



ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ

Л.Н. Дешко

Уполномоченный по правам человека в системе организационно-правовых гарантий прав и свобод человека и гражданина

В статье обозначено место омбудсмена как национального учреждения, занимающегося поощрением и защитой прав человека, созданного в соответствии с Парижскими принципами, в системе организационно-правовых гарантий прав человека и основных свобод. Омбудсмен осуществляет государственно-юридическую охрану прав человека и основных свобод, применяет такие виды принуждения, как предупреждение или пресечение без юрисдикционной деятельности. В статье продемонстрирован свой взгляд на классификацию организационно-правовых гарантий прав человека и основных свобод.

Ключевые слова: омбудсмен; национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека; Парижские принципы; система организационно-правовых гарантий.

Общеизвестно: права человека превращаются в реальную ценность только тогда, когда надежно гарантированы [1: с. 3; 6: с. 223]. Сегодня в международно-правовых нормах закреплены их общепризнанные международно-правовые гарантии. Государства создают основанные на них внутригосударственные гарантии обеспечения прав человека и основных свобод [14: с. 332; 15: с. 65]. Международно-правовые и внутригосударственные гарантии находятся в неразрывной взаимосвязи.

5 июля 2012 года Совет по правам человека ООН в резолюции «Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека», принятой без голосования на 32-й сессии¹, признал важную роль, которую национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, играют в Совете по правам человека.

¹ Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека: Резолюция Совета по правам человека ООН от 5 июля 2012 г. URL: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/20/14 (дата обращения: 17.08.2014).

Генеральная Ассамблея ООН в Резолюции, принятой 18 декабря 2013 года² призвала государства-члены создавать эффективные, независимые и плюралистические национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека и основных свобод для всех, а там, где они уже существуют, укреплять их, как это предусмотрено в Венской декларации и Программе действий, а самим таким учреждениям, при условии, что они соответствуют Парижским принципам, продолжать участвовать в обсуждениях во всех соответствующих процессах Организации Объединенных Наций и вносить вклад в эти обсуждения согласно своим мандатам, включая рассмотрение повестки дня в области развития на период после 2015 года. Более того, Генеральная Ассамблея ООН просит Генерального секретаря в его следующем докладе сосредоточить внимание на текущем участии национальных правозащитных учреждений, соответствующих Парижским принципам, в работе Ассамблеи и в соответствующих процессах в целях изучения вопроса о целесообразности предоставления соответствующим Парижским принципам национальным правозащитным учреждениям возможности независимо участвовать в работе соответствующих процессов Организации Объединенных Наций согласно своим мандатам.

Расширение согласно вышеназванных резолюций Генеральной Ассамблеи ООН и Совета по правам человека ООН полномочий и функций национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, созданных согласно Парижским принципам³, обязывает государство привести правогарантирующие функции в соответствие с международными стандартами в области прав человека. Это обуславливает необходимость совершенствования теории гарантий прав человека и основных свобод⁴, а также связанной с ними нормотворческой, правоприменительной и иной практики.

Изложенное выше позволяет утверждать, что актуальным является уточнение существующей сегодня в науке конституционного права концепции организационно-правовых гарантий прав человека и его основных свобод.

² Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 2013 г. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/449/73/PDF/N1344973.pdf?OpenElement> (дата обращения: 17.08.2014).

³ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы): Резолюция Комиссии по правам человека ООН №192/54 от 3 марта 1992 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml (дата обращения: 20.10.2014); Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы): Приложение к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН от 23 декабря 1993 г. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_315 (дата обращения: 20.10.2014).

⁴ Вопрос места омбудсмана как одного из видов национальных учреждений, занимающихся содействием и защитой прав человека, созданного в соответствии с Парижскими принципами, в системе гарантий прав человека и основных свобод ни до расширения полномочий этих учреждений резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН и Совета по правам человека ООН, ни после не был предметом научных исследований в юридической литературе.

Цель этой статьи — выявить место уполномоченного по правам человека как одного из видов национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, учрежденного в соответствии с Парижскими принципами, в системе организационно-правовых гарантий прав человека и основных свобод.

Конституции различных стран достаточно четко определяют систему органов и лиц, которые должны защищать права и свободы человека и гражданина, отмечает Л. Липачева [5: с. 54]. Ученые-конституционалисты едины во мнении, что омбудсмен является одним из элементов системы организационно-правовых гарантий прав человека и основных свобод.

