



УПРАВЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО
КОМИССАРА
ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ
ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

История, принципы, роль и функции



П р а в а ч е л о в е к а



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ

Серия
материалов
по вопросам
профессиональной
подготовки №

4 (REV.1)



УПРАВЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО
КОМИССАРА
ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ
ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА

Национальные правозащитные учреждения

История, принципы,
роль и функции

Права человека



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ

Серия
документов по
вопросам
профессиональной
подготовки №

4 (REV.1)

Организация Объединенных Наций
Нью-Йорк и Женева, 2010 год

ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означает выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района или их властей, или относительно делимитации их границ.

*
* *

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

HR/P/PT/4/Rev.1

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
В продаже под № R.09.XIV.4
ISBN 978-92-1-454035-9
ISSN 1025-2150

Фото: © United Nations Capital Development Fund/Roger Adams, за исключением фото справа вверху: © International Labour Organization/P. De-loche и фото слева в центре: © International Labour Organization/A. Ganal

© 2010 Организация Объединенных Наций
Все права глобально защищены

СОДЕРЖАНИЕ

Стр.

О настоящем издании	vi
Глава	
I. ПРАВОЗАЩИТНАЯ СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВОЗАЩИТНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ	1
Цели обучения	2
Введение	2
A. Правозащитные системы	4
B. Организация Объединенных Наций и национальные правозащитные учреждения	7
Заключение.....	10
II. ОЗНАКОМЛЕНИЕ С НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПРАВОЗАЩИТНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ	11
Введение	12
Цели обучения	12
A. Что представляет собой национальное правозащитное учреждение?	13
B. Модели национальных правозащитных учреждений	15
C. Преимущества национальных правозащитных учреждений	20
D. Роль национальных правозащитных учреждений	21
Заключение	28
III. МЕЖДУНАРОДНЫЙ КООРДИНАЦИОННЫЙ КОМИТЕТ И ПАРИЖСКИЕ ПРИНЦИПЫ	29
Введение	30
Цели обучения	30
A. Парижские принципы	31
B. Международный координационный комитет и его система аккредитации	44
Заключение	53
IV. ПООЩРЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	55
Введение	56
Цели обучения	56
A. Что представляет собой поощрение прав человека и почему оно является важным?	57
B. Общие принципы	59
C. Государственное образование	61
D. Формирование общественного мнения	68

	<i>Стр.</i>
E. Публикации	70
F. Центры документации	72
G. Инициативы в работе с населением	73
Заключение	73
V. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	75
Введение	76
Цели обучения	76
A. Расследования нарушений прав человека	77
B. Расследование индивидуальных жалоб	81
C. Альтернативное урегулирование споров	92
D. Обследования	95
Заключение	99
VI. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВУ И ПАРЛАМЕНТУ	101
Введение	102
Цели обучения	102
A. Парижские принципы	103
B. Обязанности тех, кто получает рекомендации	104
C. Изучение действующего законодательства, политики или практики	105
D. Изучение предлагаемого законодательства, политики или практики	106
VII. МОНИТОРИНГ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	111
Введение	112
Цели обучения	112
A. Что такое мониторинг	113
B. Принципы мониторинга	114
C. Использование обследований в ходе мониторинга	116
D. Мониторинг положения в области прав человека в стране	117
E. Мониторинг мест содержания под стражей	120
Заключение	124
VIII. КООРДИНАЦИЯ И СОТРУДНИЧЕСТВО	125
Введение	126
Цели обучения	126
A. Отправление правосудия и верховенство права	127
B. Взаимоотношения с парламентом	130

	<i>Стр.</i>
C. Международная правозащитная система	132
D. Другие национальные правозащитные учреждения и региональные сети	134
E. Взаимоотношения с гражданским обществом	135
Заключение	135
IX. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВОЗАЩИТНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ В СИТУАЦИЯХ КОНФЛИКТА И ПОСТКОНФЛИКТНЫХ СИТУАЦИЯХ	137
Введение	138
Цели обучения	138
A. Национальные правозащитные учреждения в ситуациях конфликта	139
B. Национальные правозащитные учреждения в постконфликтных ситуациях	143
Заключение	146
X. ПОДДЕРЖКА НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВОЗАЩИТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ	147
Введение	148
Цели обучения	148
A. Этап, предшествовавший созданию	149
B. Этап создания	153
C. Усиление и укрепление национальных правозащитных учреждений	160
Заключение	161
ПРИЛОЖЕНИЯ	163
I. Парижские принципы (прилагаются к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи)	164
II. Перечень национальных правозащитных учреждений, аккредитованных Международным координационным комитетом (июнь 2010 года)	167
III. Статут Международного координационного комитета национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (и Правила процедуры подкомитета МКК по аккредитации)	174
IV. Подкомитет по аккредитации: замечания общего порядка (июнь 2009 года)	190
V. Резолюция 60/154 Генеральной Ассамблеи	196
VI. Резолюция 63/169 Генеральной Ассамблеи	199
VII. Резолюция 63/172 Генеральной Ассамблеи	201
VIII. Резолюция 64/161 Генеральной Ассамблеи	205
IX. Резолюция 2005/74 Комиссии по правам человека	208

О НАСТОЯЩЕМ ИЗДАНИИ

Настоящее издание знакомит читателя с **национальными правозащитными учреждениями**. Оно посвящено национальным правозащитным учреждениям как краеугольным камням национальной системы защиты и поощрения прав человека и как звеньям связи между государствами и международной правозащитной системой.

Предполагаемая аудитория

Обеспечение соблюдения прав человека требует согласованных усилий правительства каждой страны, отдельных лиц, групп лиц и органов в обществе. С учетом этого данное издание предназначается для всех тех, кто стремится получить общее представление о сущности национальных правозащитных учреждений, их деятельности, порядка их взаимодействия с государствами, гражданским обществом и международным сообществом, а также способов поддержки их деятельности.

Обзор целей обучения

Общая цель: дать читателям общее представление о национальных правозащитных учреждениях, их сущности и методах работы

Цель 1: охарактеризовать условия и системы, в которых национальные правозащитные учреждения осуществляют свою деятельность, в том числе национальные, региональные и международные правозащитные системы, а также особое значение национальных правозащитных учреждений на всех этих уровнях.

Цель 2: четко разъяснить, что представляют собой национальные правозащитные учреждения, осветив различные существующие модели, а также функции национальных правозащитных учреждений.

Цель 3: разъяснить роль национальных правозащитных учреждений в поощрении прав человека.

Цель 4: разъяснить роль национальных правозащитных учреждений в представлении рекомендаций правительствам и законодательным органам.

Цель 5: разъяснить роль национальных правозащитных учреждений в обеспечении защиты прав человека (мониторинг, расследования, запросы и альтернативное урегулирование споров), в том числе посредством обеспечения более широкого уважения правопорядка.

Цель 6: определить основные трудности и возможности оказания поддержки национальным правозащитным учреждениям на этапе, *предшествующему их созданию*, а также на стадиях *создания и укрепления*.

**I. ПРАВозАЩИТНАЯ
СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
И НАЦИОНАЛЬНЫЕ
ПРАВозАЩИТНЫЕ
УЧРЕЖДЕНИЯ**

Цели обучения

После ознакомления с первой главой читатели поймут:

- основные элементы правозащитной системы, в том числе:
 - каким образом Организация Объединенных Наций поддерживает поощрение и защиту прав человека;
 - ответственность государства за поощрение и защиту прав человека, особенно в отношении тех международных договоров о правах человека, которые оно ратифицировало;
 - механизм региональных систем; и
 - место национальных правозащитных учреждений в рамках обязательств государства;
- основополагающую роль Международного координационного комитета и Принципов, касающихся статуса национальных учреждений (Парижские принципы);
- роль Организации Объединенных Наций и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), в частности в оказании поддержки национальным правозащитным учреждениям.

Введение

Проблематика прав человека находится в центре внимания Организации Объединенных Наций с момента ее создания. Ответственность за обеспечение соблюдения, защиты и осуществления прав человека лежит на государствах. Они ратифицируют международные договоры по правам человека и должны создавать механизмы по обеспечению соблюдения прав человека.

Регулирование вопросов прав человека носит сложный и разнообразный характер. В этом процессе участвуют все органы правительства наряду с другими национальными учреждениями и гражданским обществом: независимые судебные органы, правоохранительные органы, эффективные и представительные законодательные органы и системы образования, в которых осуществляются программы в области прав человека на всех уровнях. В числе этих субъектов национальные правозащитные учреждения¹ занимают уникальное место.

Организация Объединенных Наций принимает активное участие в создании и укреплении национальных правозащитных учреждений. Эта задача является приоритетной для УВКПЧ и других частей системы Организации Объединенных Наций, например Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)².

За последние 15 лет число национальных правозащитных учреждений резко возросло, главным образом в результате поддержки этих учреждений Организацией Объединенных Наций "на местах". Хотя национальные правозащитные учреждения должны располагать широким мандатом по защите и поощрению прав человека, увеличение их числа сопровождалось возникновением трудностей, касающихся существа вопросов, и функциональных трудностей.

Первая трудность обуславливается быстрым ростом и **институциональным многообразием** таких учреждений. Проведенное УВКПЧ в 2009 году обследование показывает стремительный рост числа национальных правозащитных учреждений на Американском континенте в начале 1990-х годов, в Африке в середине 1990-х годов и в Азиатско-Тихоокеанском регионе в конце 1990-х годов, тогда как в Европе наблюдался неуклонный рост с середины 1990-х годов³. Однако эта эволюция не была ни упорядоченной, ни целенаправленной.

¹ Термины "национальные правозащитные учреждения" и "национальные учреждения" широко используются в литературе. В настоящем издании используется термин "национальные правозащитные учреждения", за исключением случаев, когда указывается какой-либо конкретный источник или документ, в котором используется другой термин.

² См., например, План стратегического управления Верховного комиссара по правам человека на 2010–2011 годы и Стратегический план ПРООН, 2008–2011 годы.

³ ОНЧР, "Survey of national human rights institutions: report on the findings and recommendations of a questionnaire addressed to NHRIs worldwide", 2009, размещено на вебсайте www.nhri.net.

В зависимости от региона, страны и ее правовой системы мандаты и полномочия национальных правозащитных учреждений разнятся весьма широко. Некоторые учреждения, например, общественные правозащитные организации и омбудсмены, обладают мандатами в области прав человека, а другие нет. Некоторые государства добавили другие виды мандатов, например, в отношении ненадлежащего управления или борьбы с коррупцией, что привело к созданию “гибридных” учреждений. В некоторых странах государства разделили функции в области прав человека между несколькими органами, обладающими разными мандатами, например комиссиями по обеспечению равенства мужчин и женщин.

Вторая трудность сопряжена с **тематическим многообразием**. Предполагается, что национальные правозащитные учреждения являются “ключевыми элементами” прочной и эффективной национальной правозащитной системы, содействуя обеспечению соответствия внутреннего законодательства и практики международным нормам в области прав человека, оказывая правительствам поддержку в применении этих норм, осуществляя мониторинг и решая на национальном уровне основные проблемы, касающиеся прав человека, такие как пытки, произвольные задержания, торговля людьми и права человека мигрантов, поддерживая деятельность правозащитников и внося свой вклад в искоренение всех видов дискриминации⁴. При принятии новых документов зачастую оговаривается роль национальных правозащитных учреждений. Например, в своей статье 33 Конвенция о правах инвалидов наделяет прямо выраженной ролью национальные правозащитные учреждения. Кроме того, имеется в виду, что национальные правозащитные учреждения должны взаимодействовать с непрерывно увеличивающейся группой неправительственных организаций, гражданами, сетями и региональными органами, а также заниматься решением новых проблем: к примеру, правосудие переходного периода, изменение климата и развитие.

Третья трудность заключается в необходимости наличия **минимальных стандартов**, с тем чтобы национальные правозащитные учреждения, независимо от их структуры или мандата, могли оцениваться справедливым образом и получать аккредитацию. Эту роль играют Парижские принципы. За аккредитацию в соответствии с Парижскими принципами несет ответственность Международный координационный комитет национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека.

Четвертая трудность касается важного значения **основных мероприятий по обеспечению защиты**. Эти мероприятия включают общие мероприятия, касающиеся предупреждения пыток и произвольного задержания, мониторинга мест содержания под стражей и защиты правозащитников. Значение этой работы нельзя переоценить: это наиболее тщательно изучаемая функция национальных правозащитных учреждений, особенно в странах, сталкивающихся с серьезными проблемами в области прав человека.

Перед лицом этой сложности и быстрых изменений национальные правозащитные учреждения и те, кто взаимодействует с ними, должны понимать более широкий контекст, в котором они функционируют. Как никогда важна адресная и эффективная поддержка национальных правозащитных учреждений. Ответы более чем 60 национальных правозащитных учреждений на вопросник в рамках вышеупомянутого обследования УВКПЧ позволяют выявить трудности и слабые места, включая недостаточное финансирование, необходимость оказания технической помощи по вопросам организационного строительства и управления ресурсами, наличие представления о международной правозащитной системе, важное значение налаживания взаимоотношений с государственными органами и гражданским обществом, а также выполнение рекомендаций национальных правозащитных учреждений правительствами их стран. В ходе этого обследования многие национальные правозащитные учреждения, в частности, призвали к более широким действиям и оказанию поддержки со стороны ПРООН и УВКПЧ в связи с этими и другими смежными вопросами. Генеральная Ассамблея признает эти потребности и в своей резолюции 63/172 (см. приложение VII ниже) призвала Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека “с учетом расширения деятельности, связанной с национальными учреждениями, обеспечить принятие надлежащих мер и выделение бюджетных ресурсов для продолжения и дальнейшего расширения деятельности в поддержку национальных учреждений по вопросам прав человека” и предложила правительствам “вносить с этой целью дополнительные добровольные взносы”.

⁴ A/HRC/13/44, пункт 108.

А. ПРАВООЩИТНЫЕ СИСТЕМЫ

1. Организация Объединенных Наций и права человека

В статье 1 Устава Организации Объединенных Наций провозглашается, что одна из целей Организации Объединенных Наций заключается в осуществлении международного сотрудничества в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

Организация Объединенных Наций стремится достичь этой цели, прежде всего путем установления международных норм. Сегодня эти нормы охватывают практически каждую сферу деятельности человека.

Организация Объединенных Наций проводит широкий круг мероприятий в области общественной информации и начала осуществлять программу технического сотрудничества для оказания государствам практической помощи в их усилиях по поощрению и защите прав человека.

Пост Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека был создан после Всемирной конференции в 1993 году⁵. Верховный комиссар несет ответственность в целом за расширение усилий Организации Объединенных Наций по обеспечению того, чтобы все люди пользовались всеми правами человека и основными свободами. Создание УВКПЧ и пост Верховного комиссара сопряжены с уделением более пристального внимания проблематике прав человека как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами. Венская декларация и Программа действий, принятые Всемирной конференцией по правам человека, подтвердили неделимость и взаимозависимость всех прав человека, а также установили масштабную повестку дня в области прав человека на XXI век.

Хотя УВКПЧ играет ведущую роль в области прав человека, различные части системы Организации Объединенных Наций действуют совместно⁶. На Всемирном саммите 2005 года было подчеркнuto важное значение более широкого межучрежденческого сотрудничества в деле продвижения прав человека⁷.

2. Региональные правозащитные механизмы

Региональные правозащитные механизмы в Африке, Центральной и Южной Америке, Азии и Европе проявляют все большую активность в своей деятельности. Они разрабатывают виды практики, программы и прецедентное право (для тех, кто располагает судебной системой), которые привносят международные стандарты в области прав человека в контекст конкретных социальных, исторических и политических традиций и региональных реалий. Региональные правозащитные механизмы и национальные правозащитные учреждения связаны общим делом – поощрением и защитой прав человека.

Региональные экономические организации и организации по вопросам развития, например Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС) и Сообщество по вопросам развития стран юга Африки (САДК), также участвуют в деятельности в области прав человека.

3. Неправительственные органы

Неправительственными органами являются все те органы, которые не входят в структуру органов государственного управления, включая гражданское общество, средства массовой информации и предпринимательские круги.

Гражданское общество должно играть особую роль в содействии созданию универсальной культуры прав человека, особенно посредством самоотверженной работы неправительственных организаций, которые вследствие своей независимости и гибкости часто способны выразить свое мнение и действовать более свободно, чем правительство или же международные организации. Религиозные организации и предоставляющие услуги общинные организации также являются ключевыми игроками.

4. Роль государства

Основную ответственность за обеспечение защиты прав человека несут правительства. В течение последних десятилетий большинство стран стали участниками основных международных договоров о правах человека. Каждый договор устанавливает юридические обязательства по осуществлению в национальных масштабах стандартов в области прав человека, предусмотренных в этих международных договорах.

⁵ Резолюция 48/141 Генеральной Ассамблеи.

⁶ См. "Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований" (A/57/387).

⁷ См. резолюцию 60/1 Генеральной Ассамблеи об Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года.

При ратификации какого-либо международного договора о правах человека государство принимает на себя ответственность за соблюдение, защиту и осуществление прав, которые предусмотрены этим договором. **Соблюдение** означает, что государство не может предпринимать каких-либо действий или принимать какие-либо меры, которые противоречат правам, гарантируемым данным международным договором. **Защита** означает, что государство должно предпринимать позитивные действия для обеспечения того, чтобы ни один человек не лишился своих прав человека. Должны быть созданы механизмы, с помощью которых обеспечивается защита прав человека. Надлежащее законодательство, независимая судебная система, принятие и обеспечение соблюдения индивидуальных гарантий и средств правовой защиты, а также создание и укрепление демократических институтов в своей совокупности требуют принятия государством определенных мер. Ответственность за **осуществление** требует от государства принятия позитивных мер помимо простого предупреждения. Например, такие меры могут выходить за рамки принятия законодательных положений с целью поощрения прав человека посредством проведения национальных информационно-просветительских кампаний.

Когда государства ратифицируют какой-либо договор по правам человека, они должны обеспечивать, чтобы предусмотренные им права стали частью внутренней правовой системы или были признаны ею. Государства обязаны принимать «все соответствующие меры», включая законодательные меры, но не ограничиваясь ими, для обеспечения реализации этих прав на уровне государства. Эти меры представляют собой то, что означает «эффективное национальное осуществление», и это положение вызвало значительный международный интерес и стало руководством к действию. Зарождение или восстановление демократического правления во многих странах позволило сосредоточить внимание на важном значении таких демократических институтов, как национальные правозащитные учреждения, в качестве одного из ключевых факторов осуществления международных обязательств.

5. Региональные сети

Региональные и субрегиональные сети и ассоциации национальных правозащитных учреждений – это важное дополнение к международной системе. Региональные сети национальных правозащитных учреждений имеют право участвовать в работе Совета по правам человека в качестве наблюдателей и взаимодействовать с его различными механизмами (см. ниже). Они позволяют учреждениям из одного и того же региона чаще проводить встречи и обсуждать вызывающие общий интерес вопросы. Этими сетями являются:

- Сеть африканских национальных правозащитных учреждений;
- Сеть национальных учреждений по поощрению и защите прав человека в Северной и Южной Америке;
- Азиатско-Тихоокеанский форум национальных правозащитных учреждений; и
- Европейская группа национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека.

В своей резолюции 63/172 Генеральная Ассамблея приветствовала укрепление во всех регионах регионального сотрудничества между национальными учреждениями по вопросам прав человека и между ними и региональными форумами по вопросам прав человека (см. приложение VII ниже).

Африка

Сеть африканских национальных правозащитных учреждений была создана в 2007 году⁸. Сеть побуждает африканские национальные правозащитные учреждения в соответствии с Парижскими принципами к осуществлению более эффективной деятельности и сотрудничества. Сеть признала значительную роль, которую национальные правозащитные учреждения могут играть в ходе выборов и в демократическом управлении в более широком смысле, поощряя демократию и развитие и поддерживая независимость судебной системы.

В июне 2010 года в сеть входили 15 национальных правозащитных учреждений со статусом «А» (см. приложение II ниже).

⁸ Сеть заменила Координационный комитет африканских национальных правозащитных учреждений, созданный в 1996 году. Ее Устав был подписан на шестой Конференции африканских национальных правозащитных учреждений (Кигали, октябрь 2007 года) и предусматривает создание постоянного секретариата в Найроби при финансовой поддержке со стороны УВКПЧ.

В 2009 году национальные правозащитные учреждения западноафриканских стран создали субрегиональную сеть в ходе совещания в Банжуле и была проведена предварительная работа по обеспечению функциональности этой сети.

Северная и Южная Америка и Карибский бассейн

Сеть национальных правозащитных учреждений по поощрению и защите прав человека в Северной и Южной Америке была создана в 2000 году при поддержке со стороны УВКПЧ. Ее цели заключаются в содействии созданию культуры уважения прав человека, укреплению признания и осуществления международных обязательств, внесении вклада в демократическое развитие, укреплению существующих национальных правозащитных учреждений и оказании поддержки развитию новых и создаваемых национальных правозащитных учреждений в соответствии с Парижскими принципами. Сеть приглашает участвовать в своей работе в качестве наблюдателей национальные правозащитные учреждения, которые не имеют аккредитации со статусом «А».

В июне 2010 года в Сеть входили 15 национальных правозащитных учреждений со статусом «А» (см. приложение II). В 2009 году Сеть организовала практикум в Женеве по вопросам универсального периодического обзора и международной правозащитной системы при поддержке со стороны УВКПЧ. Представители национальных правозащитных учреждений обменялись опытом и информацией об оптимальных видах практики в области их взаимодействия с международной правозащитной системой.

Азия и район Тихого океана

Азиатско-Тихоокеанский форум национальных правозащитных учреждений (АТФ) принял участие в первом региональном практикуме национальных правозащитных учреждений в Австралии в 1996 году в качестве организации с мандатом оказывать поддержку созданию и укреплению национальных правозащитных учреждений в данном регионе. Эта концепция была официально принята в 1997 году.

В его ежегодном совещании принимают участие представители национальных правозащитных учреждений из стран Азии и района Тихого океана, Организации Объединенных Наций, правительств и неправительственных организаций в целях совершенствования сотрудничества в области прав человека в этом регионе посредством содействия деятельности национальных правозащитных учреждений и их укрепления. Это совещание дает возможность старшим представителям каждого учреждения-члена проводить обзор и планирование своей деятельности, а также обсуждать проблематику прав человека, которая имеет отношение к этому региону.

Совещание позволяет оказывать практическую помощь и поддержку его членам, правительствам и неправительственным организациям, с тем чтобы они могли своими силами более эффективно обеспечивать защиту прав человека, мониторинг их соблюдения, их поощрение и проведение информационно-просветительских кампаний. В июне 2010 года в АТФ входили 15 членов со статусом «А» (см. приложение II).

Европа

Европейская группа национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, состоит из национальных правозащитных учреждений европейских стран, большинство из которых имеют статус «А» (см. приложение II). Она регулярно проводит региональные конференции и совещания за круглым столом и активно участвует в работе таких правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций, как Совет по правам человека, универсальный периодический обзор, договорные органы по правам человека и специальные процедуры. Она сотрудничает с Агентством Европейского союза по основным правам, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Советом Европы, включая Европейский суд по правам человека, и другими органами.

Национальные правозащитные учреждения европейских стран также взаимодействуют с участниками арабо-европейского диалога по вопросам прав человека, который призван способствовать плодотворному диалогу между национальными правозащитными учреждениями в Европе и арабском мире. Этот диалог был начат в 2005 году Датским институтом прав человека и Иорданским национальным центром прав человека. Он обеспечивает для национальных правозащитных учреждений из обоих регионов форум для обсуждения многогранных проблем в области прав человека и укрепления институционального потенциала посредством обмена информацией об оптимальных видах практики и опытом, а также оказывает национальным правозащитным учреждениям в арабском регионе помощь в создании региональной сети⁹.

⁹ С дополнительной информацией можно ознакомиться на вебсайте <http://aehrd.info/j02/>.

В. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВООЩИТНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

1. Краткая история

В 1946 году Экономический и Социальный Совет рассмотрел вопрос о национальных учреждениях за два года до того, как Всеобщая декларация прав человека стала «задачей, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства». Государствам-членам было предложено рассмотреть возможность создания информационных групп или местных комитетов по правам человека.

