ощутимый вклад в укрепление защиты своих граждан и в формирование культуры общества в духе уважения прав и основных свобод человека.

¹ Шемчушенко Ю. С., Мурашин Г. А. Институт омбудсмана в современном буржуазном государстве // Советское государство и право. 1971. № 1. С. 139, 143.

² Механизмы защиты прав человека // Комитет адвокатов по правам человека. М., 1996. С. 92.

³ Доклад Комитета адвокатов по правам человека // Права человека и реформа законодательства в РФ. Нью-Йорк, 1993. С. 33—34, 91—94.

⁴ Декларация прав человека и гражданских свобод. Статья 40. ВС РСФСР, постановление от 22 ноября 1991 г. № 1920-1.

⁵ Хаманева Н. Ю. Специфика правового статуса уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности // Государство и право. 1997. № 9. С. 28.

⁶ Бойцова В. В. Служба защиты прав человека и гражданина. М., 1996. С. 353.

⁷ 30 декабря 1992 г. Верховный Совет Республики Беларусь принял постановление о ратификации Факультативного протокола к Пакту о гражданских и политических правах.

SUMMARY

“The Internal State Mechanism of Human Rights Protection (Foreign and Home Experience)”

On ratifying any international Treaty in the sphere of human rights a state is binding itself to discharge the obligations it contains in, it includes their provisions in its legislation; that is why the universal standards and norms in the sphere of human rights are reflected in the national legislation of many states.

However, the presence of specific human rights protection measures in national legislation does not always presuppose the respect and enforcement of such rights. It is also necessary to have legal mechanisms and institutions which would guarantee their efficient realization and protection in case of violation.

The modernization of the current system of legal means of individual rights protection is an important issue in the Republic of Belarus. The traditional legal protection mechanisms such as the procurator’s office supervision, court defence, etc. cannot guarantee full protection of human rights and freedoms. It is necessary to establish new efficient legal instruments.

Most of the present national institutions in this sphere can be divided into two big categories: commissions on human rights and ombudsmen.

The article analyzes the experience of these public legal means of human rights protection. They are only subsidiary means of legal protection to the state legal mechanism.

For Belarus the questions of legal protection of human rights are very topical. The development of the legal basis has already started. The article gives a general view on the draft of the law of the Republic of Belarus “On Ombudsman”. The article also considers the necessity of constitutional codification of the ombudsman institution which could contribute to the development of democratic processes, aimed at further strengthening of the status of the individual and the guarantees of implementation of human and civil rights and freedoms.

It is to be hoped that a specialized body on human rights issues will spearhead this important sphere. Such an agency can make a great contribution to the strengthening of citizens’ protection and the formation of social culture in the spirit of the respect for human rights and fundamental freedoms.