Во многих специальных научных работах, объектом исследования которых стали общественные отношения, возникающие в процессе обеспечения гарантий прав и свобод человека и гражданина, за основу учеными-правоведами взята осуществленная Т. Заворотченко классификация конституционно-правовых гарантий этих прав и свобод на основе предложенной ученой типологии на две группы. Первую группу составляют органы-гаранты общей компетенции, функциями которых, вместе с другими функциями, является обеспечение гарантий прав и свобод человека и гражданина. Вторую группу — органы-гаранты специальной компетенции, созданные специально для обеспечения гарантий прав и свобод человека и гражданина: омбудсмен, суды общей юрисдикции, Уполномоченный по делам соблюдения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Национальное бюро по делам соблюдения этой Конвенции и другие. В процессе своей повседневной деятельности в сфере правотворчества, правоприменения, осуществления мер процедурного, режимного, контрольного и иного характера эти органы должны создавать условия, при которых граждане имели бы возможность реализовать в жизни закрепленные в законодательстве права, свободы и обязанности [4: с. 10]. При этом В. Чуксина подчеркивает, что «институт уполномоченного преимущественно ориентирован на защиту и восстановление нарушенных прав» [13: с. 8].

С рядом из вышеизложенных точек зрения ученых-конституционалистов можно частично согласиться. Аргументами в подтверждение нашего несогласия являются такие.

Во-первых, отмечая, что в процессе своей повседневной деятельности в сфере правотворчества, правоприменения, осуществления мер процедурного, режимного, контрольного и иного характера эти органы должны создавать условия, при которых граждане имели бы возможность реализовать в жизни закрепленные в законодательстве права, свободы и обязанности, ученые безосновательно сужают круг субъектов-носителей прав и свобод исключительно к гражданам государства [2: с. 88–89]. Понятия «права человека» и «права гражданина» близки по природе и содержанию, но не совпадают [2: с. 105; 8]. Носителями прав человека и основных свобод являются физические и юридические лица [3: с. 368].

Во-вторых, деятельность органов-гарантов прав человека и основных свобод специальной компетенции направлена на обеспечение этих прав и свобод.

Официальная же защита этих прав и свобод является одним из составных элементов системы государственно-юридического их обеспечения. Видом правовой деятельности, направленной на осуществление прав человека и основных свобод, является не только реализация этих прав и свобод, но и защита. Разделяя взгляд П. Рабиновича на понятие «обеспечение прав человека и основных свобод», акцентируем внимание, что оно состоит из таких элементов: 1) содействие реализации прав и свобод (путем положительного влияния на формирование их общесоциальных гарантий); 2) охрана прав и свобод человека (путем принятия мер, в частности, юридических, для предупреждения, профилактики нарушения прав и свобод); 3) защита прав и свобод человека (восстановление нарушенного правомерного состояния, привлечение нарушителей к юридической ответственности) [10: с. 7].

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что «защита» и «охрана» прав человека и основных свобод являются не двумя различными явлениями, а отдельными элементами понятия «обеспечение прав человека и основных свобод».

В-третьих, деятельность омбудсмана не сводится только к ситуациям, когда субъективное юридическое право лица уже нарушено, так как сама государственно-юридическая защита субъективного юридического права лица или основной свободы предусматривает возможность применения не только такого вида государственного принуждения, как восстановление уже нарушенного права, но и двух таких его видов, как предупреждение и пресечение нарушения [9: с. 33]. Дополнительным аргументом сказанного выше являются решения Европейского суда по правам человека (далее — Суд), в которых содержится требование о наличии в государстве превентивных и пресекательных средств защиты.

Например, в решении по делу «Кудла против Польши» от 26 октября 2000 года Суд отметил, что «власти Польши... не указали, мог ли заявитель получить компенсацию (превентивную либо компенсаторную), и если да, то каким образом, если бы он прибегнул к указанным средствам правовой защиты (§ 146). “Эффективность средства правовой защиты” по смыслу статьи 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод не зависит от определенности благоприятного для заявителя исхода. Так же “орган”, указанный в данной норме, необязательно должен быть судебным; но если он не является судебным, его полномочия и предоставляемые им гарантии имеют существенное значение при определении того, является ли эффективным данное средство правовой защиты» (§ 157–159).