В 1978 году Комиссия по правам человека¹⁰ организовала семинар, который привел к разработке проектов руководящих принципов, касающихся структуры и функционирования таких учреждений. Впоследствии Комиссия по правам человека и Генеральная Ассамблея одобрили эти руководящие принципы. Генеральная Ассамблея предложила государствам предпринять надлежащие шаги по созданию таких учреждений там, где они еще не существовали, и просила Генерального секретаря представить подробный доклад о национальных правозащитных учреждениях.

В 1991 году в Париже был проведен первый Международный семинар по вопросам национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека. Главным итогом работы семинара явились Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (**Парижские принципы**, см. приложение I ниже). Сегодня Парижские принципы широко признаны в качестве критерия легитимности и авторитета учреждения и стали частью лексикона в области прав человека.

Всемирная конференция по правам человека, состоявшаяся в Вене в 1993 году, явилась важной вехой для национальных правозащитных учреждений. Впервые национальные правозащитные учреждения, соответствующие Парижским принципам, были официально признаны в качестве важных и конструктивных сил, действующих в области поощрения и защиты прав человека, а их создание и укрепление получило официальную поддержку (Часть I, пункт 36). Всемирная конференция 1993 года также укрепила Сеть национальных учреждений, созданную в Париже в 1991 году, и заложила основы для ее преемника – **Международного координационного комитета национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека**.

В 2005 году в своей резолюции 2005/74 (см. приложение IX ниже) Комиссия по правам человека подтвердила важное значение формирования и укрепления независимых, плюралистических национальных правозащитных учреждений в соответствии с Парижскими принципами и укрепления сотрудничества между ними. Комиссия предложила:

- национальным правозащитным учреждениям со статусом «А» право на выступления по всем пунктам своей повестки дня;
- специально выделенные для них места в зале заседаний; и
- право выпускать документы под своим условным обозначением.

Кроме того, Комиссия просила Генерального секретаря и впредь оказывать необходимую помощь в проведении совещаний Международного координационного комитета и международных и региональных совещаний национальных правозащитных учреждений¹¹.

Работа, которую ведет УВКПЧ ежегодно в интересах национальных правозащитных учреждений, отражена в ежегодных докладах Генерального секретаря Совету по правам человека, касающихся национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека¹².

¹⁰ В настоящем Руководстве иногда содержится ссылка на «Комиссию по правам человека», когда речь идет о периоде до апреля 2006 года. В этом месяце Комиссию по правам человека заменил Совет по правам человека (см. резолюцию 60/251 Генеральной Ассамблеи). Совет по правам человека, хотя и отличающийся по своему членскому составу и своим обязанностям, также получил «все мандаты, процедуры, функции и обязанности Комиссии по правам человека» наряду с требованием «совершенствовать и рационализировать» их, когда это необходимо.

¹¹ Эти организационные меры были позднее включены в резолюцию 5/1 Совета по правам человека.

¹² См., например, последние доклады A/HRC/13/44 и A/HRC/13/45, касающиеся процесса и методов аккредитации в Международном координационном комитете.

2. Международные конференции Международного координационного комитета

После Всемирной конференции 1993 года Организация Объединенных Наций поддерживала проведение регулярных международных совещаний и конференций национальных правозащитных учреждений¹³. На каждом совещании основное место занимал обмен информацией и обсуждение вопросов, вызывающих особый интерес, которые иногда были связаны с конкретными темами. Полный список международных конференций, тем и результатов см. на вебсайте www.nhri.net.

3. Национальные правозащитные учреждения, УВКПЧ и международная правозащитная система

УВКПЧ является частью Секретариата Организации Объединенных Наций и играет ведущую роль в осуществлении программы Организации Объединенных Наций в области прав человека. С 1993 года оно возглавляется Верховным комиссаром по правам человека и взаимодействует со все большим числом различных субъектов, причем не только с правительствами и национальными правозащитными учреждениями, но и с гражданским обществом и деловыми кругами в целях укрепления глубокой приверженности соблюдению прав человека.

УВКПЧ поощряет и защищает права человека, провозглашенные в Уставе Организации Объединенных Наций и в положениях международного права прав человека. Верховный комиссар стремится обеспечить включение стандартов в области прав человека во все программы Организации Объединенных Наций для обеспечения того, чтобы мир и безопасность, развитие и права человека, т.е. три жизненно важных столпа системы Организации Объединенных Наций, были взаимосвязанными и взаимоукрепляющими и чтобы проблематика прав человека лежала в основе всех мероприятий Организации Объединенных Наций.

Деятельность в отношении национальных правозащитных учреждений осуществляется главным образом через **Секцию по национальным учреждениям и региональным механизмам**. Секция взаимодействует с другими подразделениями УВКПЧ, вынося рекомендации и оказывая помощь в создании и укреплении национальных правозащитных учреждений через страновые и региональные отделения, консультантов по правам человека и правозащитные компоненты миротворческих миссий Организации Объединенных Наций, а также путем сотрудничества с другими партнерами Организации Объединенных Наций (включая ПРООН) и региональными координационными органами национальных правозащитных учреждений¹⁴. УВКПЧ предлагает программы технического сотрудничества и взвешенные рекомендации в отношении конституционных или законодательных основ, касающихся создания национальных правозащитных учреждений, а также их характера, функций, полномочий и обязанностей. В частности, Управление:

- проводит обзор законопроектов о создании национальных правозащитных учреждений;
- выносит рекомендации в отношении соответствия Парижским принципам;
- разрабатывает руководящие записки, методические средства, выявляет оптимальные виды практики и уроки, извлеченные в связи с решением вопросов, касающихся национальных правозащитных учреждений;
- обеспечивает секретариатскую поддержку Международному координационному комитету, включая его Подкомитет по аккредитации;
- содействует установлению партнерских отношений между национальными правозащитными учреждениями и страновыми группами Организации Объединенных Наций, а также страновому участию УВКПЧ;
- поддерживает эффективное взаимодействие с судебными органами, парламентом и неправительственными организациями;
- поддерживает партнерские отношения национальных правозащитных учреждений с международной правозащитной системой, включая договорные органы, специальные процедуры и Совет по правам человека;

¹³ Тунис в декабре 1993 года; Манила в апреле 1995 года; Мехико в ноябре 1997 года; Рабат в апреле 2000 года; Копенгаген и Лунд, Швеция, в апреле 2002 года; Сеул в сентябре 2004 года; Санта-Крус, Боливия (Многонациональное Государство), в октябре 2006 года; Найроби в октябре 2008 года; Эдинбург, Соединенное Королевство, в октябре 2010 года.

¹⁴ A/HRC/13/44.

- проводит обмен информацией с национальными правозащитными учреждениями по конкретным темам, таким как отправление правосудия, верховенство права, правосудие переходного периода и предупреждение пыток; и
- может проводить сравнительный анализ, оценки потребностей в области технического сотрудничества, разрабатывать проекты и направлять миссии по оценке.

Несколько слов о национальных правозащитных учреждениях, УВКПЧ и системе Организации Объединенных Наций

К июню 2010 года Международный координационный комитет в соответствии с Парижскими принципами (см. приложение II) аккредитовал со статусом «А» 67 национальных правозащитных учреждений.

ПРООН и УВКПЧ взаимодействуют с более чем 80 национальными правозащитными учреждениями во всем мире.

Секция УВКПЧ по национальным учреждениям и региональным механизмам регулярно готовит для национальных правозащитных учреждений информационные записки, в которых освещаются национальные, региональные и международные события. См. вебсайт www.ohchr.org.

Сотрудничество: УВКПЧ взаимодействует с Международной организацией франкоязычных стран, Ассоциацией национальных комиссий по правам человека франкоязычных стран, Межпарламентским союзом, Советом Европы, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, Иберо-американской федерацией омбудсменов, Специальным фондом для омбудсменов и национальных правозащитных учреждений Латинской Америки и Карибского бассейна, Африканским союзом, Африканской комиссией по правам человека и народов и Экономическим сообществом государств Западной Африки (ЭКОВАС). В 2007 году представители УВКПЧ принимали участие в совещаниях по вопросу о создании Форума национальных правозащитных учреждений Содружества, который в настоящее время призван укреплять потенциал национальных правозащитных учреждений в области защиты и поощрения прав человека в странах Содружества в сотрудничестве с существующими региональными координационными органами национальных правозащитных учреждений. Форум оказывает содействие созданию сетей и проведению обмена мнениями между национальными правозащитными учреждениями в различных государствах. Информацию в большем объеме см. на вебсайте www.commonwealthnhri.org.

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека имеет региональные отделения в южной части Африки (Претория), Восточной Африке (Аддис-Абеба) и Западной Африке (Дакар); в Латинской Америке (Сантьяго и г. Панама); на Ближнем Востоке (Бейрут); в Тихоокеанском регионе (Сува); в Юго-Восточной Азии (Бангкок); в Центральной Азии (Бишкек); и в Европе (Брюссель). УВКПЧ также несет ответственность за работу Субрегионального центра по правам человека и демократии в Центральной Африке (Яунде). Эти отделения продолжают представлять рекомендации и оказывать помощь в создании и укреплении национальных правозащитных учреждений.

Программа развития Организации Объединенных Наций и УВКПЧ все шире участвуют в создании и/или укреплении национальных правозащитных учреждений, причем взаимодействие с национальными правозащитными учреждениями стало для них приоритетной задачей. К числу ключевых инициатив относятся:

- сеть по правам человека Организации Объединенных Наций («HuriTalk»), представляющая собой электронную дискуссию по проблематике прав человека, начатую ПРООН. В ходе данной электронной дискуссии внимание также уделяется роли и общим функциям УВКПЧ и ПРООН;
- взаимодействие со страновыми группами Организации Объединенных Наций (СГООН): страновые группы Организации Объединенных Наций действуют в тех государствах, в которых отмечается наличие проблем в области прав человека и в которых национальные правозащитные учреждения могут играть крайне важную роль в улучшении положения в области прав человека. В апреле 2007 года УВКПЧ подготовило информационную записку по вопросу о том, каким образом координаторы – резиденты Организации Объединенных Наций могут содействовать созданию или укреплению национальных правозащитных учреждений¹⁵. Некоторые позитивные отклики из различных регионов мира позволили организовать обсуждение ряда совместных мероприятий.

¹⁵ Размещено на вебсайте http://www.osce.org/documents/odhr/2007/07/25616_en.pdf (вебсайт посещался 6 октября 2010 года).

В 2010 году ПРООН и УВКПЧ подготовили для СГООН пакет инструкций по вопросу о том, каким образом оказывать поддержку национальным правозащитным учреждениям. Этот пакет инструкций был разработан двумя международными экспертами под эгидой руководящего комитета с участием представителей УВКПЧ и ПРООН, а также представителей национальных правозащитных учреждений из Дании, Индии, Уганды и Южной Африки. Это необычный и ценный ресурс, поскольку пакет был разработан с участием национальных правозащитных учреждений и сотрудников Организации Объединенных Наций из страновых отделений, региональных центров и штаб-квартир, с тем чтобы обогатить данный документ практическим опытом последнего времени. Пакет инструкций обеспечивает концептуальную последовательность и методологическую согласованность помощи, которую Организация Объединенных Наций и практические работники в области прав человека во всем мире оказывают национальным правозащитным учреждениям. Он содержит руководящие указания и средства для укрепления сотрудничества между УВКПЧ и ПРООН при оказании поддержки национальным правозащитным учреждениям на основе общего понимания политики и подхода, которым необходимо следовать при оказании такой поддержки независимым и эффективным национальным правозащитным учреждениям в соответствии с Парижскими принципами. Национальные правозащитные учреждения могут также оказывать учреждениям системы Организации Объединенных Наций поддержку в решении вопросов привлечения и участия представителей меньшинств в социально-экономической и политической жизни страны.

Заключение

Проблематика прав человека находится в центре внимания Организации Объединенных Наций, а национальные правозащитные учреждения являются ключевыми механизмами, с помощью которых обеспечивается соблюдение прав человека. Организация Объединенных Наций расширила свою деятельность по созданию и укреплению в соответствии с Парижскими принципами национальных правозащитных учреждений, являющихся важным элементом обеспечения соблюдения прав человека на национальном уровне. В рамках своего Плана стратегического управления на 2008–2009 годы УВКПЧ разработало показатели успешной деятельности, которые включают число национальных правозащитных учреждений, аккредитованных со статусом «А», или число таких учреждений, которые улучшили свой статус аккредитации, а также число и долю стран, в которых национальные правозащитные учреждения и гражданское общество представляют информацию договорным органам, специальным процедурам и Совету по правам человека в контексте универсального периодического обзора.

Уделение Организацией Объединенных Наций большего внимания национальным правозащитным учреждениям сопровождается расширяющимся международным участием самих национальных правозащитных учреждений, а также их более эффективными организационными усилиями на международном и региональном уровнях.

II. ОЗНАКОМЛЕНИЕ С НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПРАВозАЩИТНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ

Введение

В настоящей главе в общих чертах показано, что представляют собой национальные правозащитные учреждения и каковы их различные виды или модели и основные функции. В ней также рассматриваются важные преимущества, создаваемые национальными правозащитными учреждениями для осуществления прав человека на местах.

Цели обучения

После ознакомления с данной главой читатель сможет:

- в общих чертах рассказать, что представляет собой национальное правозащитное учреждение и каковы последствия для приверженности государства соблюдению прав человека;
- определить и охарактеризовать различные модели национальных правозащитных учреждений, которые существуют в настоящее время;
- определить наиболее важные функции, которые национальные правозащитные учреждения могут выполнять на национальном уровне;
- разъяснить, почему надлежащим образом созданное национальное правозащитное учреждение способно улучшить положение в области прав человека в стране.

А. Что представляет собой НАЦИОНАЛЬНОЕ ПРАВООЩИТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ?

Национальные правозащитные учреждения являются государственными органами, обладающими конституционным и/или законодательным мандатом по защите и поощрению прав человека. Они являются частью государственного аппарата и финансируются государством.

Национальные правозащитные учреждения, по меньшей мере те из них, которые соответствуют Парижским принципам, являются краеугольным камнем национальных правозащитных систем и все чаще выступают в качестве связующих механизмов между международными нормами в области прав человека и государством¹⁶.

Национальные правозащитные учреждения уникальны и не похожи на другие элементы системы государственного управления: они не находятся в прямом подчинении исполнительной, законодательной или судебной властям, хотя они, как правило, отчитываются перед законодательным органом либо прямо, либо косвенно. Они удалены от правительства и все же финансируются исключительно или главным образом правительством. Их члены не избираются, хотя иногда они назначаются избранными представителями. Определение национального правозащитного учреждения как государственного органа имеет важные последствия для регулирования мер по обеспечению его подотчетности, финансирования и представления докладов. Если порядок управления государственными средствами и их расходование национальным правозащитным учреждением регулируется правительством, то такое регулирование не должно идти в ущерб способности правозащитного учреждения выполнять свою роль независимо и эффективно¹⁷.

Национальные правозащитные учреждения не являются неправительственными организациями. Национальные правозащитные учреждения располагают статутной правовой основой и несут конкретные юридические обязанности в качестве части государственного аппарата. Наиболее явно различия между неправительственными организациями и национальными правозащитными учреждениями проявляются, вероятно, в связи с расследованиями жалоб. Национальные правозащитные учреждения представляют собой нейтральные органы по установлению фактов и не отстаивают интересы той или иной стороны. Национальное правозащитное учреждение должно быть независимым от сектора неправительственных организаций – и должно рассматриваться как таковое, – равно как оно должно быть независимым и от правительства. При проведении расследования национальное правозащитное учреждение может действовать в юридически установленных рамках и должно соответствовать общим принципам правосудия и верховенства права.

Национальные правозащитные учреждения являются не только основными элементами прочной национальной правозащитной системы: они также позволяют «навести мосты» между гражданским обществом и правительствами; они увязывают обязанности государства с правами граждан, а внутреннее законодательство – с региональной и международной правозащитными системами. В то же время национальное правозащитное учреждение часто оказывается в положении, когда оно вынуждено критиковать действия правительства, которое его создало и финансирует, что не должно вызывать удивления, поскольку государства часто являются объектами жалоб на несоблюдение прав человека.

1. Уполномочивающее законодательство

Национальные правозащитные учреждения являются частью государственной структуры и порождением закона: в своем существовании и своих действиях они зависят от статутной основы. Парижские принципы требуют, чтобы национальные правозащитные учреждения обладали конституционной или законодательной основой или и той и другой. Акты исполнительной власти не являются таковыми¹⁸.

¹⁶ В общем плане см. Morten Kjærsum, "What is a national human rights institution?", размещено на вебсайте www.humanrights.dk/about-us/what-is-a-nhri (вебсайт посещался 6 октября 2010 года).

¹⁷ См. также Подкомитет по аккредитации Международного координационного комитета, замечания общего порядка, пункт 2.10 (приложение IV ниже).

¹⁸ Там же, пункт 1.1.

2. Наименование национальных правозащитных учреждений

Стандартных наименований национальных правозащитных учреждений, равно как и их стандартной модели, не существует. Национальные правозащитные учреждения имеют различные наименования в зависимости от региона, правовых традиций и обыкновений, например:

- гарант гражданских прав;
- уполномоченный;
- комиссия по правам человека;
- институт или центр по правам человека;
- омбудсмен;
- парламентский омбудсмен или уполномоченный по правам человека;
- народный защитник/гарант;
- парламентский адвокат.

Само наименование не слишком важно при условии, что оно позволяет общественности четко уяснить: а) какую деятельность осуществляет национальное правозащитное учреждение и б) тот факт, что оно является государственным институтом, а не неправительственной организацией. Решающее значение имеет, естественно, то, что национальное правозащитное учреждение должно соответствовать Парижским принципам.

3. Географическая юрисдикция и экстерриториальный эффект

Национальные правозащитные учреждения, как правило, географически охватывают всю национальную территорию. Согласно результатам вышеупомянутого последнего обследования УВКПЧ большинство национальных правозащитных учреждений, приславших ответы (58), охватывают своей деятельностью всю страну.

Обычно в стране существует одно национальное правозащитное учреждение, однако при весьма исключительных обстоятельствах, когда аккредитации Международного координационного комитета добивается более чем одно национальное учреждение, действует статья 39 Статута Комитета, предусматривающая, что государство имеет одно право на выступление, одно право голоса и право быть представленным только одним членом Бюро (в случае его избрания)¹⁹. Эти вопросы рассматриваются более подробно в разделе В ниже.

В небольшом числе случаев (14) национальные правозащитные учреждения имеют экстерриториальную юрисдикцию.

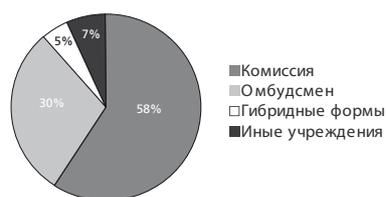
¹⁹ Там же, пункт 6.6.

В. Модели национальных правозащитных учреждений

Согласно Венской декларации и Программе действий государства имеют право избирать такие структуры, которые в наибольшей мере соответствуют их конкретным потребностям при условии соблюдения международных стандартов в области прав человека. Хотя **Парижские принципы** устанавливают минимальные стандарты в отношении роли и функций национальных правозащитных учреждений, они не предписывают их модели или структуры. Весьма быстро развиваются различные институциональные структуры, причем различных вариантов столько, сколько имеется географических регионов и правовых традиций²⁰.

Существует множество различных видов «национальных учреждений» в широком смысле этого термина. Генеральные контролеры и «классические» омбудсмены, не обладающие мандатами в области прав человека, которые были бы предусмотрены их уполномочивающим законодательством, являются автономными национальными учреждениями, которые могут в своей работе затрагивать различные проблемы в области прав человека, но они не являются национальными правозащитными учреждениями. С другой стороны, институты омбудсмана часто несут особую ответственность за соблюдение прав человека.

Институциональный вид



Источник: УВКПЧ, Обследование НПЗУ, 2009 год.

Только в результате тщательного ознакомления с положениями уполномочивающего законодательства и мандата можно определить, является ли какое-либо учреждение национальным правозащитным учреждением. При этом некоторые бюро омбудсмана занимают позицию, согласно которой они могут на практике решать вопросы прав человека, даже если в стране имеется отдельное национальное правозащитное учреждение. В таких случаях следует поощрять учреждения к совместной работе во избежание дублирования усилий или возникновения путаницы.

Следует отметить, что некоторые неправительственные организации также имеют слово «комиссия» в своем названии, однако неправительственная организация не является национальным правозащитным учреждением.

Результаты обследования 2009 года показывают, что, хотя национальные правозащитные учреждения значительно разнятся, существуют и преобладающие модели. Комиссии по правам человека составляют более половины всех национальных правозащитных учреждений. Институты омбудсмана представляют собой следующую по численности группу, особенно в Северной и Южной Америке, составляя примерно одну треть.

Модель омбудсмана является распространенной в Восточной Европе, Центральной и Южной Америке и Содружестве Независимых Государств. Наряду с растущим признанием роли национальных комиссий по правам человека и институтов омбудсмана в поощрении и защите прав человека на национальном, региональном и международном уровнях принимаются меры по расширению сотрудничества между региональными и международными ассоциациями омбудсменов и национальных правозащитных учреждений в контексте Парижских принципов, а также между этими организациями и системой Организации Объединенных Наций в целом. Следует также упомянуть результаты заседаний Совета по правам человека в сентябре 2009 года, которые касались роли омбудсмана, посредника и национальных правозащитных

²⁰ Конкретные модели действительно можно встретить в определенных регионах и они являются результатом правовых традиций данного конкретного района. Например, в числе национальных правозащитных учреждений выделяют учреждения, отвечающие испанской или франкоязычной традиции или же традициям Содружества, при этом в большинстве стран Африки и Азии существуют учреждения со множественным членством, которые получают жалобы, в Латинской Америке – единый субъект, именуемый народным защитником, в европейских северных странах – омбудсмены, а в европейских странах в целом – консультативные учреждения. См. International Council on Human Rights Policy and OHCHR, *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions* (2005).

учреждений в системе поощрения и защиты прав человека Организации Объединенных Наций, как это определено резолюциями Генеральной Ассамблеи 63/169 и 63/172²¹.

«Гибридные», консультативные и исследовательские органы образуют незначительную часть национальных правозащитных учреждений.

И наконец, в некоторых странах правозащитными функциями наделены несколько национальных учреждений. В ряде стран конституционная структура может предписывать создание разных комиссий для разных регионов. В других странах сферы компетенции таких учреждений могут различаться по тематике (например, права женщин, расовое равенство или права детей). Если дело обстоит таким образом, то общий «охват», обеспечиваемый всеми учреждениями, может приближаться к охвату, обеспечиваемому единым учреждением с широкими полномочиями.

Вместе с тем следует отметить, что объединенное национальное правозащитное учреждение с широкими полномочиями по поощрению и защите прав человека представляет собой наиболее эффективную модель, которую следует рекомендовать при рассмотрении возможности создания национального правозащитного учреждения в соответствии с Парижскими принципами или осуществлении в стране деятельности по объединению различных учреждений.

1. Комиссии по правам человека

Модели, относящиеся к разряду комиссии, имеют следующие характерные черты²².

- они являются государственными ведомствами с прямо выраженным мандатом по защите и поощрению прав человека. Хотя многие из них обладают широкими мандатами, другие имеют конкретную направленность, например обеспечение прав женщин;
- они обычно возглавляются рядом штатных и/или внештатных членов, которые являются руководителями;
- проведение расследований представляет собой основную функцию;
- многие из них могут получать индивидуальные жалобы (в Парижских принципах это именуется «квазисудебными полномочиями»);
- многие из них обладают полномочиями только по вынесению рекомендаций после проведения расследования (более типичная модель).

В состав комиссий по правам человека, как правило, входят несколько членов. Это обеспечивает плюрализм или разнообразие членского состава, что является одним из основных стандартов в Парижских принципах. Члены комиссий могут быть штатными или внештатными, при этом руководитель комиссии занимает штатную должность. Хотя плюрализм является положительной чертой, «распыление» руководящих функций может замедлять процесс принятия решений и увеличивать издержки.