В решениях в делах против Италии Суд постановлял, что заявители относительно длительности производства должны были использовать средство правовой защиты, введенное Законом (*Pinto Act*), несмотря на то, что он вступил в силу уже после того, как их жалобы были поданы в Суд (например, решение в деле «Джакометти и другие против Италии» (*Giacometti and Others v. Italy*) от 8 ноября 2001 года. Аналогичное решение было принято Судом и в делах, поданных

против Хорватии и Словакии после вступления в силу конституционной поправки, позволяющей Конституционному суду предоставлять возмещение как превентивного, так и компенсационного характера лицам, жалующимся на чрезмерные задержки в судебном производстве (например, Дело «Ноголика против Хорватии» от 5 сентября 2002 г., «Андрасик, Церман, Бедака, Лахманн, Коцур, Дубравицкий и Бразда против Словакии» от 22 октября 2002 г.).

В деле «Джабари против Турции» от 11 июля 2000 года содержится требование Суда к наличию в государстве превентивных средств защиты (§ 49–50), а в решении по делу «Мерит против Украины» от 30 марта 2004 г. — присекательных средств защиты (§§ 66, 78).

Анализ объема контрольных полномочий омбудсменов в отношении различных органов и лиц позволил Ф. Удычак классифицировать омбудсменов по этому критерию на несколько групп [11: с. 362]. Вместе с тем не все уполномоченные по правам человека учреждены в соответствии с Парижскими принципами. В. Чуксина отмечает, что «специализированные правозащитные институты с узкой сферой компетенции... омбудсмены по правам детей, женщин и т. д. не соответствуют Парижским принципам и не считаются национальным учреждением, занимающимся поощрением и защитой прав человека» [13]. Следовательно, институты омбудсмена, не соответствующие Парижским принципам, не могут осуществлять функции и полномочия, предусмотренные Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН «Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека» и Резолюцией Совета по правам человека ООН «Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека».

Анализ общих функций омбудсменов, занимающихся поощрением и защитой прав человека, закрепленных в Парижских принципах, свидетельствует о том, что омбудсмен может применять только меры, направленные на ускорение, повышение эффективности правозащитной деятельности других органов, компетенцией которых уже является принятие обязательного решения с возможностью применения государственного принуждения [9: с. 46]. Омбудсмен не может рассматривать дело по сути и закончить это рассмотрение принятием обязательного для выполнения решения о применении эффективного средства защиты. Дополнительным аргументом сказанного выше являются решения Европейского суда по правам человека.

Так, в решении по делу «Силвер и другие против Соединенного Королевства» от 25 марта 1983 года, анализируя компетенцию омбудсмена, Суд отмечает, что этот орган не имеет полномочий принимать обязательные для выполнения решения о назначении возмещения (§§ 115, 54).

Таким образом, омбудсмен как национальный институт, занимающийся поощрением и защитой прав человека, созданный в соответствии с Парижскими принципами, применяет такие виды принуждения, как предупреждение или пресечение без юрисдикционной деятельности. Следовательно, хоть

функционирование омбудсмена направлено на защиту прав человека, омбудсмен, в соответствии с Парижскими принципами, осуществляет правовую охрану субъективных прав каждого и основных свобод.

Вышепроведенное исследование позволяет сделать такие выводы:

1. Выявлено, что институт омбудсмена как национальное учреждение, занимающееся поощрением и защитой прав человека, созданное в соответствии с Парижскими принципами, не имеет юридических средств, позволяющих ему самостоятельно осуществлять защиту субъективных юридических прав человека и основных свобод: рассмотреть жалобу лица по сути и закончить такое рассмотрение принятием обязательного для выполнения решения о применении эффективного средства/средств защиты.

2. Установлено, что стадия применения юридических гарантий прав человека, сам факт нарушения или ненарушения субъективного юридического права человека или основной свободы не является критерием отграничения деятельности омбудсменов как национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, созданных в соответствии с Парижскими принципами, от других органов-гарантов специальной компетенции.

Выявлено, что критерием вышеуказанного отграничения является возможность применения любого вида государственного принуждения (восстановление уже нарушенного права, юридическая ответственность, предупреждение, пресечение) в процессе разрешения правового спора, то есть в процессе юрисдикционной деятельности. Омбудсмен применяет такие виды принуждения, как предупреждение или пресечение без юрисдикционной деятельности.

Омбудсмен содействует реализации прав человека и основных свобод путем положительного влияния на формирование общесоциальных гарантий этих прав и свобод, осуществляет их охрану путем принятия юридических мер для предупреждения и профилактики их нарушения.

3. Итак, существующая в специальной литературе классификация организационно-правовых гарантий прав человека и основных свобод может быть уточнена следующим образом:

- а) обосновано, что омбудсмен относится к группе органы-гаранты специальной компетенции, созданные специально для обеспечения гарантий прав человека и основных свобод;
- б) по критерию применения любого вида государственного принуждения (восстановление уже нарушенного права, юридическая ответственность, предупреждение, пресечение) в процессе разрешения правового спора возможно классифицировать организационно-правовые гарантии прав человека и основных свобод на такие две группы:
 - 1) органы-гаранты, осуществляющие государственно-юридическую **защиту** прав человека и основных свобод;
 - 2) органы-гаранты, осуществляющие государственно-юридическую **охрану** прав человека и основных свобод. Очевидно, что омбудсмен относится ко второй группе.

Литература

1. *Анисимов П.В., Бурьянов С.А., Глебов В.Г.* и др. Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики. Волгоград: Волгоградская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2004. 452 с.
2. *Дешко Л.* Конституційні основи правового статусу особи // Конституційне право України: навч. посібник / Р.Ф. Гринюк, В.Д. Волков, І.С. Щebetун та ін.; за заг. ред. Р.Ф. Гринюка. Донецьк: ДонНУ, 2014. С. 77–109.
3. *Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник / Рук. авт. кол. и отв. ред. Л.М. Этин.* 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 960 с.
4. *Заворотченко Т.М.* Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2002. 17 с.
5. *Липачева Л.М.* Реалізація конституційного права людини та громадянина на звернення за захистом своїх прав і свобод до Європейського суду з прав людини: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, 2002. 190 с.
6. *Павленко Е.М.* Современные проблемы реформирования универсальных механизмов защиты прав человека // *Права человека: теория, история, практика: сб. науч. тр., посвященный 65-летию Всеобщей декларации прав человека / Под общ. ред. Е.М. Павленко.* Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАН-ХиГС, 2014. С. 223–228.
7. *Павленко Е.М.* Юридическая наука и образование в области прав человека в современной России // *Юридическая наука и образование в условиях глобализации: состояние и перспективы развития: мат-лы междунар. научно-практ. конфер., посвященной 30-летию экономико-правового факультета Донецкого национального университета (24–25 октября 2013 г.) / Донецкий национальный университет; под общ. ред. А.Г. Бобковой.* Донецк: ДонНУ, 2013. С. 18–22.
8. *Павленко Е.М.* Теория и практика прав человека: учеб. пособие. М.: Евразийский открытый институт. 2010. 176 с.
9. *Пашук Т.І.* Право людини на ефективний державний захист її прав та свобод: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2006. 175 с.
10. *Рабінович П.М.* Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). Харьков: Право, 1997. 63 с.
11. *Удычак Ф.* Омбудсменовская концепция в современном мире // *Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология.* 2007. № 1. С. 359–363.
12. *Чуксина В.* Проблема типологии национальных институтов по поощрению и защите прав человека // *Известия ИГЭА.* 2012. № 6 (86). С. 116–121.
13. *Чуксина В.В.* Институт комиссий по правам человека в Российской Федерации: в свете мирового опыта: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2005. 19 с.
14. *Deshko L.* Domestic remedies that have to be exhausted in Ukraine when everyone applying to international judicial institutions or to the relevant bodies of international organizations // *Вестник Пермского университета. Юридические науки.* 2014. № 1 (22). С. 332–336.
15. *Deshko L.* Structural elements of international legal mechanisms for ensuring the everyone's right to seek rights protection in international judicial institutions or in the relevant bodies of international organizations // *Legea Si Viata.* 2013. P. 64–67.