Полномочия по расследованию случаев нарушения прав человека и/или индивидуальных жалоб имеют решающее значение для целенаправленного устранения озабоченностей в отношении прав человека, что вполне очевидно. В то же время комиссии, решения или расследования которых подлежат судебному надзору, склонны быть весьма осторожными в своих расследованиях, что может приводить к задержкам и использованию формальных подходов. Это подрывает сравнительные преимущества, которые изначально должна обеспечивать комиссия. Кроме того, верно и то, что расходы комиссий с такими полномочиями могут быть весьма значительными, особенно если они предлагают бесплатные юридические консультации подателям жалоб в случаях, которые рассматриваются в суде или специальном трибунале.

Ряд комиссий по правам человека сосредотачивают свои усилия только на равноправии и деятельности по борьбе с дискриминацией. Примеры можно найти в Соединенных Штатах Америки и во многих странах Содружества, включая Австралию, Канаду, Новую Зеландию и Соединенное Королевство. Вместе с тем в большинстве случаев национальные правозащитные учреждения обладают широким мандатом по поощрению всех прав человека.

²¹ A/HRC/13/44, пункт 104.

²² Следует отметить, что в названии некоторых учреждений используется термин «комиссия», даже если они не являются комиссиями в том смысле, в каком это слово используется в настоящем документе.

2. Институты уполномоченных по правам человека (омбудсменов)

Давняя традиция деятельности омбудсменов родилась гораздо раньше появления национальных правозащитных учреждений. Омбудсмены существуют в течение веков в таких северных странах, как Швеция. Они концентрируют свои усилия на посредничестве, используют для расследования и принятия решения по жалобам механизм «добрых услуг» и высоко ценят конфиденциальность. Они отдают предпочтение незамедлительному урегулированию и таким образом в целом «не зацикливаются» на официальных правовых расследованиях.

Национальные правозащитные учреждения, относящиеся к разряду омбудсменов (*defensor del pueblo* в испаноговорящих странах или народные защитники в некоторых странах Центральной и Восточной Европы), как правило, структурно организованы вокруг одного руководителя учреждения, аналогичного своим коллегам в «классических» бюро омбудсмента. Однако эти учреждения конкретно поощряют и защищают права человека и не занимаются главным образом содействием надлежашему управлению в государственной администрации.

Эта модель в значительной мере зависит от репутации, честности, неподкупности и руководящих навыков самого омбудсмента, а также от авторитетности, которую эта должность имеет в обществе.

Национальные правозащитные учреждения «по типу омбудсмента», как правило, имеют следующие особенности:

- они являются государственными институтами с мандатом по защите и поощрению прав человека;
- они, как правило, возглавляются одним человеком, который является руководителем (хотя некоторые из них имеют заместителей);
- они обладают мандатом по решению главным образом вопросов прав человека, хотя они могут специализироваться по одному из вопросов прав человека, например по правам женщин;
- они расследуют случаи нарушения прав человека и часто могут принимать индивидуальные жалобы;
- они обычно ограничиваются вынесением рекомендаций. Однако в последнее время некоторым из них предоставляются полномочия обращаться в суд или в специальный трибунал в особых случаях, когда их рекомендации игнорируются или отклоняются. Таким образом это различие не всегда имеет место в практике.

Учреждения омбудсмента с полномочиями выносить рекомендации – большинство из них – могут быть более гибкими и оперативными в рассмотрении жалоб. Хотя их решения должны быть обоснованными и подтверждаться доказательствами, они, как правило, не являются обязательными.

Наличие одного главного руководителя осложняет соблюдение требования в отношении плюрализма; один представитель большинства или доминирующей группы может подрывать репутацию учреждения среди других слоев общества. Существуют способы, позволяющие выйти из этого положения, например с помощью консультативных комитетов или советов. Их важное значение было подчеркнуто в резолюции 63/169 Генеральной Ассамблеи о роли омбудсмента, посредника и других национальных правозащитных учреждений в поощрении и защите прав человека. В этой резолюции Генеральная Ассамблея подчеркнула важность обеспечения самостоятельности и независимости омбудсмента, посредника и других национальных правозащитных учреждений в поощрении и защите прав человека. Она также рекомендовала государствам-членам рассмотреть вопрос о создании или укреплении независимого и самостоятельного омбудсмента, посредника и других национальных правозащитных учреждений и развивать, когда это уместно, механизмы сотрудничества между этими учреждениями для координации их действий, упрочения их результатов и обмена извлеченными уроками.

Позднее в своей резолюции 64/161 Генеральная Ассамблея призвала активизировать сотрудничество между национальными учреждениями по вопросам прав человека и региональными и международными ассоциациями омбудсменов. Она также призвала институты омбудсменов активно использовать стандарты, закрепленные в международных документах и в Парижских принципах, для укрепления их независимости и расширения их возможностей, с тем чтобы они могли выступать в роли национальных механизмов защиты прав человека.

3. «Гибридные» учреждения

«Гибридные» национальные правозащитные учреждения представляют собой единые государственные институты со множественными мандатами. Они занимаются проблематикой прав человека, однако могут также решать вопросы, касающиеся ненадлежащего управления, коррупции или охраны окружающей среды. Например, в Испании и в некоторых латиноамериканских странах сложилась практика создания единого учреждения, которое сочетает правозащитные функции и функции традиционного омбудсмана²³.

Они, как правило, имеют определенные характерные черты национальных правозащитных учреждений «типа омбудсмана», т.е. они возглавляются одним лицом, обладают только рекомендательными полномочиями и т.д.²⁴

Им также присущи свои преимущества и недостатки.

«Гибридные» учреждения имеют дополнительное преимущество комплексного мандата: они выполняют функции «единого центра обслуживания» по целому ряду вопросов. Они дают эффект масштаба и позволяют избегать дополнительных инфраструктурных издержек. И, наконец, «гибридные» национальные правозащитные учреждения позволяют обеспечивать синергетическое взаимодействие и могут шире использовать возможности совместной работы при рассмотрении жалоб, затрагивающих ряд вопросов.

Их недостатки сопряжены с трудностью эффективного осуществления множественного мандата и рассматривания проблематики прав человека на такой же институциональной основе, как, например, проблем ненадлежащего управления или коррупции. Права человека являются основными и неотъемлемыми. Этого нельзя сказать об усилиях по борьбе либо с ненадлежащим управлением, либо коррупцией независимо от того, насколько серьезными могут быть эти явления. Комплексные мандаты могут уменьшать значение и ценность, придаваемые правам человека.

4. Консультативные и совещательные органы

Консультативные комиссии, как правило, имеют весьма широкий членский состав и в их работе участвуют многие слои общества. Хотя они обладают полномочиями как по защите, так и по поощрению прав человека, не все из них могут проводить расследования в связи с индивидуальными жалобами. Консультативные комиссии обычно сосредотачивают свои усилия на представлении правительству рекомендаций по серьезным вопросам прав человека и докладов по особенно значимым проблемам. Они могут выносить только рекомендации и, как правило, обладают широкими исследовательскими и консультативными мандатами по всей совокупности прав человека, признанных государством, однако, как правило, не вправе рассматривать или расследовать индивидуальные жалобы.

Некоторые комиссии функционируют на основе возмещения расходов (т.е. они продают свои услуги), тогда как другие комиссии выходят на международный уровень. Другие характерные черты комиссий:

- они опираются на плюрализм социальных сил и, как правило, имеют весьма широкий членский состав;
- они обычно не наделяются полномочиями по расследованию дел, но могут выносить рекомендации или давать консультации по широкому ряду проблем в области прав человека;
- они сосредотачивают свои усилия на представлении государству рекомендаций по проблематике прав человека и/или на проведении исследований в области прав человека.

Эти национальные правозащитные учреждения чрезвычайно плюралистичны по своему характеру, что позволяет им завоевать авторитет и у населения, и у правительства, причем в последнем случае потому, что их суждения подкреплены значимостью этих социальных сил. Однако значительный членский состав может быть сопряжен с большими расходами и может препятствовать оперативному принятию решений.

Серьезное внимание, которое такого рода учреждения уделяют вынесению рекомендаций и проведению исследований в области прав человека, способствует тщательному анализу

²³ Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* (Leiden, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 2004).

²⁴ Многие из этих учреждений также являются членами и Международного координационного комитета, и Международного института омбудсменов, хотя и необязательно являясь полноправными членами последнего.

и позволяет получить лучшие результаты. Хотя их исследования могут быть в большей мере научными по своей направленности, основная проблема в связи с такими учреждениями заключается в том, что они не имеют непосредственного опыта рассмотрения индивидуальных жалоб, что отдаляет их работу от прямой защиты прав человека. Можно полагать, что отсутствие мандата на проведение расследований в связи с индивидуальными жалобами, а именно так обстоит дело в случае многих (но не всех) таких учреждений, ограничивает их эффективность. С другой стороны, такое учреждение будет располагать временем и ресурсами для изучения более широких, системных проблем в области прав человека. Как и в случае большинства других моделей, эти учреждения могут только давать консультативные заключения или выносить рекомендации. Если их рекомендации не выполняются или просто игнорируются, то будет страдать их репутация.

Такого рода учреждения встречаются главным образом в Европе, а также в Африке, особенно в странах, в которых население говорит на французском языке.

5. Институты и центры

К категории институтов или центров по правам человека относятся лишь несколько учреждений. Как и консультативные комиссии, институты или центры по правам человека, как правило, имеют весьма широкий членский состав, объединяя различных представителей общества. Они традиционно не располагают полномочиями по рассмотрению индивидуальных жалоб. Они отличаются от консультативных комиссий тем, что широкие массы членов обычно не участвуют непосредственно в процессе принятия решений, которые оставлены для специалистов, но, скорее, определяют общие политические рамки, в которых функционирует такой центр. Центры также, как правило, сосредоточивают свои усилия в большей мере на исследованиях в области прав человека.

6. Множественные учреждения

Все большее распространение получают множественные учреждения в одной и той же стране, несущие ответственность за поощрение и защиту конкретных прав (например, прав, касающихся мужчин и женщин, детей или коренных народов).

Рекомендуется координировать деятельность таких национальных правозащитных учреждений, чтобы их функции и полномочия использовались таким образом, какой обеспечивал бы защиту и поощрение прав человека. Международный координационный комитет и его Подкомитет по аккредитации признали факт такого изменения, происходящего в нескольких регионах мира, и отметили, что, когда речь идет о множественных национальных учреждениях, это явно свидетельствует о наличии стратегий совершенствования сотрудничества, включая меморандумы о взаимопонимании или другие соглашения, устраняющие дублирование полномочий и позволяющие рассматривать жалобы или проблемы, а также неофициальные договоренности, согласно которым такие учреждения передают отдельные дела на рассмотрение наиболее подходящего механизма. Именно так обстоит дело в некоторых странах, где институты омбудсмена и национальные правозащитные учреждения сосуществуют (хотя следует проявлять осторожность для обеспечения того, чтобы жалобы не пересылались из одного места в другое).

Выступая на девятой Всемирной конференции Международного института омбудсменов в июне 2009 года, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека подтвердила, что:

УВКПЧ также признает важный вклад, который институты омбудсмена могут внести в качестве еще одного элемента национальной правозащитной системы – даже без прямого мандата, предусматривающего защиту прав человека, – с учетом их роли в обеспечении подотчетности правительства и укреплении верховенства права. Многие нарушения прав человека в действительности связаны с ненадлежащим управлением, должностными злоупотреблениями или отсутствием подотчетности правительства. Таким образом, важнейшее понятие процессуальной справедливости, которое лежит в основе административного права, применять нормы которого предписано институтам омбудсмена, представляет собой ключ к обеспечению защиты прав отдельных лиц в их взаимодействии с государственными органами.

Что касается национальных правозащитных учреждений, которые обладают полным мандатом, но разделены территориально, то благодаря официальным сетям они могут высказывать одно и то же мнение на национальном уровне.

С. ПРЕИМУЩЕСТВА НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВООЩИТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Национальные правозащитные учреждения позволяют государствам выполнять свои международные обязательства «принимать все надлежащие меры» для обеспечения соблюдения международных обязательств на национальном уровне.

Национальные правозащитные учреждения получают свои полномочия от государства: такой официальный статус дает им легитимность и власть, которые присущи статутным институтам, хотя легитимность может и пострадать в результате неэффективности или несоблюдения международных стандартов. Национальные правозащитные учреждения могут обладать доступом к правительству и руководителям, причем к их рекомендациям обычно прислушиваются, даже если и не всегда по ним принимаются соответствующие меры.

Несомненно, правительства несут основную ответственность за соблюдение прав человека, однако они не всегда могут найти нейтральную площадку для налаживания взаимодействия и обмена идеями с другими субъектами, особенно с гражданским обществом. Фактически и тех, и других, к сожалению, часто рассматривают как противостоящие друг другу стороны в диалоге по проблемам прав человека. В качестве независимых, но созданных правительством субъектов национальные правозащитные учреждения занимают уникальное место, которое позволяет им выступать связующим звеном между гражданским обществом и правительством. Являясь нейтральной площадкой и координатором действий по решению вопросов прав человека, они способствуют диалогу и облегчают сотрудничество. Поскольку национальные правозащитные учреждения не располагают строго определенным кругом сторонников и не имеют иных интересов, кроме интересов общества, они идеально подходят для сбалансированной пропаганды прав, которыми должны пользоваться люди.

D. Роль национальных правозащитных учреждений

В настоящем разделе проводится краткий обзор ключевых функций национальных правозащитных учреждений, которые подробно изложены в последующих главах.

Функции или виды деятельности национальных правозащитных учреждений характеризуются в Парижских принципах как обязанности, что позволяет предположить, что такие действия учреждения обязаны предпринимать²⁵.

Парижские принципы требуют, чтобы национальные правозащитные учреждения играли как можно более значительную роль, выполняя две основных функции, в частности:

поощрение прав человека, т.е. создание национальной культуры прав человека, в условиях которой процветают терпимость, равенство и взаимное уважение. Правовые функции национальных правозащитных учреждений всегда будут определяться уполномочивающими законами или конституционными положениями, или и теми, и другими;

защита прав человека, т.е. содействие в выявлении и расследовании случаев нарушений прав человека для привлечения лиц, виновных в нарушении прав человека, к ответственности и обеспечения средства правовой защиты и возмещения для жертв. Национальные правозащитные учреждения должны обладать юридически определенным мандатом для выполнения этих функций, а также вынесения суждений и рекомендаций, или даже использования средств защиты в судах. Во всех случаях следует делать ссылку на уполномочивающее законодательство.

Из этих двух основных задач – поощрения и защиты прав человека – вытекает ряд многогранных обязанностей и функций, имеющих общие элементы:

- вынесение рекомендаций правительству и парламенту;
- осуществление сотрудничества с:
 - национальными заинтересованными сторонами, гражданским обществом, национальными правозащитными учреждениями из других стран и с региональными органами;
 - международной правозащитной системой, например, представление независимых докладов и документации договорным органам по правам человека, мандатариям специальных процедур и Совету по правам человека, а также в рамках его процессов, особенно универсального периодического обзора;
- обеспечение защиты и поощрения прав конкретных групп, включая те группы, которые являются уязвимыми с точки зрения их пола, возраста, инвалидности, сексуальной ориентации, статуса мигрантов или иного статуса меньшинств. Эти права зачастую носят противоречивый характер, и национальные правозащитные учреждения нередко являются единственным органом, который может выступать в защиту тех людей, которые лишены возможности постоять за себя;
- увязывание проблематики прав человека с инициативами в области развития посредством использования основывающихся на правах человека подходов и особенно посредством реализации экономических, социальных и культурных прав.

Национальные правозащитные учреждения часто дополнительно выполняют функции поддержки миростроительства или управления этим процессом, а также решения вопросов правосудия переходного периода в условиях конфликта и в постконфликтных ситуациях.

И, наконец, национальные правозащитные учреждения все чаще начинают участвовать во взаимодействии с деловыми кругами и наблюдении за их деятельностью, признавая крайне важную и значимую роль частного сектора в национальных, региональных и многонациональных условиях.

1. Поощрение прав человека

Парижские принципы предусматривают, что все правозащитные учреждения должны обеспечивать поощрение прав человека. В них прямо упоминается обязательство:

- оказывать содействие в разработке и осуществлении инициатив в области образования;
- вести информационно-просветительскую деятельность по вопросам прав человека; и
- распространять среди населения соответствующую информацию, в том числе через средства массовой информации.

²⁵ International Council on Human Rights Policy and OHCHR, *Assessing the Effectiveness*.

Национальные правозащитные учреждения распространяют среди населения информацию о правах человека и содействуют взаимопониманию и уважению каждым прав других людей. Масштабы и сфера их просветительской деятельности ограничиваются только их ресурсами и творческими способностями. Однако в целом большинство национальных правозащитных учреждений осуществляют:

- распространение информации среди населения посредством проведения информационно-просветительских кампаний;
- подготовку кадров как в целом, так и для ключевых групп, таких как неправительственные организации, сотрудники полиции, должностные лица пенитенциарных учреждений, военнослужащие, журналисты и работники судебных органов;
- издание публикаций, например, ежегодных и специальных докладов;
- проведение семинаров и практикумов;
- инициативы в рамках общины (спорт, театр, кинофильмы, народные искусства и т.д.);
- разработку учебных программ для школ от уровня начального образования до уровня среднего образования и обучения на более высоком уровне в партнерстве с органами образования;
- мероприятия с участием средств массовой информации, выпуск пресс-релизов и проведение пресс-конференций.

Национальные правозащитные учреждения могут также служить в качестве национального хранилища или архива для документации по правам человека и других документов, которые имеют серьезные последствия для прав человека. Эта работа может вестись при поддержке внутренних архивов или центров документации, которые систематически осуществляют сбор и классификацию данных о правах человека, причем не только в служебных целях, но и для студентов, юристов, неправительственных организаций и общественности в целом.

2. Защита прав человека

Ядро мандата по обеспечению защиты прав человека составляют верховенство права, отправление правосудия и борьба с безнаказанностью²⁶. Национальные правозащитные учреждения играют заметную роль в содействии правовой реформе и укреплении судебных органов и органов безопасности, включая полицию и пенитенциарную систему. Они созданы законодательной ветвью власти и подотчетны ей, однако осуществляют свою деятельность самостоятельно. Они не являются частью судебной власти, хотя в некоторых странах трибуналы или советы по правам человека функционируют в качестве части судебной системы.

Национальные правозащитные учреждения могут поддерживать меры по соблюдению международных стандартов, а также существование внутренних систем подотчетности, и, кроме того, содействовать обеспечению того, чтобы отправление правосудия соответствовало стандартам в области прав человека и предоставляло эффективные средства правовой защиты, особенно меньшинствам и наиболее уязвимым группам общества.

Важнейшее значение при этом имеет расследование нарушений прав человека. При всех различиях в подходах национальных правозащитных учреждений к выполнению своих функций по защите прав человека можно выделить ряд типичных функций и обязанностей:

- расследования;
- альтернативное урегулирование споров;
- возмещение ущерба или использование средств защиты через суды или специальные трибуналы, в том числе путем обращения в суды в порядке дружественного урегулирования, когда это оправдано;
- получение индивидуальных жалоб (для национальных правозащитных учреждений с квазисудебными полномочиями);
- публичные обследования;
- осуществление мониторинга.

²⁶ В общем плане см. «Обновленный свод принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью» (E/CN.4/2005/102/Add.1) и Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права (резолюция 60/147 Генеральной Ассамблеи, приложение).

Основные виды деятельности по защите прав человека должны сосредоточиваться главным образом на предупреждении пыток, произвольного задержания, исчезновения и защите правозащитников. С этим связана роль национальных правозащитных учреждений в качестве контрольных органов, изучающих условия в пенитенциарных учреждениях, посещающих такие учреждения без предварительного уведомления и обращающихся с просьбой о конфиденциальных встречах с задержанными лицами.

Найробийская декларация об отправлении правосудия, принятая на девятой Международной конференции национальных правозащитных учреждений (Найроби, 21–24 октября 2008 года), затрагивает роль национальных правозащитных учреждений в отправлении правосудия и побуждает их к участию в мерах по предупреждению пыток. Ряд положений Найробийской декларации имеет прямое отношение к предупреждению пыток, например положение, предусматривающее профессиональную подготовку для сотрудников правоохранительных органов и пенитенциарных учреждений, проведение без предварительного уведомления посещений полицейских участков и мест содержания под стражей, проведение обзора стандартов и процедур и содействие ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против пыток и Факультативного протокола к ней. Ежегодный обзор хода осуществления Найробийской декларации на заседаниях Международного координационного комитета дает национальным правозащитным учреждениям дополнительную возможность более активно участвовать в деятельности по предупреждению пыток²⁷.

Обеспечение защиты правозащитников является одной из самых слабых областей деятельности национальных правозащитных учреждений. Согласно данным вышеупомянутого обследования национальных правозащитных учреждений, проведенного УВКПЧ, лишь небольшое число респондентов (62,2%) осуществляют мероприятия, направленные на обеспечение защиты правозащитников. Этот показатель выше всего в Азиатско-Тихоокеанском регионе (11 респондентов), затем следуют Американский континент (7), Африка (11) и Европа (9). Только две трети таких учреждений предусматривают мероприятия, конкретно предназначенные для правозащитников. В связи с этим весьма важно в будущем создать и укреплять потенциал в этой области.

Во всех упомянутых здесь основных областях обеспечения защиты национальные правозащитные учреждения несут особую ответственность за учет гендерной проблематики при осуществлении своего мандата и обеспечение принятия государствами безотлагательных мер по борьбе с насилием в отношении женщин. В международном плане целый ряд составов преступлений, связанных с сексуальным насилием, в настоящее время включен в Римский статут Международного уголовного суда и в статуты специальных международных уголовных трибуналов. Кроме того, в своей резолюции 1820 (2008) Совет Безопасности Организации Объединенных Наций отметил, что изнасилование и акты сексуального насилия в других формах могут представлять собой военное преступление, преступление против человечности или одно из составляющих деяний применительно к геноциду.

3. Вынесение рекомендаций правительствам и парламентам

В соответствии с Парижскими принципами национальные правозащитные учреждения несут общую ответственность за вынесение рекомендаций правительству, парламенту и другим компетентным органам путем представления «суждений, рекомендаций, предложений и докладов». Некоторые государства не используют термин «парламент», однако здесь он используется для указания на национальный законодательный орган.

В Парижских принципах указывается, что национальные правозащитные учреждения могут направлять свои рекомендации по соответствующей просьбе или по своей собственной инициативе, «используя право на независимое рассмотрение материалов». Они должны иметь возможность свободно обнародовать свои рекомендации без каких-либо препятствий и при наличии соответствующих иммунитетов. Такие рекомендации обеспечивают важнейший и актуальный источник информации о политике и юридической информации по ряду проблем в области прав человека. Национальные правозащитные учреждения могут содействовать проведению диалога и облегчать сотрудничество с правительствами и парламентом: эти аспекты являются весьма важными для создания прочной культуры прав человека в стране.

Особая и важная часть этих рекомендаций касается ратификации международных договоров, снятия оговорок и включения соответствующих прав во внутреннее законодательство²⁸.

²⁷ См., например, Ассоциация за предупреждение пыток, АТФ, УВКПЧ, Предупреждение пыток: практическое руководство для национальных правозащитных учреждений (2010 год).

²⁸ Например, Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 31 (2004 год) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта, пункт 15.

4. Сотрудничество и координация

Налаживание сотрудничества и координации требуется согласно Парижским принципам, а также представляет собой практическую необходимость.

По мнению Подкомитета по аккредитации Международного координационного комитета, национальные правозащитные учреждения должны сотрудничать и осуществлять обмен информацией с другими учреждениями, которые занимаются поощрением и защитой прав человека. Это касается правительств, неправительственных организаций и других субъектов. Национальные правозащитные учреждения должны подтвердить факт такого сотрудничества в своей заявке в Подкомитет²⁹.

Гражданское общество

Сильное и эффективное гражданское общество является жизненно важным для действенной правозащитной системы. Парижские принципы требуют, чтобы национальные правозащитные учреждения обеспечивали плюрализм. Плюрализм касается не только внутренней структуры, но и того, каким образом следует проводить информационно-просветительскую работу и разрабатывать программы. Согласно Парижским принципам национальные правозащитные учреждения должны поддерживать связи с гражданским обществом, которое включает:

- правозащитные организации (неправительственные организации, ассоциации, группы жертв);
- организации, занимающиеся смежными вопросами;
- коалиции и сетевые структуры (права женщин, права детей и т.п.);
- инвалидов и представляющие их организации;
- общинные группы (коренные народы, меньшинства);
- группы верующих (церкви, религиозные группы);
- союзы (профсоюзы, а также профессиональные ассоциации, например ассоциации журналистов, ассоциации юристов, ассоциации мировых судей, студенческие союзы);
- общественные движения (движения за мир, студенты, группы, выступающие за демократию);
- таких специалистов, как сотрудники гуманитарных организаций, адвокаты, врачи и медицинские работники;
- родственников жертв; и
- публичные или полупубличные учреждения (школы, университеты, научные исследовательские учреждения и т.п.)³⁰.

Национальное правозащитное учреждение может быть координатором усилий страны в области прав человека, однако оно должно уважать серьезную роль, которую играет гражданское общество в поддержке поощрения и защиты прав человека. Гражданское общество не является его младшим партнером.

Таким образом, развивая взаимоотношения с гражданским обществом, национальное правозащитное учреждение не должно стремиться к доминированию или осуществлению контроля. Это не только будет отвергнуто как нечто нецелесообразное представителями гражданского общества, но и не будет способствовать улучшению положения в области прав человека в данной стране.

Другие национальные органы

Национальные правозащитные учреждения должны консультироваться с другими органами, несущими ответственность за защиту и поощрение прав человека³¹. Сюда могут относиться «классические» бюро омбудсменов, занимающиеся вопросами ненадлежащего управления, специальные посредники или правительственные ведомства, отвечающие за конкретные права, например права женщин или детей. Увеличение числа других учреждений – омбудсменов по правам ребенка, комиссий по вопросам равенства мужчин и женщин, органов по борьбе с коррупцией и т.д. – может приводить к путанице и к дублированию их юрисдикции и юрисдикции национальных правозащитных учреждений.

²⁹ Подкомитет по аккредитации, замечания общего порядка, пункт 1.5.

³⁰ УВКПЧ, Как работать по Программе Организации Объединенных Наций в области прав человека: Справочник для гражданского общества (2008 год).

³¹ Парижские принципы, направления деятельности, пункт f).

Несмотря на то, что предпочтение с точки зрения проблематики прав человека следует отдавать одному, единому учреждению, другие учреждения создают возможности для всестороннего решения сложных проблем. Национальные правозащитные учреждения могут побуждать другие учреждения к использованию правозащитного подхода к осуществлению своих мандатов и при этом опираться на их профильные знания и опыт.

Национальные правозащитные учреждения должны тесно сотрудничать с национальными органами и заинтересованными сторонами в отправлении правосудия, особенно в обеспечении доступа к правосудию, в судебной системе, в правоохранительных органах и пенитенциарных учреждениях (см. Найробийскую декларацию об отправлении правосудия).

Сотрудничество с международной правозащитной системой

В Парижских принципах указывается, что национальные правозащитные учреждения должны сотрудничать с Организацией Объединенных Наций и любыми другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций, в частности с Советом по правам человека и его механизмами (мандатарии специальных процедур) и в рамках универсального периодического обзора³². Как правило, это означает, что национальные правозащитные учреждения должны участвовать в работе этих механизмов и в таком обзоре и принимать последующие меры в связи с рекомендациями, вынесенными на национальном уровне. Кроме того, национальные правозащитные учреждения должны активно взаимодействовать с Международным координационным комитетом.

Национальные правозащитные учреждения также играют важную роль в процессе работы договорных органов, обеспечивая рассмотрение и осуществление замечаний и рекомендаций договорных органов. С учетом своего практического опыта они являются полезными партнерами в международных усилиях по определению новых стандартов в области прав человека.

Сотрудничество с другими национальными правозащитными учреждениями и региональными органами

Парижские принципы требуют, чтобы национальные правозащитные учреждения сотрудничали с национальными учреждениями других стран³³. Мероприятия, конференции и совещания, касающиеся национальных правозащитных учреждений, а также создание региональных ассоциаций национальных правозащитных учреждений представляют собой отличную стратегию укрепления сотрудничества со всеми учреждениями по решению конкретных проблем.

Как отмечается в главе I, существуют региональные сети национальных правозащитных учреждений, которые осуществляют свою деятельность во всех регионах мира. Эти механизмы проявляют все большую активность.

Естественно, также имеются региональные европейские, американские и африканские правозащитные системы. Кроме того, в июле 2009 года было объявлено, что Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) создаст региональный правозащитный орган под названием Межправительственная комиссия АСЕАН по правам человека. Кроме того, региональные организации экономического развития, например ЭКОВАС и САДК, также начинают участвовать в решении проблем в области прав человека.

5. Защита и поощрение прав конкретных групп

Хотя права человека являются взаимозависимыми и неделимыми, национальные правозащитные учреждения несут особую ответственность за оказание помощи тем, кто в наименьшей мере может помочь себе. Права конкретных групп часто оспариваются и носят противоречивый характер. Национальные правозащитные учреждения зачастую являются единственным органом, который может сказать свое слово и действительно выступает в защиту:

- правозащитников;
- коренных народов;
- лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и транссексуалов;
- трудящихся-мигрантов;

³² См. общие руководящие принципы в решении 6/102 Совета по правам человека, касающиеся последующих мер в связи с его резолюцией 5/1, где содержатся три основные ссылки на национальные правозащитные учреждения.

³³ Парижские принципы, полномочия и функции, пункт 3 е).

- инвалидов³⁴
- лиц, инфицированных ВИЧ/СПИДом;
- расовых и национальных меньшинств;
- беженцев и перемещенных внутри страны лиц³⁵;
- женщин³⁶.

Со вступлением в силу Конвенции о правах инвалидов национальные правозащитные учреждения активно призывают правительства ратифицировать эту Конвенцию и осуществлять ее положения, а также играют наблюдательную роль. Статья 33 2) Конвенции более конкретно призывает государства-участники:

поддерживать, укреплять, назначать или учреждать у себя структуру, включающую, где это уместно, один или несколько независимых механизмов, для **поощрения, защиты и мониторинга осуществления настоящей Конвенции**. При назначении или учреждении такого механизма **государства-участники принимают во внимание Принципы, касающиеся статуса и функционирования национальных учреждений, занимающихся защитой и поощрением прав человека**. (Выделено нами.)

6. Национальные правозащитные учреждения и экономические, социальные и культурные права

Не все мандаты национальных правозащитных учреждений охватывают экономические, социальные и культурные права. Те национальные правозащитные учреждения, которые обладают таким мандатом, несут ответственность и за поощрение, и за защиту прав человека, если только в уполномочивающем законодательстве не говорится об ином.

Осуществление экономических, социальных и культурных прав сопряжено с особыми трудностями, поскольку они, как правило, заслоняются более краткосрочными и более безотлагательными проблемами, обусловленными нарушениями гражданских и политических прав, особенно тогда, когда речь идет об их защите. Кроме того, не всегда легко заниматься такими сложными правами, которые требуют использования долгосрочных подходов и «позитивных» действий правительств, обычно при разработке программ и расходовании средств.

Многие правовые нормы установлены в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и в других соответствующих документах по правам человека. В своем замечании общего порядка № 10 (1998) Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подробно определяет роль, которую национальные правозащитные учреждения должны играть в деле защиты и поощрения этих прав:

- поощрение просветительских и информационных программ, призванных содействовать повышению уровня знания и понимания экономических, социальных и культурных прав как среди широких слоев населения, так и среди конкретных групп, например государственных служащих, работников судебной системы, частного сектора и профсоюзного движения;
- тщательное изучение действующего законодательства и административных актов, а также законопроектов и других предложений с целью обеспечения их соответствия требованиям Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах;
- оказание технической консультативной помощи и проведение исследований, касающихся экономических, социальных и культурных прав;
- определение общенациональных показателей, позволяющих судить об осуществлении экономических, социальных и культурных прав;

³⁴ Материалы обсуждения роли, которую играют национальные правозащитные учреждения в отношении Конвенции о правах инвалидов, см. Michael Ashley Stein and Janet E. Lord, "The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities as a vehicle for social transformation", в National Monitoring Mechanisms of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Mexico City, Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, 2008). Публикация на трех языках размещена на вебсайте www.nhri.net.

³⁵ Национальные правозащитные учреждения могут играть роль и поощрения, и защиты прав человека: а) посредством поддержки права на гуманитарную помощь и б) посредством мониторинга соблюдения прав человека, который может способствовать оценке потребностей и стратегическому планированию в качестве основы для эффективных программ помощи (например, мониторинг соблюдения прав на питание, жилье, медицинское обслуживание и образование для уязвимых групп, а также выявление важных пробелов в защите).

³⁶ См. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 6 (1988), касающаяся эффективных национальных механизмов и информирования общественности. См. также Montreal Principles on Women's Economic, Social and Cultural Rights (2002).

- проведение исследований и опросов с целью выяснения того, в какой мере конкретные экономические, социальные и культурные права осуществляются на общегосударственном уровне и на уровне определенных общин.

7. Национальные правозащитные учреждения в ситуациях конфликта и в постконфликтных ситуациях

Национальные правозащитные учреждения оказывают более непосредственную помощь в рассмотрении аспектов прав человека в обществе, находящемся в состоянии конфликта или в постконфликтной ситуации. Некоторые из них играют активную роль в содействии установлению мира, способствуя усилиям по налаживанию мирных процессов и оказывая поддержку мирным соглашениям. Они могут также предлагать и поддерживать процессы правосудия в переходный период и реституционального правосудия после конфликта³⁷.

Подкомитет по аккредитации Международного координационного комитета отметил, что во время военного переворота или чрезвычайного положения национальные правозащитные учреждения будут осуществлять свой мандат в условиях более высокого уровня бдительности и независимости³⁸.

Подотчетность может быть обеспечена, а безнаказанности можно противодействовать путем документирования и расследования случаев нарушений прав человека, а также мониторинга и регистрации злоупотреблений как во время конфликта, так и в течение переходного периода. Эти усилия могут способствовать реализации будущих инициатив в отношении уголовного преследования, работе органов по установлению истины и распространению информации об этом, осуществлению мер по возмещению ущерба и процессов предварительного обзора. Национальные правозащитные учреждения могут оказывать жертвам помощь путем обеспечения для них равноправного и эффективного доступа к правосудию, адекватного реального и быстрого возмещения понесенного ущерба и доступа к соответствующей информации. Они могут также поддерживать реинтеграцию в общество демобилизованных военнослужащих, перемещенных лиц и возвращающихся беженцев, а также поддерживать специальные инициативы для детей-солдат и похищенных детей и использовать учитывающие гендерную проблематику подходы к правосудию переходного периода³⁹. Они могут также оказывать помощь жертвам и свидетелям путем принятия таких мер, как перемещение и переселение.

Круг таких механизмов широк: это могут быть механизмы по установлению истины/распространению информации о том, что действительно произошло; процессы возмещения ущерба; институциональная реформа (включая предварительный обзор); комиссии по примирению и комиссии по расследованию.

Вопрос о том, несет ли национальное правозащитное учреждение ответственность за выполнение любой из этих функций, будет зависеть, по меньшей мере частично, от их уполномочивающего закона или другого законодательства, которое может предусматривать предоставление дополнительных полномочий. Некоторые национальные правозащитные учреждения полномочны решать только те вопросы, которые возникают после их создания; другие учреждения располагают более широким мандатом для принятия решений в отношении злоупотреблений в прошлом. Ряд самих национальных правозащитных учреждений был создан в рамках институциональной реформы в процессе отправления правосудия переходного периода.

В 2009 году седьмая Конференция африканских правозащитных учреждений приняла Рабатскую декларацию, в которой подчеркивается роль национальных правозащитных учреждений в отпращивании правосудия переходного периода в целом, а также в содействии и поддержке механизмов и процессов правосудия переходного периода, с тем чтобы обеспечить подотчетность, справедливость, примирение и мир. Африканским национальным

³⁷ В общем плане см. Доклад о работе Международного круглого стола по вопросу о роли национальных учреждений в ситуациях конфликта и в постконфликтных ситуациях (2006 год), размещено на вебсайте http://www.nhri.net/pdf/Final_report_RT_Belfast.pdf (вебсайте посещался 12 октября 2010 года).

³⁸ Подкомитет по аккредитации, замечания общего порядка, пункт 5.1.

³⁹ Понятие "правосудие переходного периода" "охватывает" весь комплекс процессов и механизмов, связанных с попытками общества преодолеть тяжкое наследие крупномасштабных нарушений законности в прошлом с целью обеспечить подотчетность, справедливость и примирение. К их числу могут относиться как судебные, так и несудебные механизмы с различной степенью международного участия (или вообще без такового), а также отдельные действия по судебному преследованию, возмещению ущерба, установлению фактов, институциональной реформе, предварительному обзору и прекращению дел либо сочетание вышеописанных действий" (S/2004/616, пункт 8).

правозащитным учреждениям было предложено уделять надлежащее внимание практическим рекомендациям, содержащимся в Рабатской декларации и касающимся мониторинга и создания механизмов правосудия переходного периода.

8. Национальные правозащитные учреждения и деловые круги

Государства должны защищать все права человека от злоупотреблений третьими сторонами, включая деловые круги. В своей резолюции 8/7, принятой в июне 2008 года, Совет по правам человека признал необходимость защищать все права человека от злоупотреблений со стороны транснациональных корпораций или других коммерческих предприятий или при их участии. Он также продлил мандат Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях до 2011 года.

Обследование, проведенное УВКПЧ от имени Специального представителя, показывает, что многие национальные правозащитные учреждения занимаются вопросами предпринимательства и прав человека, хотя большинство из них делают это в ограниченной степени. Комиссии, как правило, сосредотачивают свои усилия на борьбе с дискриминацией и соблюдении смежных трудовых прав, тогда как другие учреждения обладают широким мандатом по защите прав человека. В ходе обследования по вопросу о предпринимательстве и правах человека 13 из 43 национальных правозащитных учреждений сообщили, что у них не имеется правовых механизмов рассмотрения жалоб на действия компаний⁴⁰. В некоторых случаях это вытекает из ошибочного понятия, согласно которому права человека ограничиваются взаимоотношениями между человеком и государством. В таких случаях и государство, и учреждение должны учитывать необходимость обеспечения аналогичной защиты в частном секторе.

В 2009 году Международный координационный комитет создал Рабочую группу по правам человека и бизнесу, мандат которой включает:

- стратегическое планирование по вопросам бизнеса и прав человека и разработка совместных программ национальных правозащитных учреждений);
- создание потенциала и совместное использование ресурсов (развитие персонала и обеспечение платформы для национальных правозащитных учреждений, с тем чтобы они могли обмениваться информацией об оптимальных видах практики и соответствующих инструментах);
- определение повестки дня и проведение информационно-просветительской работы (содействие участию Международного координационного комитета и национальных правозащитных учреждений в ключевых международных, региональных и внутренних дискуссиях по вопросам бизнеса и прав человека).

Национальные правозащитные учреждения располагают двумя ресурсами:

- BASESwiki является онлайн-порталом (www.baseswiki.org). Был создан по инициативе Специального представителя наряду с инициативой «Социальная ответственность корпораций» Гарвардской школы имени Кеннеди, Международной ассоциации адвокатов и консультанта по вопросам соблюдения/омбудсмена группы Всемирного банка. Его цель заключается в оказании предпринимательским кругам и обществу помощи в изучении решений в отношении жалоб и споров, включая ресурсы для урегулирования жалоб, механизмы подотчетности и доступ к экспертам в порядке дружественного урегулирования споров;
- портал Специального представителя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по вопросу о предпринимательстве и правах человека (www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home).

Заключение

Национальные правозащитные учреждения представляют собой поддерживаемые и финансируемые государством организации, которые тем не менее действуют независимо от правительства в целях поощрения и защиты прав человека на национальном уровне. Если они созданы в соответствии с Парижскими принципами, то они могут оказывать важное и позитивное воздействие на положение в области прав человека в своих странах. Хотя все учреждения должны иметь основные характерные черты в отношении их мандата, функций и полномочий, существуют различные модели. Вместе с тем во все большей степени различия между этими моделями постепенно стираются. Еще большее значение, чем наименование, присвоенное какому-либо учреждению, имеет соответствие его мандата, функций и полномочий букве и духу Парижских принципов.

⁴⁰ ОНЧР, «Business and human rights: a survey of NHRI practices—results from a survey distributed by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights» (2009).

III. МЕЖДУНАРОДНЫЙ КООРДИНАЦИОННЫЙ КОМИТЕТ И ПАРИЖСКИЕ ПРИНЦИПЫ

Введение

Парижские принципы представляют собой международные стандарты и предусматривают минимальные условия, которые должно соблюдать национальное правозащитное учреждение, для того чтобы пользоваться авторитетом среди своих коллег и в рамках системы Организации Объединенных Наций.

Международный координационный комитет национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, является международным независимым органом, который содействует созданию и укреплению национальных правозащитных учреждений в соответствии с Парижскими принципами.

Цели обучения

После ознакомления с настоящей главой читатель будет в состоянии:

- определить каждый вопрос существа, который изложен в Парижских принципах;
- определить в общих чертах требования, устанавливаемые Парижскими принципами в отношении каждого из этих вопросов;
- охарактеризовать в целом ограничения, которые могут применяться к юрисдикции какого-либо учреждения (предмет, объект и своевременность) и определить степень, в которой такие ограничения могут быть приемлемыми;
- разъяснить, почему важен плюрализм и каким образом он может быть обеспечен;
- определить механизмы, с помощью которых можно содействовать независимости учреждений, и рассказать, каким образом они должны функционировать;
- определить полномочия, которыми должно обладать какое-либо учреждение в отношении изучения любого вопроса, в том числе посредством проведения расследования; и
- дать описание процесса аккредитации.

А. ПАРИЖСКИЕ ПРИНЦИПЫ

Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (Парижские принципы), были приняты национальными правозащитными учреждениями в 1991 году. Они предусматривают показатели, с учетом которых могут быть оценены или «аккредитованы» Подкомитетом по аккредитации Международного координационного комитета предлагаемые, новые и существующие национальные правозащитные учреждения. Пробелы или недостатки, выявленные в ходе процесса аккредитации, могут служить «дорожной картой» или матрицей для совершенствования деятельности национальных правозащитных учреждений. Парижские принципы представляют собой стандарты, которые должны соблюдать все национальные правозащитные учреждения, а также содержат дополнительные принципы, которые применяются только к учреждениям, обладающим «квазисудебными» полномочиями.

В соответствии с Парижскими принципами национальные правозащитные учреждения должны:

- **обеспечивать защиту** прав человека, в том числе путем получения, расследования и урегулирования жалоб, предоставления посреднических услуг в урегулировании конфликтов и проведения деятельности по мониторингу; и
- **обеспечивать поощрение** прав человека посредством мер в области образования, проведения информационно-просветительской работы, использования средств массовой информации, издания публикаций, подготовки кадров и создания потенциала, а также путем вынесения рекомендаций правительствам и оказания им помощи⁴¹.

Дополнительные принципы, которые касаются только учреждений, обладающих «квазисудебными» полномочиями, рассматриваются ниже.

Парижские принципы определяют, что представляет собой в полной мере функционирующее национальное правозащитное учреждение, и устанавливают шесть основных критериев, которым должны отвечать эти учреждения для успешной работы:

- **полномочия и функции:** широкий мандат, основывающийся на универсальных стандартах в области прав человека;
- **самостоятельность от правительства;**
- **независимость**, гарантируемая законом или конституцией;
- **плюрализм**, включая его обеспечение с помощью членского состава и/или эффективного сотрудничества;
- **достаточные ресурсы;**
- **надлежащие полномочия по проведению расследования.**

В настоящей главе излагаются все требования, установленные в Парижских принципах в отношении каждого принципа, а затем рассматривается вопрос о том, почему такой стандарт является важным и, в соответствующих случаях, каким образом может быть обеспечено его соблюдение. Контрольный перечень вопросов, касающихся соблюдения, содержится в конце данной главы.

1. Полномочия и функции

Парижские принципы предусматривают, что «национальное учреждение имеет мандат, который охватывает как можно более широкий круг вопросов и четко изложен в конституции или законодательстве и которым определяется его состав и круг ведения».

Функции по «поощрению и защите» прав человека

Для всестороннего обеспечения соблюдения прав человека необходимы всеобъемлющие действия как по поощрению, так и по защите таких прав. Учреждения, мандаты которых ограничиваются той или иной функцией, не отвечают таким требованиям. Это сопряжено с признанием того, что поощрение прав человека является необходимым для изменения подходов и видов поведения. И наконец, этот основывающийся на широком участии подход к обеспечению соблюдения прав человека подчеркивает универсальный и взаимозависимый характер прав человека, т.е. фактор, который связан с широтой мандата национального правозащитного учреждения.

⁴¹ См. также Подкомитет по аккредитации, замечания общего порядка, пункт 1.2.

Как можно более широкий круг вопросов

Требование о том, чтобы мандат национального правозащитного учреждения охватывал «как можно более широкий круг вопросов», отражает разнообразие институциональных моделей, которые существуют в настоящее время.

Национальные правозащитные учреждения, которые основывают свой мандат непосредственно на международных договорах и которые занимаются всеми правами человека, в наибольшей мере соответствуют неделимому, взаимозависимому и универсальному характеру прав человека и считаются «наилучшей моделью». Тем не менее мандаты некоторых учреждений ограничиваются гражданскими и политическими правами, исключая, таким образом, экономические, социальные и культурные права. Вместе с тем это ограничение часто применяется к их мандату по проведению расследований, причем такие учреждения обладают полными полномочиями по поощрению всех прав.

Действительно, как отмечалось ранее, некоторые национальные правозащитные учреждения занимаются только конкретными группами, например женщинами или детьми. Другие учреждения ограничиваются, по крайней мере при проведении расследований, случаями дискриминации. Можно обладать таким ограниченным мандатом и при этом соответствовать Парижским принципам.

Мандат четко изложен в конституции или законодательстве

Парижские принципы предусматривают, что мандат национального правозащитного учреждения «четко изложен в конституции или законодательстве». По мнению Подкомитета по аккредитации, это является критерием: такие акты исполнительной власти, как указы и постановления, не соответствуют Парижским принципам⁴².

Конституционная или законодательная основа обеспечивает более устойчивое состояние таких учреждений (поскольку мандат не может быть изменен или аннулирован в силу лишь постановления исполнительной власти), более широкую независимость (поскольку существует меньшая вероятность того, что мандат будет изменен или аннулирован, если национальное правозащитное учреждение предпримет действия, с которыми не согласно правительство) и более высокую прозрачность.

Согласно результатам недавнего обследования, проведенного УВКПЧ, примерно треть национальных правозащитных учреждений созданы в силу конституции, еще одна треть – в силу законодательства, и еще 15% обладают и конституционной, и законодательной основой⁴³.

При наличии конституционной основы целесообразно принять отдельное имплементирующее законодательство, поскольку уровень детализации, необходимый для создания национального правозащитного учреждения и санкционирования его деятельности, как правило, не является присущим конституции. Например, возможно, было бы более целесообразным определить характер, цель и функциональные полномочия какого-либо учреждения в законодательстве, а не в конституции. Дополнительные полномочия легче предоставить посредством законодательного процесса.

Национальные правозащитные учреждения, которые обладают только законодательной основой, все же соответствуют Парижским принципам. Вместе с тем, законодательные процессы легче использовать для ослабления учреждения, чем в том случае, когда оно защищено в конституционном порядке.

В некоторых случаях уполномочивающее законодательство предусматривает квазиконституционный статус национального правозащитного учреждения. Это всего лишь означает, что если законодательство или политика правительства нарушают права человека, то они считаются недействительными в той мере, в какой они не соответствуют праву прав человека. В тех странах, где предусмотрено такое положение (например, Канада), правозащитное учреждение располагает мощным инструментом, позволяющим добиваться судебного урегулирования вопроса в трибунале по правам человека и лишения оспариваемого законодательного положения силы или действительности.