References

1. *Anisimov P.V., Bur'yanov S.A., Glebov V.G. i dr. Grazhdanskie prava cheloveka: sovremennyy'e problemy' teorii i praktiki.* Volgograd: Volgogradskaya akademiya Ministerstva vnutrennix del Rossijskoj Federacii, 2004. 452 s.
2. *Дешко Л.* Конституційні основи правового статусу особи // Конституційне право України: навч. посібник / Р.Ф. Гринюк, В.Д. Волков, І.С. Щебетун та ін.; за заг. ред. Р.Ф. Гринюка. Донецьк: ДонНУ, 2014. С. 77–109.
3. *Европейское право. Pravo Evropejskogo Soyuza i pravovoe obespechenie zashhity' prav cheloveka: uchebnik / Ruk. avt. kol. i otv. red. L.M. E'tin.* 3-e izd., peresmotr. i dop. M.: Norma: INFRA-M, 2011. 960 s.
4. *Заворотченко Т.М.* Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2002. 17 с.
5. *Липачева Л.М.* Реалізація конституційного права людини та громадянина на звернення за захистом своїх прав і свобод до Європейського суду з прав людини: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, 2002. 190 с.
6. *Pavlenko E.M.* Sovremennyy'e problemy' reformirovaniya universal'ny'x mekhanizmov zashhity' prav cheloveka // *Prava cheloveka: teoriya, istoriya, praktika: sb. nauch. tr., posvyashhenny'j 65-letiyu Vseobshhej deklaracii prav cheloveka / Pod obshh. red. E.M. Pavlenko.* Volgograd: Izd-vo Volgogradskogo filiala FGBOU VPO RANXiGS, 2014. S. 223–228.
7. *Pavlenko E.M.* Yuridicheskaya nauka i obrazovanie v oblasti prav cheloveka v sovremennoj Rossii // *Yuridicheskaya nauka i obrazovanie v usloviyax globalizacii: sostoyanie i perspektivy' razvitiya: mat-ly' mezhdunar. nauchno-prakt. konfer., posvyashhennoj 30-letiyu e'konomiko-pravovogo fakul'teta Doneckogo nacional'nogo universiteta (24–25 oktyabrya 2013 g.) / Doneczkij nacional'ny'j universitet; pod obshh. red. A.G. Bobkovoj.* Doneczk: DonNU, 2013. S. 18–22.
8. *Pavlenko E.M.* Teoriya i praktika prav cheloveka: ucheb. posobie. M.: Evrazijskij otkry'ty'j institut. 2010. 176 s.
9. *Pashuk T.I.* Pravo lyudini na effektivnij derzhavnij zaxist її прав та svobod: dis. ... kand. yurid. nauk. L'viv, 2006. 175 s.
10. *Рабінович П.М.* Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). Харьков: Право, 1997. 63 с.
11. *Udy'chak F.* Ombudsmenovskaya koncepciya v sovremennom mire // *Vestnik Ady'gejskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 1: Regionovedenie: filosofiya, istoriya, sociologiya, yurisprudenciya, politologiya, kul'turologiya.* 2007. № 1. S. 359–363.
12. *Chuksina V.* Problema tipologii nacional'ny'x institutov po pooshhreniyu i zashhite prav cheloveka // *Izvestiya IGE'A.* 2012. № 6 (86). S. 116–121.
13. *Chuksina V.V.* Institut komissij po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii: v svete mirovogo opy'ta: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Irkutsk, 2005. 19 s.
14. *Deshko L.* Domestic remedies that have to be exhausted in Ukraine when everyone applying to international judicial institutions or to the relevant bodies of international organizations // *Вестник Пермского университета. Юридические науки.* 2014. № 1 (22). С. 332–336.
15. *Deshko L.* Structural elements of international legal mechanisms for ensuring the everyone's right to seek rights protection in international judicial institutions or in the relevant bodies of international organizations // *Legea Si Viata.* 2013. P. 64–67.

L.N. Deshko

The Human Rights Ombudsman in the System of the Organizational and Legal Guarantees of Human and Civil Rights and Freedoms

The purpose of this article is to define the place of the Ombudsman accredited under Paris Principles in the system of the organizational and legal guarantees of human rights and freedoms as a national institution. It's explained that the ombudsman uses such types of compulsion as warning or suppression without jurisdictional activity; performs state and legal protection of human rights and fundamental freedoms but not state and legal protection. The existing classification in the literature of organizational and legal guarantees of human rights and fundamental freedoms is improved.

Keywords: ombudsman; national institutions of human rights promotion and protection; system of organizational and legal guarantees; Paris Principles; the system of organizational and legal guarantees.