Полномочия

Парижские принципы требуют всего лишь наличия «круга ведения», установленного в конституционном положении или в законодательстве. Очевидно, что широта мандата национального правозащитного учреждения зависит как от его полномочий, так и от его юрисдикции, причем эти концепции взаимосвязаны. Из этого вытекает, что юрисдикция национального

⁴² Подкомитет по аккредитации, замечания общего порядка, пункт 1.1.

⁴³ Настоящий раздел взят из ОНЧР, "Survey of national human rights institutions".

правозащитного учреждения должна быть настолько широкой, насколько это возможно при соблюдении стандартов, установленных в мандате. Парижские принципы также указывают, что учреждение может изучать любой вопрос, входящий «в круг его ведения» (имели место случаи, когда судам предлагалось дать толкование юрисдикции учреждения, когда она была не совсем ясной).

Ограничения по типу вопроса. Определение юрисдикции и ее пределов является вопросом статутного толкования. В практике многие положения уполномочивающего законодательства ограничивают типы вопросов, которыми могут заниматься национальные правозащитные учреждения.

Эти ограничения редко распространяются на информационно-просветительскую деятельность, например на распространение информации среди населения. Однако какое-либо учреждение может сталкиваться с ограничениями, установленными в отношении видов прав, соблюдение которых оно, например, может обеспечивать. Некоторые учреждения могут заниматься только гражданскими и политическими правами, некоторые из них обеспечивают защиту только прав какой-либо конкретной группы (например, меньшинств или женщин), а некоторые занимаются только случаями дискриминации. Эти и аналогичные ограничения являются общими и сами по себе не препятствуют тому, чтобы учреждение соответствовало Парижским принципам.

В определенных случаях, если по мнению национального правозащитного учреждения его собственный законодательный мандат является слишком узким и если оно может обращаться в суды, то оно может иметь возможность добиваться судебного пересмотра его уполномочивающего законодательства, с тем чтобы оно могло быть приведено в соответствие с конституцией, когда это позволяют обстоятельства. К тому же, естественно, учреждение может использовать свой потенциал для проведения обзора и комментирования законодательства или вынесения правительству рекомендации в пользу устранения ограничений, которые оно считает чрезмерными.

Ограничения в отношении парламента. Национальные правозащитные учреждения, как правило, не имеют полномочий в отношении парламента и не могут каким-либо образом затрагивать традиционные иммунитеты и привилегии, которыми пользуются члены законодательного собрания. Эти иммунитеты призваны защищать свободу политических дебатов и, как правило, твердо отстаиваются в демократическом обществе.

Однако это не исключает тщательного изучения национальными правозащитными учреждениями работы законодательных собраний. Национальные правозащитные учреждения могут давать комментарии в отношении законопроектов для обеспечения того, чтобы законодательство соответствовало стандартам в области прав человека; некоторые из них могут быть в состоянии возбуждать разбирательство или обращаться в суды с вопросом о конституционности определенных положений законодательства. Кроме того, парламентарии не пользуются иммунитетом от ответственности за действия в области прав человека, обусловливаемые занятостью персонала в их канцеляриях или действиями за рамками их официальных служебных обязанностей или обязанностей парламента. Сфера иммунитетов разнится в каждом государстве, и учреждение должно руководствоваться применимым законодательством и парламентской процедурой.

Суды и судебная система, как правило, освобождены от надзора со стороны национальных правозащитных учреждений. Суды и судьи, которые в них работают, являются независимыми, что жизненно важно для обеспечения полного уважения верховенства права. Уважение верховенства права требует, чтобы административные органы не были представлены при обжаловании решений или их пересмотре судами. Однако это не препятствует мониторингу и предоставлению информации о деятельности судов и нацеливанию независимых рекомендаций на совершенствование применения принципов прав человека в судебных учреждениях и устранение излишних задержек в судебном разбирательстве.

Многие национальные правозащитные учреждения не могут заниматься вопросами прав человека, затрагивающими **частный сектор** (компании и корпорации). (Дополнительное обсуждение этих вопросов см. в главе II.)

Национальные правозащитные учреждения, как правило, не могут заниматься вопросами, касающимися **вооруженных сил, служб безопасности и/или решений правительства по международным отношениям.** Эти ограничения не противоречат букве Парижских принципов, однако они действительно противоречат их духу. В замечаниях общего порядка Подкомитета по аккредитации предусматривается, что:

сфера охвата мандата многих национальных учреждений ограничивается соображениями национальной безопасности. Хотя эта тенденция не является внутренне противоречащей Парижским принципам, отмечается, что необходимо уделять внимание обеспечению того, чтобы такое ограничение не применялось неразумным или произвольным образом и осуществлялось в рамках надлежащего юридического процесса (пункт 5.2).

Возможно было бы разумным установить ограничения в отношении того, кто может обладать доступом к конфиденциальным документам в случаях, когда речь явно идет о национальной безопасности и когда какой-либо судебный орган заявил, что речь идет именно об этом, однако полного исключения юрисдикции следует избегать. Широкие ограничения такого рода фактически могут привести к безнаказанности и проявлению терпимости к грубым нарушениям прав человека. Учреждения, в отношении которых установлены такие ограничения, должны пытаться свести к минимуму их воздействие, в том числе путем вынесения предложений об изменениях в законодательстве или испрашивания судебных предписаний для расширения их мандата в зависимости от конституции страны.

Сроки. Большинство национальных правозащитных учреждений могут заниматься только вопросами, которые возникли после их создания. Это ограничение является относительно распространенным. Оно позволяет учреждению сосредоточиться на будущем и помогает обеспечить, чтобы учреждение не было парализовано наплывом старых жалоб.

Учреждения, мандат которых распространяется на нарушения прав человека, представляющие собой и преступные деяния, в своей предстоящей работе также избегают применения принципа ретроактивности.

Многие положения уполномочивающего законодательства устанавливают предельный срок продолжительностью шесть месяцев, один год или два года, по истечении которого требование теряет исковую силу, хотя в некоторых случаях национальные правозащитные учреждения могут сохранять юрисдикцию на заслушивание по делам, сроки по которым истекли, но опять же это зависит от закона. Обоснование такого ограничения является двояким. Во-первых, оно помогает обеспечить, чтобы стороны не занимались делами, в связи с которыми исчезли доказательства или которые были забыты. Предпочтительный подход заключается в том, чтобы оставить на рассмотрение учреждения решение вопроса о том, какие дела оно будет расследовать и когда. Это обеспечивает учреждению определенную свободу маневра, поскольку могут существовать законные причины для задержки. В постконфликтных ситуациях национальные правозащитные учреждения могут получить мандат на проведение расследований в связи со злоупотреблениями в прошлом, с тем чтобы предупреждать безнаказанность. Вместе с тем следует рассмотреть возможность создания специальных органов для разбирательства в связи со злоупотреблениями в прошлом или обеспечить законное предоставление национальному правозащитному учреждению мандата в отношении правосудия переходного периода.

Функции и направления деятельности

В Парижских принципах содержится описание целого ряда функций, которые должны быть предусмотрены функциональным мандатом учреждения. Национальные правозащитные учреждения могут изучать любой вопрос, относящийся к их компетенции, независимо от источника этого вопроса. Они не должны нуждаться в одобрении более высокой инстанции до принятия решения об изучении какого-либо вопроса.

Национальное правозащитное учреждение должно осуществлять следующие функции:

- представлять правительству, парламенту или другому компетентному органу суждения, рекомендации, предложения и доклады, касающиеся:
 - законодательных или административных положений, а также положений, относящихся к судопроизводству;
 - общего положения в области прав человека или более конкретных вопросов прав человека;
 - ситуаций, связанных с нарушениями прав человека в любой части страны;
- поощрять согласование внутреннего законодательства и практики с международными документами по правам человека и их эффективное осуществление;
- содействовать ратификации и осуществлению международных документов по правам человека;
- содействовать подготовке национальных докладов по правам человека, включая, когда это необходимо, выражение своего независимого мнения по рассматриваемым в них вопросам;

- сотрудничать с международными и региональными органами по правам человека и другими национальными правозащитными учреждениями;
- оказывать помощь и принимать участие в разработке программ, касающихся образования в области прав человека и исследований по вопросам прав человека;
- распространять среди населения информацию о правах человека и борьбе против всех форм дискриминации, особенно расовой дискриминации, посредством обнародования, информирования, просветительской деятельности и использования средств массовой информации.

Что касается функции по представлению «суждений, рекомендаций, предложений и докладов», то в Парижских принципах разъясняется, что учреждение должно, во-первых, обладать полномочием на представление рекомендаций по своей собственной инициативе, а не просто по просьбе властей. Во-вторых, учреждение должно иметь возможность свободно опубликовывать свои рекомендации без каких-либо препятствий и без получения предварительного одобрения. Кроме того, следует понимать, что первая из перечисленных функций (выносить рекомендации в отношении законодательства и нарушений прав человека, а также положения в области прав человека) в целом включает:

- получение информации, расследование и вынесение суждений и рекомендаций, касающихся предполагаемых нарушений прав человека (хотя она и не может включать конкретное полномочие по получению индивидуальных жалоб на нарушения прав человека); и
- мониторинг и представление докладов по проблемам прав человека в целом и по положению задержанных лиц в частности.

В Парижских принципах не говорится о том, что вышеперечисленные требования представляют собой окончательный перечень функций национальных правозащитных учреждений; скорее, они представляют собой **минимальный или базовый уровень функций**. При этом Парижские принципы не следует толковать как требующие, чтобы какое-либо учреждение фактически осуществляло все перечисленные функции, а скорее, как требующие отсутствия каких-либо статутных или конституционных ограничений, которые препятствовали бы учреждению взаимодействовать в этой связи, если оно решает поступить таким образом. Учреждение может по стратегическим или финансовым причинам принять решение о порядке первоочередности осуществления некоторых функций по сравнению с другими функциями.

Учреждение, действующее в соответствии с Парижскими принципами, будет также обладать полномочием «заслушивать любое лицо, запрашивать любую информацию и любые документы, необходимые» для изучения вопросов, относящихся к его компетенции. Национальные правозащитные учреждения должны обладать полномочием изучать любой вопрос и проводить расследование в связи с ним. Это усиливает принцип независимости: именно само учреждение будет определять повестку дня в отношении запросов.

Национальные правозащитные учреждения должны также обладать возможностями для того, чтобы вынудить какое-либо лицо дать показания или предоставить доказательства, и обеспечивать защиту лиц от ответных мер в связи с этим. Полномочие получать любую информацию или документ также подразумевает, что учреждение будет вправе принуждать к представлению документов и прибегать – или принуждать ответственные органы власти – к использованию полномочий на проведение обыска и изъятия. Как и полномочие заслушивать любых свидетелей, это также предполагает, что будет установлена определенная мера наказания за отказ предоставить информацию и документы и их уничтожение или фальсификацию.

Регулярное проведение заседаний. Парижские принципы требуют, чтобы национальные правозащитные учреждения проводили на регулярной основе заседания, на которых должны присутствовать все их члены. Требование проводить заседания на регулярной основе и когда это необходимо призвано обеспечить, чтобы учреждение действовало активно и с учетом необходимости этого. Учреждения, члены которых не проводят заседания на регулярной основе или не собираются на заседания в случае возникновения критических ситуаций, создают почву для обвинений в неэффективности или даже нецелесообразности. Полномочие проводить заседания либо на регулярной основе, либо в случае возникновения необходимости предполагает, что учреждение располагает фиксированным местом, а также потенциалом для определения своей собственной повестки дня. И одно, и другое имеют решающее значение для его независимости.

Создание рабочих групп. Многие учреждения создают рабочие группы, несущие ответственность за осуществление определенных основных функций. Эти группы, как правило, представляют доклады всему членскому составу учреждения, с тем чтобы все его члены были ознакомлены с тем, что происходит, и могли высказывать свои мнения в этом процессе.

Например, некоторые вопросы, подобные вопросам определения политики учреждения, должны решаться самими членами учреждения или какой-либо подгруппой членов учреждения. Нет необходимости задействовать полный членский состав во всех программных видах деятельности и во всем процессе принятия решений, особенно тогда, когда эти виды деятельности являются либо чрезвычайно специализированными, либо рутинными.

Что касается требования проведения заседаний на регулярной основе, то полномочие по созданию рабочих групп также подчеркивает, что учреждение само определяет свои процедуры и, следовательно, является независимым.

Региональные и местные отделения. Во многих странах необходимо обеспечить присутствие учреждения как можно ближе к населению вследствие огромных размеров страны, сложного характера проблем, с которыми сталкивается учреждение на местном уровне, или финансовых или иных трудностей, сопряженных с требованием о том, чтобы отдельные лица приезжали в центр для получения соответствующих услуг. Какой бы ни была причина, многие национальные правозащитные учреждения децентрализуют процесс предоставления услуг, с тем чтобы быть ближе к населению.

Децентрализация может относиться ко всей совокупности услуг, и, хотя можно утверждать, что этот подход является наиболее эффективным, он порождает трудности в управлении, и может потребовать больших затрат. Некоторые учреждения выбирают другие подходы, например создание небольших местных отделений, которые действуют в качестве «почтовых отделений». В таком варианте местное отделение не предоставляет услуги непосредственно – такие услуги все еще предоставляются через штаб-квартиру, – однако оно действительно облегчает, например, прием жалоб или получению информации по просьбе сотрудников штаб-квартиры, проводящих расследования. И напротив, местное отделение может предоставлять некоторые услуги. Другой вариант заключается в создании учреждением передвижных отделений, которые сотрудники штаб-квартиры посещают через регулярные интервалы для предоставления услуг на месте.

Свобода координации. Парижские принципы возлагают на учреждения обязательство координировать свою деятельность с другими организациями, занимающимися поощрением и защитой прав человека, в частности «омбудсменами, арбитрами или другими аналогичными органами». Омбудсмены и арбитры, в частности, несут совместную ответственность, которая тесно связана с функциями национального правозащитного учреждения, и они обычно имеют эквивалентный статус в качестве независимого органа. (Фактически ряд членов Международной сети национальных правозащитных учреждений также являются членами Международного института омбудсменов.) Особенно важно, чтобы учреждения, которые выполняют функции по поощрению и защите прав человека, разрабатывали механизмы по координации своей деятельности, чтобы обеспечивался беспрепятственный доступ для населения, мероприятия не дублировались и работа имела общую направленность.

Парижские принципы также требуют, чтобы национальные правозащитные учреждения «развивали связи с неправительственными организациями, занимающимися поощрением и защитой прав человека». Кроме того, следует отметить, что в Парижских принципах предусматривается, что плюрализм и состав учреждения должны позволять «устанавливать эффективное сотрудничество» с социальными силами, «имеющими отношение к поощрению и защите прав человека».

Распространение информации и подотчетность. Национальные правозащитные учреждения имеют два уровня подотчетности, т.е. перед государством и перед общественностью. Подотчетность общественности также укрепляет их независимость. Национальные правозащитные учреждения могут представлять доклады правительству, парламенту или другим компетентным органам. Парижские принципы также требуют, чтобы национальные правозащитные учреждения «распространяли информацию о правах человека... [и привлекали]... внимание общественности к этим вопросам... используя все средства массовой информации». В разделе Парижских принципов, посвященном «направлениям деятельности», предусматривается, что учреждения должны обращаться к общественности либо непосредственно, либо через любые средства массовой информации, в частности для информирования о своих оценках и рекомендациях.

Большинство учреждений осуществляют свои обязанности по распространению информации и подотчетности перед государством посредством подготовки и представления ежегодных докладов и специальных докладов соответствующему государственному органу. Финансовая подотчетность обычно обеспечивается с помощью подготовки финансовой ведомости в контексте ежегодного доклада. Если национальное правозащитное учреждение отчитывается перед парламентом, то оно представляет свой ежегодный доклад непосред-

ственно парламенту. Обязательства по распространению информации, налагаемые на учреждение, должны быть установлены в законодательстве о его создании и в нем должны быть конкретно оговорены периодичность представления докладов, возможность представления особых специальных докладов, вопросы, информацию о которых следует представлять, и процедура рассмотрения таких докладов.

Парижские принципы требуют, чтобы методы, которые учреждение использует для представления докладов государству, не шли в ущерб его независимости. Например, в них неоднократно указывается или предполагается, что рекомендации, консультации и/или суждения могут представляться без предварительного одобрения. Аналогичным образом указывается, что учреждение свободно использует средства массовой информации для ознакомления общественности со своими суждениями и что это не требует предварительного одобрения.

Тем не менее учреждение обязано энергично осуществлять деятельность по сбору и анализу фактов при разработке рекомендаций и суждений или подготовке доклада. В конечном счете его репутация будет оцениваться с учетом качества и актуальности его рекомендаций и суждений. Если рекомендации и суждения слишком часто являются необоснованными или небезупречными, то учреждение столкнется с тем, что все стороны с легкостью их отклоняют, а его последующие рекомендации не будут восприниматься всерьез.

Парижские принципы также требуют, чтобы учреждение неизменно информировало общественность о своей работе, в частности о своих рекомендациях и суждениях, а также содействовало использованию средств массовой информации с этой целью.

Помимо распространения информации о конкретных областях работы, учреждение должно также проводить официальные оценки результатов работы путем сопоставления ее результатов с конкретно указанными, определенными целями. По причинам прозрачности и подотчетности оценки результатов работы должны обнародоваться. Естественно, должны обнародоваться результаты таких оценок, а также поставленные цели работы. Поступая таким образом, учреждение может, стимулируя высокое качество своей работы, в то же время обеспечивать, чтобы общественность была осведомлена о существовании учреждения и об установленных им стандартах деятельности. Такой уровень прозрачности неизбежно укрепляет внешнюю репутацию учреждения.

2. Состав и плюрализм

Парижские принципы требуют, чтобы:

состав национального учреждения... выбираемый или назначаемый, соответствовал процедуре... обеспечивающей плюралистическое представительство социальных сил (гражданского общества)..., в частности путем использования полномочий, позволяющих установить эффективное сотрудничество с представителями: а) неправительственных организаций, занимающихся вопросами прав человека и предпринимающих усилия по борьбе против расовой дискриминации, профсоюзов, заинтересованных общественных и профессиональных организаций, в частности организаций юристов, врачей, журналистов и деятелей науки; б) различных философских и религиозных течений; в) университетов и квалифицированных экспертов; г) парламента; д) административных органов.

В своих замечаниях общего порядка (пункт 2.1) Подкомитет отметил, что плюрализм может достигаться, например, посредством определения состава национального правозащитного учреждения при обеспечении того, чтобы:

а) члены руководящего органа представляли различные слои общества, как указывается в Парижских принципах;

б) плюрализм наличествовал в результате использования процедур назначения членов руководящего органа национального учреждения, например тогда, когда различные группы общества предполагают или рекомендуют кандидатов;

в) плюрализм наличествовал в результате использования процедур, позволяющих осуществлять эффективное сотрудничество с различными группами общества, например консультативными комитетами, сетями, консультативными или общественными форумами; или

г) плюрализм наличествовал в результате широкой представленности слоев всего общества в штате сотрудников национального учреждения.

Подкомитет далее подчеркивает, что принцип плюрализма включает обеспечение содержательного участия женщин в работе национального учреждения.

Требование обеспечивать плюрализм посредством представительства социальных сил порой трудно выполнить. Например, нередко это становится нереальным при наличии множества этнических или религиозных меньшинств. Существуют и практические соображения: на каком уровне уже сам размер членского состава препятствует эффективному функционированию и принятию решений? Каковы финансовые последствия наличия большого членского состава?

Существуют некоторые стратегии, которые обеспечивают баланс между плюрализмом в членском составе и эффективностью и издержками. Во-первых, поскольку членский состав не является статичным, полный плюрализм может быть обеспечен с течением времени. Не все группы должны быть представлены в любой определенный момент времени. Во-вторых, социальные силы могут создавать общие организации и быть представленными тем или иным членом. В-третьих, члены учреждения могут работать только на внештатной основе. Это позволило бы обеспечить больший членский состав, но при меньших издержках. Ряд учреждений, особенно учреждения в развивающихся странах, фактически столкнулись с практическими трудностями в том случае, когда их членский состав являлся слишком большим. Если штатный членский состав является слишком большим, то одни лишь расходы на функционирование учреждения могут быть слишком большими и уменьшать возможность привлечения штатного состава специалистов. Возможности привлечения внештатных членов на общественных или аналогичных началах, которые могут существовать для учреждений в развитых странах, могут оказаться нереалистичными в других странах.

Представители правительства в национальном правозащитном учреждении должны участвовать только в консультативном качестве с тем, чтобы устранить любое предположение о том, что учреждение не является полностью независимым. Парижские принципы также затрагивают вопрос продления срока полномочий членов учреждения (см. раздел 3 ниже), предусматривая, что продление такого срока не должно уменьшать возможность обеспечения плюрализма.

Плюрализм может также находить отражение в работе национального правозащитного учреждения, например, при выборе посредников и участников практиков и т.д., а также при определении вопросов, отбираемых для осуществления исследовательских проектов, проведения семинаров и подготовки информационно-просветительских материалов.

Назначения. Парламент должен участвовать в официальном процессе отбора с тем, чтобы последний был более авторитетным и прозрачным. Он может подготавливать краткие списки кандидатов, которые затем представляются исполнительной власти на рассмотрение и для окончательного отбора, или же он может рассматривать и производить отбор из краткого списка кандидатов, подготовленного исполнительной властью.

В своих замечаниях общего порядка (пункт 2.2) Подкомитет отмечает решающее значение следующих факторов в процессе отбора и назначения:

- прозрачный процесс;
- широкие консультации в ходе всего процесса;
- широкое распространение информации об имеющихся вакансиях;
- максимальное число потенциальных кандидатов из широкого круга групп общества;
- отбор членов, призванных выступать в своем индивидуальном качестве, а не от имени организации, которую они представляют.

Плюрализм усиливается тогда, когда социальные силы участвуют в процессе отбора. Ответственность за осуществление процесса выдвижения кандидатов и их отбора может быть делегирована представительному комитету экспертов, или же правительство или парламент могут консультироваться с социальными силами для ознакомления с их мнением. Комитет экспертов может подготовить краткий список, на основании которого парламент или исполнительная власть произведут окончательный отбор.

Национальные правозащитные учреждения обычно имеют в своем составе одного члена, избранного для повседневного руководства организацией, а также одного или нескольких заместителей. Руководитель, как правило, называется главным уполномоченным, президентом, главным омбудсменом или председателем. В некоторых случаях это лицо может быть главным административным должностным лицом. В других случаях фактический руководитель организации может выполнять эту роль в качестве директора-исполнителя или генерального се-

кретаря. Метод, с помощью которого производится отбор лиц на эти должности, также имеет отношение к плюрализму и прозрачности. Парламент или исполнительная власть может именовать эти должности на основе рекомендации исполнительной власти или через парламентский комитет. Другой вариант, используемый в некоторых учреждениях, предусматривает избрание своих руководителей самими членами. И вновь, это в целом будет зависеть от уполномочивающего законодательства, в котором должно быть четко указано, кто является функциональным руководителем национального правозащитного учреждения в противопоставлении номинальному руководителю.

Какой бы метод ни использовался, следует помнить, что принцип плюрализма должен применяться. Председатель и заместители председателя учреждения обычно наделяются широкими исполнительными полномочиями и имеют возможность определять его характер. Кроме того, они, как правило, являются основными представителями учреждения. Они должны представлять население, которому они служат. Очевидно, что по всем причинам, изложенным ранее, это может оказаться невозможным в какой-либо момент времени, однако по прошествии определенного времени следует однозначно продемонстрировать, что эта задача решена. Женщины, которые всегда составляют половину численности населения, всегда должны быть представлены в руководящем звене национальных правозащитных учреждений.

Хотя наличие плюрализма наилучшим образом подтверждается тогда, когда членский состав учреждения явно отражает социальные силы, действующие в государстве, это не означает, что все группы должны быть представлены в любой момент времени, но это должно означать, что с течением времени группы должны ощущать, что они причастны к этой работе. Следует помнить:

- плюрализм легче всего обеспечить, если учреждение имеет целый ряд членов;
- учреждения, имеющие только одного руководителя или старшего члена или же незначительное число членов, могут обеспечить плюрализм посредством использования консультативных советов или эквивалентного механизма;
- женщины всегда должны быть представлены в членском составе учреждения, в том числе в руководящем звене;
- если структура организации предусматривает наличие только одного члена, следует рассмотреть возможность назначения женщин на эту должность на альтернативной основе;
- при всех обстоятельствах национальные правозащитные учреждения должны взаимодействовать и сотрудничать с другими заинтересованными сторонами, и такое взаимодействие и сотрудничество сами по себе являются критерием их приверженности плюрализму.

Плюрализм и состав сотрудников. Плюрализм и многообразие будут усилены, если состав сотрудников также отражает реалии в обществе. Это означает, что многообразие находит свое проявление во всех сегментах организации и на всех уровнях подчиненности. Многообразие не обеспечивается, например, тогда, когда женщины занимают 50% должностей, но все эти должности находятся на секретарском и вспомогательном уровне.

Плюрализм на уровне сотрудников может способствовать очевидной приверженности учреждения обеспечению полного участия, а также позитивно влиять на надежность и эффективность программ. Такое многообразие формально не является частью Парижских принципов, однако нагляднее демонстрирует приверженность учреждения. Следует отметить, что в своих замечаниях общего порядка (пункт 2.4) Подкомитет устанавливает ограничения в отношении масштабов возможного откомандирования сотрудников госструктур в национальное правозащитное учреждение.

3. Самостоятельность и независимость

Парижские принципы требуют, чтобы национальные правозащитные учреждения располагали достаточными средствами для аренды помещений и найма персонала, «с тем чтобы обеспечить его автономность от государства». Автономность, возможно, является наиболее важным принципом: можно также утверждать, что она является наиболее трудным и противоречивым принципом. Подлинная независимость имеет большое значение для успешной работы учреждения. Учреждение, которое не может действовать независимо, не может быть эффективным. Не имеет значения то, насколько хорошо какое-либо учреждение соответствует другим аспектам Парижских принципов. Если оно не является независимым или не рассматривается как независимое, то маловероятно, что оно будет в состоянии добиться в своей работе ценных результатов устойчивого характера. С этим связаны ряд моментов:

- мандат сотрудников учреждения должен быть установлен в соответствии с «официальным актом, в котором четко указываются продолжительность, начало и конец действия мандата», поскольку наличие устойчивого мандата является предварительным условием обеспечения независимости;
- состав членов учреждения должен быть возобновляемым с учетом необходимости обеспечения плюрализма;
- многие принципы, изложенные в разделе «направления деятельности», которые рассматриваются далее в настоящей главе, служат задаче укрепления независимости.

Тот факт, что национальное правозащитное учреждение является государственным органом, финансируемым государством, порождает определенные трудности. Кто-то может спросить, каким образом такое учреждение вообще может быть независимым, и этот вопрос имеет особое значение в странах, в которых правительство не всегда благосклонно относится к правам человека. Наиболее прямой ответ заключается в том, что правительство также финансирует другие важные независимые учреждения, особенно суды и общих контролеров. Тот факт, что дело обстоит именно так, сам по себе не означает, что суды никогда не могут быть независимыми. Опыт показывает, что суды в целом могут и должны действовать независимо от существующего в настоящий момент правительства.

Тем не менее независимость представляет собой относительную концепцию. Учреждение по определению создается государством и получает свой мандат на основании какого-либо конституционного положения или законодательства. Такое учредительное законодательство будет определять его функциональные параметры и его связь с государством с точки зрения представления докладов и может устанавливать ограничения в отношении степени независимости, которой пользуется данное учреждение. По этой причине независимость следует рассматривать с учетом ряда структурных и процедурных факторов, которые должны наличествовать для обеспечения высокой степени функциональной независимости учреждения. Эти факторы рассматриваются в последующих пунктах. Вместе с тем в конечном счете, хотя эти факторы являются основополагающими, ключ к независимости или доказательство ее наличия лежит в действиях учреждения и приверженности делу его членов. При любых структурных гарантиях, учреждение быстро станет известным как в национальном, так и в международном масштабах, и дела его будут говорить сами за себя.

Юридическая самостоятельность

Конституционное положение или закон, предусматривающие создание учреждения, должны наделять его отдельной правосубъектностью, с тем чтобы оно могло принимать решения и действовать независимо. Например, учреждение, которое является департаментом правительственного министерства, не является независимым. Учреждения, которые подотчетны министерству или отчитываются через него, находятся в менее независимом положении, чем те учреждения, которые подотчетны непосредственно парламенту или главе государства.

Функциональная самостоятельность

Учреждения должны иметь возможность заниматься повседневной деятельностью, независимо от какого-либо внешнего влияния. Это означает, что они вправе разрабатывать свои правила процедуры, которые не могут быть изменены каким-либо внешним органом. Рекомендации, доклады или решения учреждения не должны обуславливаться одобрением внешним органом или требовать их предварительного рассмотрения. Это же относится к деятельности по программам.

Все сотрудники национального правозащитного учреждения должны в конечном счете отчитываться перед главой национального правозащитного учреждения и быть подотчетными ему, хотя осуществление повседневных функций может быть делегировано. Нельзя допускать, чтобы старшие сотрудники назначались или увольнялись кроме как по решению главы учреждения, принятому предпочтительно в консультации со всеми членами. Иное означало бы серьезный подрыв независимости учреждения.

В Парижских принципах указывается, что учреждение должно иметь право заслушивать любое лицо и запрашивать любую информацию, необходимую для оценки ситуаций, относящихся к его компетенции. Учредительное или уполномочивающее законодательство должно предусматривать юридические полномочия для этого. Фактически эти юридические полномочия являются предварительным условием для наделения учреждений полномочиями проводить расследования. (Этот вопрос рассматривается более подробно в главе V.)

Финансовая самостоятельность

Парижские принципы требуют от государства обеспечивать, чтобы учреждение располагало средствами для найма своего персонала и аренды помещений. Финансовая самостоя-

тельность имеет решающее значение. Учреждение, которое не осуществляет контроля над своими финансами или над их использованием, не может быть независимым. В замечаниях общего порядка Подкомитета (пункт 2.6) конкретно указывается, что:

Обеспечение надлежащего финансирования государством должно как минимум включать:

- a) выделение средств на аренду надлежащих помещений, по крайней мере, для штаб-квартиры учреждения;
- b) выплату окладов и пособий его сотрудникам в размере, сопоставимом с размером окладов и выплат в государственной службе;
- c) выплату вознаграждения уполномоченным (в соответствующих случаях); и
- d) создание коммуникационных систем, включая телефонную связь и Интернет.

Надлежащее финансирование должно в разумной степени обеспечивать неуклонную и постепенную реализацию мер по совершенствованию операций учреждения и выполнение его мандата.

Финансирование из внешних источников, например партнерами по процессу развития, не должно образовывать основную сумму финансирования национального правозащитного учреждения, поскольку именно государство несет ответственность за предоставление минимальных бюджетных средств на проведение деятельности, с тем чтобы дать ему возможность функционировать в целях выполнения своего мандата.

Финансовые системы должны быть таковыми, чтобы национальное правозащитное учреждение обладало полной финансовой самостоятельностью. Его финансирование должно предусматриваться отдельной строкой бюджета, в отношении которой учреждение обладает абсолютным контролем и полномочием по управлению.

Источник и характер финансирования учреждения должны быть определены в учредительном законодательстве и должны, как минимум, охватывать основные функции. Некоторые национальные правозащитные учреждения могут составлять свой собственный бюджет, который затем представляется на рассмотрение непосредственно парламента или национального законодательного органа и который обосновывается в этом органе. Далее парламент отвечает за рассмотрение и одобрение бюджетных ассигнований, а также изучение и оценку финансовой отчетности, представленной для обоснования порядка использования этих средств.

Менее целесообразно увязывать бюджет учреждения с бюджетом какого-либо правительственного министерства. Даже если фактическое вмешательство не имеет места, такая связь может создавать впечатление отсутствия независимости. Это особенно верно в том случае, если учреждение может заслушивать жалобы, поскольку финансовые связи могут приводить к возникновению реальной или видимой коллизии интересов.

Финансирование также должно быть устойчивым, т.е. должно быть защищено от произвольного сокращения в период, который оно охватывает. Благодаря этому нельзя будет использовать решения или действия учреждения для обоснования сокращения размера средств. Безусловно, парламент является конечной инстанцией для решения вопросов расходования средств, и в трудной финансовой ситуации в круг его обязанностей и функций входит надзор над расходованием государственных расходов и, если это необходимо, их ограничение. При таких обстоятельствах, как минимум, сокращение бюджетных средств не должно быть несопоставимым сокращениям по другим основным функциям, особенно в области обеспечения верховенства права.

Обеспечение независимости посредством процедур назначения и увольнения сотрудников

Учреждения являются независимыми только в той степени, в какой независимы их сотрудники. Таким образом, процедуры назначения и увольнения имеют решающее значение. Положения и условия, которые регулируют назначение и увольнение сотрудников, должны в связи с этим быть установлены в конституционном положении и/или в учредительном законодательстве⁴⁴.

Способ назначения: см. предыдущий раздел.

Критерии для назначения: сотрудники должны обладать профессиональной квалификацией и опытом для выполнения своих служебных обязанностей. Критерии для назначения должны быть ясными и хорошо известными. Должны наличествовать признанные компетентность и опыт в области прав человека, а также послужной список, который свидетельствует о честности, неподкупности, компетентности и независимости сотрудника. Положения и условия, регулирующие назначение сотрудников, должны быть прозрачными, т.е. должны быть изложены в конституционном положении или в законодательстве (или в обоих источни-

⁴⁴ См. также замечания общего порядка Подкомитета (пункт 2.9).

ках), которые предусматривают создание национального правозащитного учреждения. Они должны включать:

- способ назначения;
- критерии для назначения (профессиональная квалификация, признанная компетентность, послужной список, свидетельствующий о честности, неподкупности и независимости и т.д.);
- продолжительность или срок назначения, а также возможность повторного назначения (гарантированное, срочное назначение с возможностью продления).

Срок назначения и возможность повторного назначения: сотрудникам национальных правозащитных учреждений следует предоставлять гарантированные, срочные назначения. Продолжительность срока назначения может различаться, но должна быть достаточной для обеспечения эффективного функционирования учреждения. В некоторых случаях этот срок является более продолжительным, чем обычный срок пребывания правительства у власти (от пяти до семи лет), и это позволяет обеспечивать надежное, долгосрочное и стабильное руководство. Если в учреждении работает определенное число сотрудников, то следует рассмотреть порядок регулирования истечения срока назначения, с тем чтобы гарантировать преемственность. Парижские принципы предусматривают, что сроки назначения должны быть возобновляемыми.

Назначение на слишком короткий срок, например на два года, может ограничивать независимость или рассматриваться как ограничивающее ее. Сотрудники могут полагать, что их повторное назначение зависит от того, насколько приемлемыми они являются для правительства сегодняшнего дня. Кроме того, короткие сроки назначения продолжительностью два года или менее не дают сотрудникам учреждения времени для того, чтобы они могли иметь свое видение и претворять его в жизнь, и потому могут негативно сказываться на потенциальной эффективности деятельности учреждения.

Кто может увольнять сотрудников и на каком основании? Свобода от произвольного увольнения имеет решающее значение для независимости. Поскольку учреждения вправе высказывать замечания в отношении действий правительства, они должны быть защищены от ответных мер. По этой причине учредительное законодательство должно весьма подробно уточнять обстоятельства, при которых может быть уволен член учреждения. Основания для увольнения должны ограничиваться серьезным проступком, явно ненадлежащим поведением или серьезной неспособностью выполнять обязанности. Механизмы увольнения должны быть независимыми от исполнительной власти, например комитет в составе старших судей, суд или голосование в парламенте. Когда парламенту предоставляется такое полномочие, голосование большинством голосов часто является недостаточным для увольнения. Это призвано минимизировать возможность произвольных действий правящей партии. В своих замечаниях общего порядка Подкомитет по аккредитации далее отметил, что:

- a) увольнение или принудительная отставка любого члена может привести к проведению специального пересмотра статуса аккредитации национального правозащитного учреждения;
- b) увольнение должно производиться в строгом соответствии со всеми материально-правовыми и процессуальными требованиями, установленными законом;
- c) увольнение не должно допускаться на основании исключительно дискреционных полномочий назначающих органов.

Вкратце о независимости, сроке пребывания в должности и увольнении

В обследовании, проведенном УВКПЧ, почти 80% респондентов указали, что срок их полномочий составлял от трех до пяти лет, что является разумным для обеспечения срока членства. При этом всего 70% респондентов отметили, что учредительное законодательство предусматривает основания, по которым члены могут быть уволены, и даже меньшее число респондентов (чуть менее 60%) указали, что закон предусматривает процедуру увольнения членов.

Независимость в результате предоставления привилегий и иммунитетов

Члены национального правозащитного учреждения должны пользоваться иммунитетом от гражданско- и уголовно-правового разбирательства в связи с действиями, совершенными ими в своем официальном качестве. Такие привилегии и иммунитеты помогают обеспечить независимость в результате предоставления членам правовой гарантии того, что они не столкнутся с мстостью, например недовольных сторон. Следовательно, привилегии и иммунитеты могут быть особенно важными для учреждений, которым предоставлено полномочие получать жалобы на нарушение прав человека и предпринимать соответствующие действия в связи с этим. Подкомитет настоятельно рекомендовал включить во внутреннее законодательство положения, обеспечивающие защиту сотрудников от юридической ответственности за действия, предпринятые ими в своем официальном качестве сотрудника национального правозащитного учреждения (замечания общего порядка, пункт 2.5).

Кроме того, члены и сотрудники учреждения должны быть неприкосновенными и освобожденными от обыска, изъятия, реквизиции и конфискации или любой другой формы вмешательства в их архивы, файлы, документы, сообщения, имущество, средства и активы, связанные с такой должностью или имеющиеся в их владении. Этот иммунитет является весьма важным для защиты способности национального правозащитного учреждения собирать и хранить доказательства и документы и имеет жизненно важное значение для обеспечения безопасности подателей жалоб и свидетелей. Это в свою очередь является предварительным условием выполнения национальным правозащитным учреждением своих функций, что часто связано с рассмотрением утверждений о нарушениях, совершенных отдельными лицами, находящимися на властных должностях, включая полицейских, военнослужащих и сотрудников служб безопасности.

4. Принципы, которые применяются к национальным правозащитным учреждениям, обладающим квазисудебными полномочиями

Все национальные правозащитные учреждения должны обладать общим полномочием по защите прав человека и конкретным полномочием по рассмотрению «любого случая нарушения прав человека», а также изучению «по своему усмотрению любых вопросов, относящихся к его компетенции». Кроме того, некоторые учреждения могут рассматривать «жалобы и заявления», касающиеся отдельных ситуаций. Это полномочие именуется «квазисудебным полномочием».

В этом отношении Парижские принципы не являются столь ясными, каковыми они могли бы быть. Для целей настоящего обсуждения «квазисудебным учреждением» является национальное правозащитное учреждение, которое выполняет административные или квазисудебные функции и которое обладает компонентом по вынесению решений в отношении какой-либо отдельной жалобы. Учреждения, которые получают отдельные жалобы, связаны общими принципами административного права: они могут быть разными в каждой стране, однако они, как правило, включают такие понятия, как процессуальная справедливость, надлежащее разбирательство и надлежащее делегирование полномочий и соответствующее осуществление дискреционных полномочий. Они должны быть отражены в уполномочивающем законодательстве и во внутренних процедурах. Национальное правозащитное учреждение должно также обладать юридическими полномочиями, связанными с проведением расследований, и должно быть в состоянии непосредственно осуществлять эти полномочия. Они могут включать полномочия по обеспечению явки свидетелей и предоставлению соответствующих доказательств.

Существуют два основных вида учреждений, выполняющих функции по рассмотрению жалоб. Первыми являются национальные правозащитные учреждения, которые могут сами выносить решение, обязательное для сторон, после проведения соответствующего расследования. Учреждения второго вида – которые встречаются чаще, – могут выносить заключения и передавать вопрос специальному комитету или трибуналу, являющемуся независимым от данного учреждения, или судам, с тем чтобы получить обязательное для сторон решение. В зависимости от своего правового мандата национальные правозащитные учреждения могут предпринимать действия от имени подателя жалобы в ходе всего процесса или же по соображениям публичного интереса. В некоторых случаях податели жалоб должны обеспечить свою представленность.

Учреждения, обладающие квазисудебными полномочиями, являются более оперативными, менее дорогостоящими и более доступными для рассмотрения нарушений прав человека, чем традиционные судебные системы. Те учреждения, которые выносят свои решения, могут урегулировать вопросы без обращения в суд. Однако это может порождать озабоченность относительно предвзятости, поскольку та же организация, которая проводит расследование, как правило, не должна выносить решения по тем же делам. Именно по этой причине во многих странах правительства создали отдельные комитеты или трибуналы, с тем чтобы разделить функции вынесения решения и проведения расследования.

Процедуры в правозащитных учреждениях, как правило, являются более доступными, поскольку они обычно осуществляются бесплатно, не требуют участия адвоката и менее формальны. Национальные правозащитные учреждения и специальные трибуналы, в частности, предлагают большой объем специальных знаний и опыта и стремятся обеспечить средства правовой защиты, которые основываются на реституционном правосудии, а не на наказании, хотя определенные виды поведения могут привести к назначению уголовных санкций и вынесению других предписаний для обеспечения соблюдения.

Обладающие квазисудебными полномочиями национальные правозащитные учреждения вправе выносить заключения обычно в форме окончательного доклада после проведения расследования. Они могут выносить рекомендации органам власти, предлагая поправки в законодательство или его реформу. Стороны могут сделать выбор в пользу соблюдения такого заключения или же национальное правозащитное учреждение может передать вопрос на рассмотрение специального трибунала или комитета, или же судов. Во многих странах затем проводится полное слушание по делу.

В. МЕЖДУНАРОДНЫЙ КООРДИНАЦИОННЫЙ КОМИТЕТ И ЕГО СИСТЕМА АККРЕДИТАЦИИ

Международный координационный комитет национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, был первоначально создан национальными правозащитными учреждениями на Международной конференции в Тунисе в 1993 году. Он осуществляет на международном уровне координацию деятельности национальных правозащитных учреждений, соответствующих Парижским принципам, включая:

- взаимодействие и сотрудничество с системой Организации Объединенных Наций;
- сотрудничество и координацию деятельности национальных правозащитных учреждений и региональных групп и региональных координационных комитетов;
- обмен сообщениями между его членами и с заинтересованными сторонами, включая, в надлежащих случаях, общественность в целом;
- процесс накопления знаний и управление ими;
- разработку руководящих принципов, программ, заявлений;
- осуществление соответствующих инициатив;
- организацию конференций.

Международный координационный комитет также осуществляет аккредитацию своих членов, оказывает помощь тем национальным правозащитным учреждениям, которые подвергаются угрозе, и поощряет предоставление технической помощи, например в области образования и подготовки кадров в целях развития и укрепления потенциала национальных правозащитных учреждений.

В 2008 году Международный координационный комитет был инкорпорирован согласно швейцарскому праву с бюро в составе 16 членов с правом голоса, представляющих четыре региона.

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека является постоянным наблюдателем в Подкомитете по аккредитации и выступает в качестве секретариата Международного координационного комитета.

В декабре 2008 года в своей резолюции 63/172 (см. приложение VII ниже) Генеральная Ассамблея рекомендовала национальным правозащитным учреждениям добиваться аккредитации через Международный координационный комитет и с удовлетворением отметила укрепление процедуры аккредитации и продолжающееся оказание Управлением Верховного комиссара по правам человека помощи в этой связи. Она с удовлетворением отметила также продолжающуюся работу региональных сетей по вопросам прав человека в Европе, Сети национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека в Северной и Южной Америке, Азиатско-Тихоокеанского форума национальных учреждений по вопросам прав человека и Сети африканских национальных учреждений по вопросам прав человека.

1. Что такое аккредитация?

«Аккредитация» представляет собой официальное признание того, что национальные правозащитные учреждения соответствуют Парижским принципам или продолжают в полной мере их соблюдать. Аккредитация осуществляется согласно правилам процедуры Подкомитета по аккредитации Международного координационного комитета (см. приложение III).

Эти правила процедуры предусматривают, что Подкомитет по аккредитации обладает мандатом по рассмотрению и анализу заявок на аккредитацию, направляемых Председателем Международного координационного комитета, и выносит Комитету рекомендации по поводу соблюдения подателями заявок Парижских принципов. В настоящее время существует три уровня аккредитации:

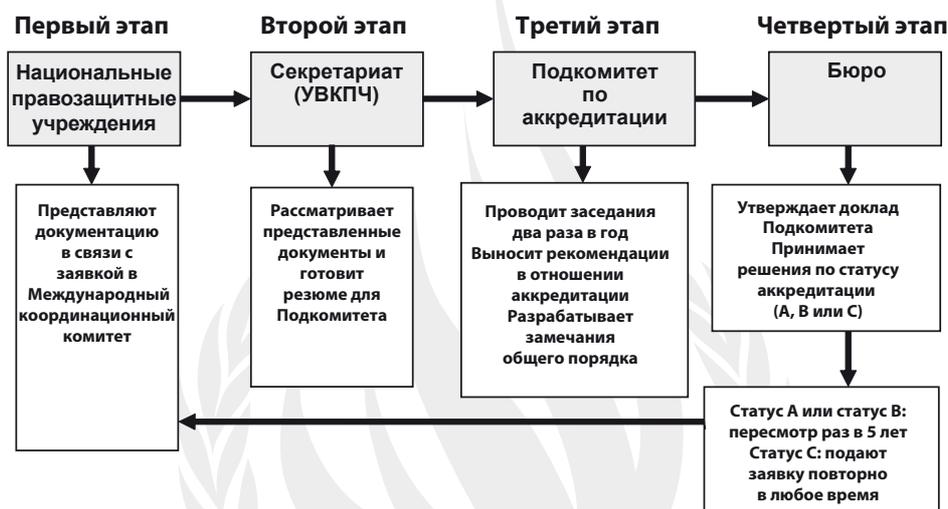
- **“А”** Член Комитета, обладающий правом голоса: полностью соответствует Парижским принципам;
- **“В”** Член Комитета, являющийся наблюдателем: неполностью соответствует Парижским принципам или еще не представил достаточную документацию для такого определения;
- **“С”** Не являющийся членом Комитета: не соответствует Парижским принципам.

Учреждения со **статусом “А”** демонстрируют соблюдение Парижских принципов. Они могут в полной мере участвовать в международной и региональной деятельности и в заседаниях национальных учреждений в качестве членов, обладающих правом голоса, и могут входить в состав Бюро Международного координационного комитета или любого подкомитета, созданного Бюро. Они также могут участвовать в работе сессий Совета по правам человека и выступать по любому пункту повестки дня, представлять документацию и занимать отдельное место в зале заседаний.

Учреждения со **статусом “В”** могут участвовать в качестве наблюдателей в международной и региональной деятельности и в заседаниях национальных учреждений. Они не могут голосовать или входить в состав Бюро или его подкомитетов. Им не выдаются идентификационные карточки национальных правозащитных учреждений, они не могут выступать по пунктам повестки дня и представлять документацию Совету по правам человека.

Учреждения со **статусом “С”** не имеют прав и привилегий в Международном координационном комитете или на форумах Организации Объединенных Наций по правам человека. Они могут присутствовать на заседаниях Международного координационного комитета по приглашению Председателя Бюро.

Международный координационный комитет и его процедура аккредитации



Национальные правозащитные учреждения аккредитуются Подкомитетом по аккредитации под эгидой УВКПЧ (резолюция 2005/74 Комиссии по правам человека)

2. Почему важна аккредитация?

Аккредитация предоставляет международное признание национальному правозащитному учреждению и подтверждает его соответствие Парижским принципам, а также его добросовестность, что открывает дверь для участия в работе и принятии решений Международным координационным комитетом, а также в работе Совета по правам человека и других органов Организации Объединенных Наций. Например:

Национальные правозащитные учреждения, аккредитованные Международным координационным комитетом, как организации, деятельность которых согласуется с Парижскими принципами, могут участвовать в работе Совета и выступать в независимом качестве... Представляется важным, чтобы был сохранен принцип, согласно которому выступать в Совете могут только те национальные учреждения, деятельность которых признана соответствующей Парижским принципам⁴⁵.

Отказ в аккредитации позволяет международному сообществу узнать, что национальное учреждение не является полностью независимым или эффективным и в связи с этим не является полностью заслуживающим доверия. Непосредственная польза от процесса аккредитации заключается в вынесении Подкомитетом по аккредитации рекомендаций, которые в свою

⁴⁵ A/HRC/4/91, пункт 15.

очередь обеспечивают надежную основу для будущих усилий по укреплению учреждения и участию национальных органов в этой деятельности.

К июню 2010 года 67 национальных правозащитных учреждений были аккредитованы Международным координационным комитетом в качестве организаций, соответствующих Парижским принципам.

3. Кто предоставляет аккредитацию?

Согласно Статуту Международного координационного комитета его Подкомитет по аккредитации несет ответственность за рассмотрение вопроса о соответствии национального правозащитного учреждения Парижским принципам посредством процедуры аккредитации (статья 1.1, см. приложение III ниже).

Подкомитет по аккредитации рассматривает и анализирует заявку на аккредитацию и представляет Бюро Международного координационного комитета рекомендации относительно соблюдения подателем заявки Парижских принципов.

В Подкомитет по аккредитации входят по одному аккредитованному учреждению со статусом «А» от каждой из четырех региональных групп: Африки, Северной и Южной Америки, Азиатско-Тихоокеанского региона и Европы. Члены Подкомитета назначаются региональными группами на трехлетний срок, который может быть возобновлен.

Секция УВКПЧ по национальным учреждениям и региональным механизмам оказывает поддержку в работе Бюро и Подкомитета. Конкретно она готовит резюме по ключевым вопросам, касающимся соблюдения подавшим заявку учреждением Парижских принципов, которые Подкомитет использует при вынесении своих рекомендаций в отношении аккредитации. Эти резюме размещаются на вебсайте форума национальных правозащитных учреждений⁴⁶ при вынесении решения об аккредитации. Еще одним источником информации являются ежегодные доклады Генерального секретаря Совету по правам человека о процедуре аккредитации.

Подкомитет также постоянно занимается разработкой замечаний общего порядка, касающихся общих вопросов или важных аспектов толкования Парижских принципов. Они призваны служить руководством для национальных правозащитных учреждений в том, что касается процедуры аккредитации и осуществления Парижских принципов. Они также играют полезную роль в усилиях национальных правозащитных учреждений, добивающихся институциональных изменений, необходимых для обеспечения соблюдения Парижских принципов (см. приложение IV).

4. Каким образом принимается решение об аккредитации?

Статьи 10 и 11 Статута Международного координационного комитета охватывают, в частности, вопросы аккредитации (см. приложение III ниже). Они предусматривают, что:

Любое национальное правозащитное учреждение, стремящееся получить аккредитацию, направляет соответствующую заявку Председателю Комитета и представляет в обоснование своей заявки следующую документацию:

- копию законодательного положения или другого документа, на основании которого это учреждение было создано и выполняет свои функции, в его официальном или опубликованном формате;
- краткую информацию об организационной структуре учреждения, в том числе о кадровом составе и годовом бюджете;
- копию своего последнего ежегодного доклада или аналогичного документа в его официальном или опубликованном формате;
- подробное заявление, в котором оно подтверждает соблюдение им Парижских принципов или же объясняет, почему оно не соблюдает эти принципы, и любые предложения по обеспечению их соблюдения.

На основе такой документации Подкомитет составляет доклад, который Бюро затем рассматривает для принятия решения, под эгидой УВКПЧ и в сотрудничестве с ним, в отношении данной заявки. Бюро и Подкомитет осуществляют процедуры, которые способствуют диалогу и обмену информацией между ними и подавшим заявку национальным правозащитным учреждением, с тем чтобы принять справедливое решение.

На практике Секция УВКПЧ по национальным учреждениям и региональным механизмам рассматривает такую документацию и подготавливает критическое резюме, в котором указываются любые проблемные области. С помощью этого резюме осуществляется про-

⁴⁶ www.nhri.net.

верка по документам соблюдения подавшим заявку учреждением Парижских принципов, а также степени, в которой оно продемонстрировало свою независимость и эффективность по существу. Подавшее заявку учреждение получает копию и может представить дополнительную информацию, документацию или письменный комментарий по отмеченным в нем проблемам.

Процедура аккредитации стала более строгой и, как указано выше, предусматривает не только «бумажный обзор», но и шаги по получению от отделений Организации Объединенных Наций на местах, неправительственных организаций и других заинтересованных сторон соответствующих материалов по существу заявки. Любые такие материалы также представляются подавшему заявку учреждению, которое может высказать в отношении них свои замечания. И, наконец, с подавшим заявку учреждением устанавливается контакт по телефону, если Подкомитет полагает, что он нуждается в разъяснениях по любому вопросу, имеющему отношение к заявке. Если это необходимо, учреждению будет предложено предоставить дополнительные письменные документы.

Вынесенная в результате этого рекомендация основывается на упомянутых материалах, равно как и на замечаниях общего порядка Подкомитета, которые были разработаны с течением времени. Рекомендация носит конкретный характер и в некоторых случаях ограничена по срокам с упором на меры по исправлению положения, с тем чтобы обеспечить соблюдение Парижских принципов. Рекомендация направляется подавшему заявку учреждению, у которого есть 28 дней для ее оспаривания. После этого она направляется Бюро, решение которого является окончательным.

Рекомендация представляется Бюро для принятия решения наряду с любым оспариванием и любыми материалами, полученными в связи с либо рекомендацией, либо оспариванием. Любой член Бюро, который не согласен с рекомендацией, должен в течение 20 дней после ее получения уведомить Председателя Подкомитета и секретариат об этом. Секретариат незамедлительно уведомляет Бюро о высказанном возмущении и предоставляет всю необходимую информацию для разъяснения этого возмущения. Если в течение 20 дней после получения этой информации по меньшей мере четыре члена Бюро, представляющие различные региональные группы, уведомят секретариат о том, что они также возражают, эта рекомендация передается на рассмотрение на следующем заседании Бюро для принятия решения. Если по меньшей мере четыре члена Бюро из различных региональных групп не высказывают возражения против рекомендации в течение 20 дней после ее получения, то считается, что эта рекомендация была одобрена Бюро. Это решение является окончательным.

5. Когда принимаются решения об аккредитации?

Первоначальная аккредитация. Такое решение принимается, когда национальное правозащитное учреждение впервые подает заявку на членство в Международном координационном комитете. На основе документации, которую учреждению требуется представить (см. выше), оно должно также показать, что функционирует эффективно.

Решение о первоначальной аккредитации не может быть принято, если учреждение существует менее одного года.

Учреждения, которым отказано в полной аккредитации (статус «А»), могут в любое время снова подать заявку. Процедура является такой же. Однако особое внимание будет уделяться областям, в которых не обеспечено соблюдение Парижских принципов, отмеченное в ходе первоначальной процедуры. Хотя ни одно учреждение еще не отозвало свою заявку на первоначальную аккредитацию, нынешняя позиция заключается в том, что податель заявки будет рассматриваться, как если бы он никогда не подавал заявку на аккредитацию и не имел какого-либо статуса в Международном координационном комитете.

Периодическая повторная аккредитация. Все национальные правозащитные учреждения со статусом «А», а также учреждения со статусом «В», которые не подали заявку на пересмотр их статуса, подлежат повторной аккредитации через каждые пять лет (см. статью 15) для обеспечения того, чтобы они неизменно обеспечивали соблюдение Парижских принципов и улучшали положение в этой области. Статус национального правозащитного учреждения, которое не может продемонстрировать неизменное соблюдение Парижских принципов, может быть понижен (если оно не представит доказательства обратного в течение 12 месяцев).

Учреждения должны представлять документы в подкрепление своих заявок на повторную аккредитацию. Если только не существуют веские и исключительные обстоятельства, аккредитация национального правозащитного учреждения, которое не представляет эти документы, будет приостановлена до тех пор, пока оно не сделает этого. Национальное правозащитное учреждение с приостановленным статусом теряет все привилегии, свя-

занные с членством в МКК, в течение этого периода. Членство национального правозащитного учреждения в МКК, которое не подает заявку на повторную аккредитацию в течение одного года после приостановления статуса, прекращается полностью. Национальное правозащитное учреждение, срок членства которого истек или статус которого был понижен может вновь подать заявку на членство.

Отсрочка в повторной аккредитации. При исключительных обоснованных обстоятельствах повторная аккредитация может быть отсрочена по просьбе подавшего заявку учреждения. Например, повторная аккредитация Консультативной комиссии Франции была намечена на то время, когда в ее уполномочивающее законодательство вносились поправки. Эта процедура была отсрочена до принятия данных поправок.

Отзыв заявки на повторную аккредитацию. Хотя такая ситуация еще не возникала, если национальное правозащитное учреждение со статусом «А» вынуждено отозвать свою заявку на повторную аккредитацию без каких-либо оснований, то, по всей вероятности, будет считаться, что оно не подало такую заявку и его статус был приостановлен. Национальное правозащитное учреждение со статусом «В» при таких же обстоятельствах скорее всего сохранит свой статус.

Обзор. Председатель Международного координационного комитета или один из членов Подкомитета по аккредитации может начать обзор в отношении любого национального правозащитного учреждения со статусом «А», если они считают, что изменившиеся обстоятельства могут затрагивать соблюдение им Парижских принципов (например, если в его уполномочивающее законодательство были внесены поправки). От национальных правозащитных учреждений со статусом «А» требуется уведомлять Председателя о любых таких изменениях, хотя обзор может также проводиться по получению информации из других источников. Обзор соблюдения учреждением Парижских принципов должен быть завершен в течение 18 месяцев. В ходе обзора национальное правозащитное учреждение сохраняет свой статус аккредитации. Если национальное правозащитное учреждение, в отношении которого проводится обзор, не представляет в течение 18-месячного периода достаточных документальных доказательств, с тем чтобы убедить Бюро в том, что оно продолжает соблюдать Парижские принципы, то срок его членства истечет. Национальное правозащитное учреждение, срок членства которого истек, может вновь подать заявку на членство.

6. Заблаговременное предупреждение

Ниже перечисляются некоторые угрозы, с которыми могут сталкиваться национальные правозащитные учреждения:

- сокращение финансовых средств;
- ограничения в отношении их мандатов;
- создание дополнительных/конкурирующих учреждений, которые в большей степени ориентированы на правительство;
- запугивание и/или угрозы смертью или насилием в отношении их сотрудников;
- устранение уполномоченных.

Все эти угрозы могут подорвать их способность функционировать эффективно.

В контексте национального правозащитного учреждения «заблаговременное предупреждение» означает, что возникла угроза его жизнеспособности на основании достоверной, собранной на местах оперативной информации. Вполне возможно, что посторонние лица могут узнать о потенциальных проблемах прежде, чем о них будет осведомлено само учреждение.

Иногда «заблаговременное предупреждение» будет сопряжено с действиями, предпринять которые намеревается правительство, например:

- мнение, согласно которому уполномочивающее законодательство следует изменить таким образом, что это может сказаться на соблюдении национальным учреждением Парижских принципов;
- мнение, согласно которому процесс выдвижения кандидатур уполномоченных должен быть менее прозрачным или в любом случае проводится таким образом, что это может вести к возникновению подозрений в отношении их независимости (вполне возможно, что эти озабоченности возникнут в ходе самого процесса выдвижения кандидатур);

- мнение, согласно которому уполномоченные или ключевые должностные лица должны быть выведены из штата учреждения вследствие их действий, которые могут рассматриваться как противоречащие политике правительства.

Международный координационный комитет разработал руководящие принципы, касающиеся действий, которые он должен предпринять в случае возникновения таких угроз для их устранения⁴⁷. В связи с этим механизм заблаговременного предупреждения может рассматриваться как шаг в предотвращении «изменившихся обстоятельств», которые могут привести к пересмотру статуса аккредитации.

7. Контрольный перечень вопросов для оценки соблюдения Парижских принципов

Нижеследующий контрольный перечень вопросов может помочь в оценке соблюдения учреждением Парижских принципов. В нем указываются Парижские принципы и минимальные требования по их выполнению. Если принцип или требование или любая часть их не взяты непосредственно из Парижских принципов, то они даются курсивом.

Соблюдение Парижских принципов нельзя оценить с помощью простого ответа «да» или «нет». В качестве примера можно назвать принцип, требующий, чтобы учреждение имело мандат, «который охватывает как можно более широкий круг вопросов». В контрольном перечне вопросов предпринимается попытка разработать иерархию возможностей для таких случаев, с тем чтобы можно было оценить степень, с которой какое-либо учреждение соблюдает этот стандарт, что никоим образом не подразумевает, что относительно низкая степень соблюдения будет сочтена неудовлетворительной.

Данный контрольный перечень вопросов не является исчерпывающим: изучение функций учреждения не должно заканчиваться вопросом о том, может ли оно выполнить какую-либо данную функцию. Гораздо важнее способности сделать что-то является такое осуществление работы, которое на деле демонстрирует основополагающую независимость и профессиональную компетентность учреждения. Контрольный перечень вопросов включает виды деятельности, имеющие ключевое основополагающее значение для его функций. По этой же причине функции национальных правозащитных учреждений, обладающих квазисудебными полномочиями, сформулированы таким образом, чтобы задать вопрос о том, осуществляют ли фактически такие учреждения такие виды деятельности, а не имеют ли они для этого соответствующие полномочия.

⁴⁷ «National institutions in need: guidelines for early warning», размещено на вебсайте www.nhri.net.

Контрольный перечень вопросов для оценки соблюдения Парижских принципов

Принцип	Требования	Да	Нет
Полномочия (мандат)	Мандат изложен в конституции или законодательстве		
	Мандат предусматривает полномочия по поощрению и защите прав человека		
Полномочия (общая юрисдикция)	Полномочия определены в законодательстве		
Полномочия (предметная юрисдикция)	Полномочия являются настолько широкими, насколько это возможно (от наиболее широких до менее широких)		
	■ Включают и гражданские, и политические права, а также экономические, социальные и культурные права		
	■ Включают большинство гражданских и политических, а также экономических, социальных и культурных прав		
	■ Включают только гражданские и политические права		
	■ Включают подкласс гражданских и политических прав		
	■ Ограничиваются одним вопросом прав (например, по признаку расы или дискриминации)		
Полномочия (целевая юрисдикция)	Полномочия являются настолько широкими, насколько это возможно (от наиболее широких до наименее широких)		
	■ В отношении государства и частного сектора (с публичной функцией) без ограничения ⁴⁸		
	■ В отношении государства без ограничения		
	■ Частичное ⁴⁹ ограничение в отношении важнейших государственных органов ⁵⁰		
	■ Общее число ограничений в отношении важнейших государственных органов		
Полномочия (временная юрисдикция)	Полномочия являются настолько широкими, насколько это возможно (от наиболее широких до наименее широких)		
	■ Учреждение может рассматривать вопрос, даже если он возник до его создания		
	■ Вопрос о сроках после создания учреждения не возникал		
	■ Дискреционные полномочия ограничивать изучение "старых" дел		
	■ Законом установлены пределы в отношении способности изучать "старые" вопросы		
Функция (выносить рекомендации)	Учреждение может выносить рекомендации по своей собственной инициативе		
	■ В отношении законодательных или административных положений		
	■ В отношении любого нарушения, рассматриваемого учреждением		
	■ В отношении положения в стране в целом или конкретных ситуаций		
	■ В отношении ситуаций, характеризующихся нарушениями, и реакции правительства на них		
	Учреждение может выносить рекомендации непосредственно, используя право на независимое рассмотрение		
	Учреждение может публиковать рекомендации, используя право на независимое рассмотрение или без предварительного одобрения		

⁴⁸ «Без ограничения» в этом контексте означает отсутствие ограничения, кроме как в отношении судов и парламента.

⁴⁹ «Частичное» в этом контексте означает либо то, что ограничение не относится ко всем важнейшим государственным органам, либо то, что ограничение не носит абсолютного характера.

⁵⁰ «Важнейший государственный орган» в этом контексте означает армию, полицию, силы безопасности или аналогичные органы.

Принцип	Требования	Да	Нет
Функции (другие)	Поощрять согласование положений внутреннего законодательства и практики с международными документами по правам человека, а также их эффективное осуществление, в том числе путем:		
	■ <i>Участия в пересмотре законодательства и политики во время ратификации</i>		
	■ <i>Регулярного пересмотра и представления официальных замечаний в отношении законопроектов и политики</i>		
	■ <i>Регулярного пересмотра и представления официальных замечаний в отношении положения в области прав человека в целом или ключевых вопросов</i>		
	Содействие ратификации международных документов по правам человека		
	Содействие подготовке докладов государства о правах человека (от наиболее широких до наименее широких)		
	■ <i>Прямое участие в подготовке полного доклада</i>		
	■ <i>Разработка раздела(ов), касающегося(ихся) своей деятельности, и проведение обзора доклада</i>		
	■ <i>Разработка раздела(ов), касающегося(ихся) своей деятельности</i>		
	■ <i>Рассмотрение доклада полностью или частично</i>		
	Сотрудничество с международными и региональными правозащитными органами и другими национальными учреждениями		
	Разработка и участие в осуществлении информационно-просветительских и исследовательских программ по вопросам прав человека, в том числе путем:		
	■ <i>Содействия в разработке/рассмотрении учебных программ для школ</i>		
	■ <i>Содействия в подготовке сотрудников пенитенциарной системы, полицейских, военнослужащих и сотрудников сил безопасности</i>		
	Проведение информационно-просветительской работы по вопросам прав человека посредством распространения информации в системе образования, информирования и использования органов печати, в том числе путем:		
	■ <i>Опубликования ежегодного доклада</i>		
	■ <i>Регулярного распространения информации о важных случаях через средства массовой информации</i>		
■ <i>Разработки базовых брошюр, касающихся работы учреждения</i>			
Состав (общий плюрализм)	Членский состав демонстрирует наличие плюрализма (от высокой до низкой степени)		
	■ <i>Включает представителей основных социальных сил, в том числе неправительственных организаций, профсоюзов и профессиональных ассоциаций</i>		
	■ <i>Включает представителей наиболее уязвимых групп (этнических, религиозных меньшинств, инвалидов и т.д.)</i>		
	■ <i>Один член учреждения с представительными консультативными советами или комитетами, или же аналогичные структурные механизмы, способствующие плюралистическому участию и обеспечивающие его</i>		
	■ <i>Один член учреждения</i>		
	Членский состав отражает гендерную сбалансированность		
	Состав персонала является широко представительным и гендерно сбалансированным		

Принцип	Требования	Да	Нет
Состав (процедура назначения)	Назначение производится в соответствии с официальным актом		
	Назначение производится на конкретно указанный срок (однако не слишком короткий, например два года, чтобы потенциально воздействовать на уровень независимости и эффективности)		
	Назначение может возобновляться при обеспечении плюрализма		
	<i>Процедура назначения, срок, возобновляемость и критерии, установленные в законодательстве</i>		
	Процедура назначения сопряжена с поддержкой плюрализма и независимости		
	■ <i>Выдвижение кандидатов, включая предложения гражданского общества</i>		
	■ <i>Процедура отбора сопряжена с участием парламента</i>		
Состав (процедура увольнения)	Условия, при которых сотрудник может быть уволен, изложены в законодательстве		
	Условия касаются серьезного проступка, ненадлежащего поведения, коллизии интересов или только некомпетентности		
	Решение об увольнении требует одобрения, предпочтительно самостоятельным органом, таким как группа судей высокого суда, или как минимум по решению большинства в две трети членов парламента		
Независимость	Если в членский состав входят должностные лица правительства, то они обладают только консультативным качеством		
	Учреждение представляет доклады непосредственно парламента		
	Члены учреждения обладают иммунитетом в связи с их официальными действиями		
	Финансирование государством является достаточным для найма независимого персонала и аренды отдельных помещений		
	<i>Финансирование государством является достаточным для разработки основных программ⁵¹ по защите и поощрению прав человека</i>		
	Финансирование не подвергается финансовому контролю, который может сказываться на независимости		
	<i>Бюджет составляется самим учреждением</i>		
	Бюджет является отдельным от бюджета какого-либо департамента		
	<i>Учреждение обладает полномочием отстаивать бюджетные заявки непосредственно в парламенте</i>		
	Бюджет гарантирован		
	■ <i>Не подлежит произвольному сокращению в течение года, в отношении которого он одобрен</i>		
	■ <i>Не подлежит произвольному сокращению на следующий год</i>		

⁵¹ «Разработка основных программ» в этом контексте означает, что учреждение располагает достаточными средствами для проведения исследований, осуществления общих информационно-просветительских программ и опубликования ежегодного доклада.

Принцип	Требования	Да	Нет
Методы деятельности (изучение вопросов)	Учреждение может изучать по своему усмотрению любые вопросы, относящиеся к его компетенции, по своей собственной инициативе или по предложению его членов или любого лица, обратившегося с заявлением		
	Учреждение может заслушивать любое лицо, запрашивать любую информацию и любые документы, необходимые для проведения его работы		
	<i>Право заслушивать любое лицо и запрашивать любой документ обеспечено законом</i>		
	<i>Право посещать любые помещения для содействия проведению расследования обеспечивается законом</i>		
	<i>Воспрепятствование получению доступа к какому-либо лицу, документу или помещениям или же отказ в этом наказывается согласно закону</i>		
	<i>Учреждение обладает юридическим полномочием посещать и контролировать любое место содержания под стражей</i>		
	<i>Учреждение может посещать место содержания под стражей без предварительного уведомления</i>		
Методы деятельности (заседания)	Учреждение может обращаться к общественности для ее информирования о своих суждениях или рекомендациях, в том числе через любые средства массовой информации, без одобрения более высокой инстанции		
	Учреждение проводит заседания на регулярной основе, а также пленарные заседания		
	Специальные заседания могут быть созваны в случае необходимости		
	На заседаниях должны присутствовать все регулярно созываемые члены учреждения		
Методы деятельности (организационная структура)	Учреждение может создавать рабочие группы (в работе которых могут участвовать лица, не являющиеся членами национального правозащитного учреждения)		
	Учреждение может создавать региональные или местные отделы		
Методы деятельности (консультации)	Учреждение проводит консультации с другими органами, несущими ответственность за поощрение и защиту прав человека		
	Учреждение проводит консультации с неправительственными организациями, занимающимися вопросами прав человека или ведущими деятельность в смежных областях		
	<i>Учреждение разрабатывает совместные программы с неправительственными организациями, занимающимися вопросами прав человека или ведущими деятельность в смежных областях, особенно в области информационно-просветительской работы и образования</i>		

Заключение

Парижские принципы представляют собой международную нормативную основу для национальных правозащитных учреждений. Они предусматривают показатели, с учетом которых можно оценить легитимность национального правозащитного учреждения. В связи с этим весьма важно, чтобы те, кто участвует в работе учреждений, и те, кто участвовал в их создании и укреплении, в полной мере осознавали букву и дух Парижских принципов. Парижские принципы не всегда являются столь ясными, какими они могли бы быть, и представляют собой совокупность минимальных ожиданий. Тем не менее, особенно при толковании в широком смысле в соответствии с международными нормами в области прав человека в целом, они представляют собой важное изменение в национальной и международной правозащитной системе.

IV. ПООЩРЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Введение

Национальные правозащитные учреждения должны обладать мандатом по поощрению прав человека согласно Парижским принципам. В настоящей главе в первую очередь рассматриваются вопросы поощрения прав человека, а не их защиты не потому, что это важнее, но потому, что запросы и неотложные задачи в рамках мандата по защите прав человека могут требовать задействования основной доли ресурсов и соответственно вопросы поощрения отходят на второй план. Важно, чтобы этого не произошло. Правозащитные учреждения должны быть в состоянии привлекать и удерживать в своем штате квалифицированных сотрудников, занимающихся вопросами коммуникаций и информационно-просветительской работы, а также управлять отношениями со средствами массовой информации.

Вкратце о том, как осуществление мандата по поощрению прав человека обеспечивается ресурсами в национальных правозащитных учреждениях. Обследование, проведенное УВКПЧ, показывает, что ряд национальных правозащитных учреждений не ведут работу в области образования и исследований по вопросам прав человека, несмотря на то, что они обладают мандатом на это. Многие учреждения, особенно в Африке, Азии и Тихоокеанском регионе, заявили, что они не располагают достаточными ресурсами или материалами для проведения этой работы. В ходе обследования изучался вопрос о том, что влекут за собой эти мероприятия и каким образом их можно проводить. Выводы, сделанные по результатам обследования, способствуют пониманию совокупности возможностей, которые существуют для поощрения прав человека, и дают общие ориентиры относительно того, каким образом можно эффективно реализовать эти возможности⁵².

Цели обучения

После ознакомления с настоящей главой читатель сможет:

- разъяснить, почему поощрение прав человека является важной функцией учреждения, и определить руководящие принципы, которые оно должно соблюдать при выполнении этой функции;
- выявить и охарактеризовать виды деятельности по поощрению прав человека, которые, как правило, осуществляются национальными правозащитными учреждениями; и
- разработать и обосновать программу мер по поощрению прав человека, которая отвечала бы нуждам страны.

⁵² OHCHR, "Survey of national human rights institutions".

А. Что представляет собой поощрение прав человека и почему оно является важным?

Поощрение прав человека является основной функцией национальных правозащитных учреждений и основным элементом Парижских принципов. Оно позволяет распространять среди общественности и конкретных целевых групп информацию и знания о правах человека. В конечном счете оно позволяет создать культуру прав человека, с тем чтобы каждый человек в обществе разделял ценности, которые отражены в международных и национальных правозащитных правовых основах, и действовал соответственно. Успешная программа мер по поощрению прав человека позволяет отдельным лицам перейти от накопления знаний к действиям.

При всей необходимости законодательных положений, механизмов возмещения ущерба и других мер их недостаточно. Поощрение прав человека должно обеспечивать, чтобы члены общества:

- знали о своих правах и механизмах возмещения ущерба, которыми они могут воспользоваться в случае нарушения этих прав;
- понимали, что правами должны пользоваться и другие люди и что каждый человек разделяет ответственность за поощрение и защиту таких прав.

Должностные лица, обладающие властными полномочиями, должны осознавать обязательства в области прав человека, которые они должны поддерживать, и действовать соответственно.

Поощрение прав человека неотъемлемо связано с их защитой. Независимо от того, являются ли нарушения прав человека умышленными или неумышленными, структурными или конкретными, недостаток знаний может привести к таким действиям, которые нарушают правозащитные принципы. Иногда традиционный образ мышления и поведения может вылиться в нарушения прав человека. В любом случае образование в области прав человека и насаждение ценностей прав человека могут способствовать изменению поведения без необходимости применять меры наказания. В связи с этим успешное поощрение прав человека может прежде всего способствовать предупреждению нарушений прав человека.

Международные договоры возлагают на государство обязательство обеспечивать поощрение прав человека. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (статья 13), Конвенция о правах ребенка (статья 29), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статья 10) и Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 7) предусматривают, что проведение информационно-просветительской работы по вопросам прав человека является обязательством государства. В декларациях и программах действий, принятых на всемирных конференциях, включая Всемирную конференцию 1993 года в Вене, отражаются эти обязательства.

Правозащитные учреждения могут предпринимать целый ряд инициатив по поощрению прав человека и ограничиваются только своими ресурсами и воображением. Нижеследующие аспекты являются общераспространенными, однако этот перечень ни в коей мере не носит исчерпывающего характера:

- **просветительская деятельность и подготовка по вопросам прав человека**, в том числе в школах и в неформальных секторах, а также профессиональная подготовка;
- инициативы **по проведению информационно-просветительской работы**, включая кампании, мероприятия и встречи на местах с участием либо общественности в целом, либо конкретных целевых групп;
- **стратегии в отношении средств массовой информации**, в том числе проведение пресс-конференций, выпуск пресс-релизов и подготовка выдержек из материалов газет, проведение интервью по радио и телевидению и объявления службы общественной информации;
- **публикации**, включая общие информационные брошюры, ежегодные и специальные доклады, материалы на вебсайтах и материалы, разработанные для целевой аудитории;
- **семинары и/или практикумы** как средство изучения и содействия более глубокому пониманию основных вопросов прав человека и в этой связи содействия преобразованиям;
- **инициативы в рамках общины** в качестве общественного средства поощрения прав человека; и

■ **разработка политики** для обеспечения накопления и распространения знаний о возникающих проблемах в области прав человека и подход, который национальные правозащитные учреждения используют или будут использовать для решения этих вопросов.

Использование вышеупомянутых подходов и возможное принятие других подходов будут зависеть от:

- уровня осознания населением проблематики прав человека (если этот уровень является относительно высоким, то национальные правозащитные учреждения могут принять решение о том, чтобы не проводить встречи с представителями общественности);
- приоритетных озабоченностей в области прав человека (например, при несоблюдении прав человека женщин учреждение может разработать программы по решению этой проблемы);
- зрелости учреждения (недавно созданное учреждение может сосредоточивать свои усилия на информировании общественности о своем существовании и об услугах, которые оно может предлагать, причем такая деятельность может быть менее важной для ранее созданных и хорошо известных учреждений);
- опыта учреждения (недавно созданное учреждение может привлечь внешних специалистов для организации, например, специализированной подготовки сотрудников полиции);
- уровень грамотности целевого населения (короткие радиопередачи могут заменить печатные издания для охвата проживающего в отдаленных районах и в основном неграмотного населения);
- финансовых ресурсов (сообщения по телевидению могут быть эффективными, но и дорогостоящими, если только телевизионная станция не согласится передавать сообщения на безвозмездной основе); и
- возможности налаживания сотрудничества (расходы и сложность проведения информационных встреч по общим вопросам прав человека на местах можно понизить, например, в партнерстве с местными неправительственными организациями).

План действий на первый этап (2005–2009 годы) Всемирной программы образования в области прав человека предусматривает усилия по «образованию, обучению и информированию, которые предпринимаются для создания всеобщей культуры прав человека», а также проведение информационно-просветительской работы и создание центров документации (A/59/525/Rev.1).

Он был принят Генеральной Ассамблеей в июле 2005 года и размещен на вебсайте УВКПЧ. На втором этапе усилия будут сосредоточиваться на системе высшего образования и курсах подготовки в области прав человека для учителей и научно-педагогических работников, гражданских служащих, сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих на всех уровнях.⁵³

⁵³ A. Benavot and C. Braslavsky (eds.), *School Knowledge in Comparative and Historical Perspective: Changing Curricula in Primary and Secondary* (Dordrecht, Netherlands, Springer, 2007).

В. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

1. Стратегическая деятельность на базе программ

Информационно-просветительская деятельность учреждений должна основываться на программах, т.е. планироваться и адаптироваться для удовлетворения определенных нужд, и должна:

- соответствовать уровню аудитории;
- правильно строиться для достижения намеченных результатов;
- анализироваться для определения того, в какой степени достигнуты такие результаты.

Деятельность на основе программ должна носить стратегический и сбалансированный характер и осуществляться на основе сотрудничества.

Стратегические подходы разрабатываются посредством планирования, причем каждый элемент должен подкреплять стратегические первоочередные задачи. Деятельность должна осуществляться постепенно (от основных мероприятий к более конкретным и обширным мероприятиям). Например, подготовка публикации, касающейся прав человека и проблемы ВИЧ/СПИДа, может сочетаться с осуществлением общей информационно-просветительской программы и завершиться организацией национального семинара по этому вопросу.

Такая деятельность позволяет не только активнее распространять основные идеи, но и снижать издержки.

Хотя некоторые виды информационно-просветительской деятельности могут считаться *основными* – например, ежегодные доклады или публикации о работе национального правозащитного учреждения, – информационно-просветительская программа в целом должна соответствовать определенным стратегическим потребностям. Использование стратегического подхода также подразумевает **сотрудничество с партнерами**. Это помогает привлечь ресурсы, усилить пропагандистский эффект, улучшить отношения в общине и сводить к минимуму дублирование усилий. Сотрудничество также позволяет свести к минимуму наличие серьезных пробелов в такой программе и, по возможности, избегать конфликта концепций. Например, некоторые учреждения создали национальные комитеты по просветительской деятельности и обучению по вопросам прав человека, в состав которых входят представители гражданского общества, для конкретной цели поощрения и облегчения сотрудничества.

Эффект умножения также обеспечивается **подготовкой инструкторов**, которая, если она осуществляется надлежащим образом, может дать дополнительные выгоды, в первую очередь увеличить число информационных встреч или мероприятий по подготовке кадров, а также расширить охват аудитории. Два фактора имеют решающее значение для успеха программы. Во-первых, подготовка кадров должна давать людям и знания, и навыки для подготовки других лиц. Во-вторых, поскольку успех программы зависит от того, обладают ли подготовленные лица финансовым потенциалом или материальными ресурсами для последующего осуществления программы, весьма важно рассмотреть и поддерживать последующие мероприятия на стадии разработки.

2. Обучение, ориентированное на учащегося

Мероприятия в области подготовки кадров и образования должны быть ориентированы на участника или обучаемого, т.е. признавать, во-первых, что каждый человек, участвующий в учебной деятельности, приносит некий качественный элемент, который следует использовать, а во-вторых, что люди обучаются наиболее оптимальным образом посредством активного участия, а не пассивного выслушивания. Следует использовать обсуждение с участием специалистов, групповое обсуждение и секционные заседания, ролевые игры, тематические исследования и практические занятия.

Пособие «Профессиональная подготовка в области прав человека: руководство по методике профессиональной подготовки в области прав человека»⁵⁴ усиливает этот подход, указывая на то, что профессиональная подготовка в области прав человека должна быть:

- **интерактивной:** поскольку люди обучаются наиболее оптимальным образом тогда, когда они участвуют в процессе, на опыт обучаемых следует опираться посредством взаимодействия и активного участия;

⁵⁴ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.00.XIV.1.

- **гибкой:** инструктор должен создавать возможности для участия и поощрять его и не быть чрезмерно строгим, когда речь идет об учете учебного времени или перерывах;
- **значимой:** профессиональная подготовка должна иметь отношение к повседневному опыту обучаемого, особенно в целях профессиональной подготовки;
- **разнообразной:** использование различных методов преподавания способствует тому, чтобы обучаемые были мотивированными и заинтересованными.

3. В ходе осуществления программ следует использовать средства массовой информации

В качестве общего принципа при разработке информационно-просветительских мероприятий и мероприятий в области образования следует учитывать вопрос о том, каким образом можно привлечь и задействовать средства массовой информации. Позитивное освещение в средствах массовой информации может углубить осведомленность о национальном правозащитном учреждении и его деятельности и облегчить доступ к нему. Кроме того, участие средств массовой информации может способствовать информированию журналистов и повышает вероятность того, что в своей повседневной работе они будут уделять внимание правозащитной тематике или по крайней мере осведомлены по вопросам прав человека. Сотрудникам следует обеспечивать подготовку по вопросам коммуникации и отношений со средствами массовой информации, поскольку средства массовой информации могут играть решающую роль в обеспечении благоприятного восприятия национального правозащитного учреждения в стране⁵⁵.

Существует целый ряд причин, в силу которых весьма важно, чтобы учреждение обнародовало свои решения:

- создание культуры прав человека включает поощрение открытого и честного обсуждения вопросов прав человека. Этому способствует открытое использование средств массовой информации;
- цель национального правозащитного учреждения заключается в улучшении положения, сложившегося в области прав человека. Для этого учреждение должно иметь возможность открыто общаться и использовать органы печати для информирования общественности и мобилизации общественного мнения;
- безнаказанность процветает в условиях секретности. Распространение информации о предполагаемых правонарушениях ставит вопрос о тщательном контроле со стороны общественности, способствует привлечению правительства и, в случае необходимости, конкретного лица к ответственности за свои действия или бездействие;
- представление докладов о работе учреждения также позволяет ставить общественность в известность о его существовании и о том, какую помощь оно может оказывать;
- любое публичное и демократическое учреждение должно быть открытым и прозрачным с точки зрения своей деятельности. В этом отношении национальные правозащитные учреждения должны служить примером.

Планирование в области коммуникаций является ключевой частью любой стратегии в отношении средств массовой информации. Коммуникации часто рассматриваются просто как дополнительный компонент. В действительности коммуникации являются частью стратегического планирования и должны быть тесно интегрированы в него, включая анализ сильных и слабых мест национального правозащитного учреждения и конкретных особенностей средств массовой информации и положения в области прав человека.

⁵⁵ См. R. Carver, "Developing a communications plan", ACE Project, Media and Elections, размещено на вебсайте <http://aceproject.org/ace-en/topics/me>.

С. ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

1. Осуществление программ в секторе формального образования

Образование в области прав человека является ключевым фактором для создания культуры прав человека и нигде не имеет большего значения, чем в секторе формального образования. Международные договоры о правах человека предусматривают конкретное обязательство включать вопросы образования в области прав человека в формальный сектор, и национальные правозащитные учреждения часто разрабатывают программы для обеспечения соблюдения этого обязательства.

В настоящем разделе показано, каким образом учреждения могут оказывать поддержку в организации образования в области прав человека на уровнях начального, среднего и высшего образования.

Образование в области прав человека в начальных и средних школах

Усилия на первом этапе осуществления Всемирной программы образования в области прав человека (2005–2009 годы) сосредоточивались на начальных и средних школах. В ходе этого этапа подчеркивалось важное значение использования правозащитного подхода в школах. Все компоненты и процессы обучения, включая учебные программы, материалы, методы и подготовку кадров, способствуют обеспечению уважения прав человека всех участников и их осуществления в рамках системы школьного образования. План действий Программы также содержит ценную информацию и практические предложения относительно того, каким образом интегрировать образование в области прав человека в формальное образование в начальных и средних школах, и должен использоваться в качестве полезного средства национальными правозащитными учреждениями в разработке и осуществлении программ такого характера. В плане действий излагаются пять компонентов этой деятельности:

- обеспечение разработки надлежащей политики в области образования;
- планирование хода осуществления такой политики;
- обеспечение учебной атмосферы, способствующей просвещению в области прав человека;
- разработка процессов обучения и познания; и
- обеспечение профессионального роста учителей и других сотрудников системы образования.

Национальные правозащитные учреждения должны играть соответствующую роль по всем этим направлениям действий и могут непосредственно участвовать в обеспечении реализации некоторых аспектов. В нижеследующем разделе дается описание пяти компонентов и определяется возможный вклад национальных правозащитных учреждений.

Разработка политики

Разработка политики играет особую роль в образовании в области прав человека. Нормативные основы – включая международное право, конституционное право, законодательство, подзаконные акты, учебные программы, планы действий и программы профессиональной подготовки – в системе образования и в ее интересах должны отражать и поощрять правозащитные принципы и конкретно затрагивать вопросы образования в области прав человека и принимать их во внимание. Их следует строить на базе широкого участия всех ключевых заинтересованных сторон. Они должны соответствовать согласованным в международном плане стандартам, касающимся образования и образования в области прав человека, например стандартов, закрепленных в Конвенции о правах ребенка. Они должны согласовываться со всеми другими национальными и секторальными инициативами в области образования, прав человека и по смежным вопросам (дискриминация, мигранты и т.д.).

В качестве одной из заинтересованных сторон в образовании в области прав человека национальное правозащитное учреждение должно участвовать в консультациях при разработке нормативных основ в отношении образования/образования в области прав человека. Национальные правозащитные учреждения могут инициировать такую разработку путем внесения предложений в министерство образования и путем обеспечения использования их знаний и опыта и соблюдения международных стандартов.

Например, крайне важны учебные программы: они содержат для учителей ориентиры в отношении того, какие материалы следует представлять вниманию учеников. В связи с этим учебная программа должна быть соответствующей и надлежащим образом отражать правозащитные принципы. Как правило, специалисты по вопросам образования в структуре министерства об-

разования, часто в консультации с другими заинтересованными сторонами, разрабатывают и пересматривают учебные программы. Национальные правозащитные учреждения могут играть важную роль в этом процессе, например путем обеспечения того, чтобы работники системы образования получали надлежащую подготовку по правозащитной тематике.

Осуществление политики

Политика является эффективной только в том случае, если она успешно реализуется. По этой причине необходимо проявлять осторожность в отношении планирования, обеспечения и измерения результатов осуществления политики в отношении правозащитного образования и образования в области прав человека. Это должно включать уважение текущих тенденций в управлении системой образования, таких как передача полномочий, демократическое управление и самостоятельность школ. План действий содержит ссылки на вышеизложенные показатели успешного осуществления политики в области образования. На организационном уровне это включает разработку национального плана действий по осуществлению политики в отношении образования в области прав человека при обеспечении создания в министерстве образования подразделения, располагающего достаточными ресурсами для эффективной координации, и наличия механизмов для успешного налаживания связей и обеспечения согласованности с другими национальными и секторальными инициативами в отношении образования в области прав человека. Кроме того, на уровне осуществления в плане действий предусмотрены следующие рекомендации: обеспечить достаточный объем ресурсов, создать механизмы участия заинтересованных сторон, опубликовать национальную стратегию, создать ресурсный центр, поддерживать и поощрять исследовательскую работу по соответствующим направлениям и разработать основывающиеся на правах системы обеспечения качества, предусматривающие непосредственное привлечение обучаемых и преподавателей к работе в рамках программ мониторинга и оценки.

Как и в случае разработки политики, с национальными правозащитными учреждениями следует консультироваться при составлении национального плана осуществления, и они должны играть соответствующую роль в его реализации.

Учебная среда

Образование в области прав человека не ограничивается познавательным обучением: оно включает социальное и эмоциональное развитие всех тех, кто участвует в процессе преподавания и обучения. По этой причине преподавание и обучение по вопросам прав человека должно осуществляться в атмосфере правозащитного подхода, т.е. в таких условиях, в которых цели образования, первоочередные задачи и организация школы соответствуют правозащитным ценностям и принципам.

Как выглядит школа с учетом правозащитного подхода? Это будет школа с хартией прав и обязанностей учеников и учителей и кодексами поведения, которые запрещают насилие, сексуальное надругательство, преследование и физические наказания; школа с недискриминационной политикой для всех членов школьного сообщества и механизмами, позволяющими отмечать достижения в области прав человека, например с помощью призов и фестивалей. Школьная администрация будет поощрять взаимодействие между школой и более широким окружением, например путем расширения информированности родителей и семей относительно прав ребенка, привлечения родителей к осуществлению инициатив в области прав человека и процессу принятия решений в школе, а также содействия в осуществлении внеучебных проектов и инициатив по вопросам прав человека. Учителя в школе с учетом правозащитного подхода будут обладать прямым мандатом на обеспечение образования в области прав человека, сами получать соответствующую подготовку и повышать квалификацию по правозащитной тематике и располагать методикой и механизмами для обмена информацией об инновациях и оптимальных видах практики. Ученики в школе, где учитывается правозащитный подход, будут иметь возможность для самовыражения и участия в процессе принятия решений с учетом их возраста и способностей, а также для организации мероприятий и защиты своих интересов.

Национальные правозащитные учреждения могут оказывать поддержку мерам по поощрению создания учебной среды, основывающейся на правозащитном подходе, в школах взаимодействия с руководителями и сотрудниками школ и помогая ученикам разрабатывать модель «образовательных хартий прав» и «кодексов поведения». Они могут также эффективно поддерживать осуществление внеучебных проектов и инициатив, таких как организация клубов по правам человека или проведение конкурсов/присуждение призов, а также обучение и повышение квалификации по правозащитной тематике.

Обучение и познание

При обеспечении качественного обучения и познания следует учитывать целый ряд факторов:

- практику и методику обучения и познания, которые согласуются с правозащитными принципами;
- надлежащие материалы для обучения и познания, включая учебники;
- поддержку обучения и познания, включая создание сетей, обмен опытом, обмен информацией и использование новых технологий; и
- методологии оценки состояния образования в области прав человека.

Национальные правозащитные учреждения могут играть особенно полезную роль благодаря своим субрегиональным, региональным и международным контактам с другими учреждениями: они могут поддерживать сбор и обмен учебными материалами в области прав человека и информацией об оптимальных видах практики по вопросам образования в области прав человека. Если национальное правозащитное учреждение имеет в своей структуре центр документации, то оно может предлагать материалы и услуги учителям и другим специалистам, работающим в системах формального или неформального образования. Они могут оказывать помощь в пересмотре учебников с учетом серьезного опыта, накопленного в отношении правозащитных принципов. Такие же знания и опыт могут использоваться для оказания помощи в процессе разработки и/или пересмотра других учебных материалов в области прав человека, например учебных пособий, руководств или комиксов. Они могут использовать свои вебсайты для создания интерактивных образовательных возможностей для учителей и учеников. И в данном случае все эти принципы и идеи в той или иной степени относятся к процессу образования в неформальном секторе.

Образование и повышение квалификации

Учителя играют жизненно важную роль: чтобы быть эффективными в системе образования в области прав человека, они должны обладать требуемыми знаниями по вопросам прав человека и проявлять подлинную приверженность принципам и ценностям, которые они разделяют; их методика обучения должна отражать правозащитные принципы. Этому должны способствовать образование и повышение квалификации учителей (а также других сотрудников школ, например заведующих учебной частью и инспекторов), и отвечают за это многие органы и учреждения, включая министерства образования, университеты, центры профессиональной подготовки учителей, национальные правозащитные учреждения и профсоюзы.

В вышеупомянутом плане действий дается довольно подробное описание того, что требуется в отношении учебных программ по образованию в области прав человека; разработки и использования соответствующих методик подготовки; разработки и распространения соответствующих ресурсов и материалов; эффективного создания сетей и сотрудничества; содействия и участия в системах международного образования; и подготовки кадров и оценки учебных мероприятий.

В средне- и долгосрочном плане организации, несущие ответственность за профессиональную подготовку и сертификацию учителей, должны разработать программы для обеспечения того, чтобы учителя обладали и знаниями, и личными качествами, необходимыми для их эффективной работы в системе образования в области прав человека. Национальные правозащитные учреждения могут поддерживать эти усилия путем обеспечения того, чтобы педагогические учебные заведения обладали мандатом и потенциалом для развития профессиональных навыков учителей в этой области. В то же время учителя должны проходить профессиональную подготовку для обеспечения их успешной работы в системе образования в области прав человека. В связи с этим см. также материалы, касающиеся «профессиональной подготовки», ниже.

2. Образование в области прав человека на уровне высшей школы

Некоторые национальные правозащитные учреждения разрабатывают программы для оказания помощи колледжам и университетам в организации специальных курсов по вопросам прав человека или включении правозащитных элементов в существующие программы. Кроме того, они могут помогать студентам, ведущим исследовательскую работу, а также преподавателям, заинтересованным в подготовке курсов или предоставлении информационных материалов своим студентам.

Национальные правозащитные учреждения могут также организовывать лекции приглашенных специалистов по вопросам прав человека для студентов университетов либо в общем плане, либо по ключевым областям изучения, например таким как право, политические науки и социальная работа.

Некоторые учреждения активно поощряют практику написания студентами старших курсов вузов курсовых работ по вопросам, имеющим важное значение для прав человека, на-

пример, присуждая призы за выдающуюся работу. Этот подход не только приносит пользу студентам в индивидуальном плане, но и побуждает их к проведению дополнительных исследований и продвижению вперед в понимании прав человека в целом, в том числе таким образом, чтобы это могло приносить пользу учреждению.

3. Образовательные инициативы в неформальном секторе

Образовательные инициативы должны охватывать людей вне системы формального школьного образования, в частности беспризорных детей, работающих детей и бездомных детей и подростков. Неправительственные организации, работающие с этими группами, иногда предлагают возможности образования в неформальном секторе.

Аналогичным образом, усилия правительства и/или общины могут быть мобилизованы в целях ликвидации неграмотности среди взрослых людей.

И в данном случае некоторые учреждения сотрудничают в этих усилиях иногда просто путем разработки материалов, касающихся прав человека, которые могут использоваться для ликвидации неграмотности.

Профессиональная подготовка: общие вопросы

Профессиональная подготовка обычно включает четыре компонента:

- **информационный компонент** – что представляют собой права человека и почему они имеют важное значение;
- **компонент знаний** – каковы конкретные стандарты в области прав человека и каким образом они могут применяться в профессиональном контексте;
- **практический компонент** – применение стандартов в области прав человека в работе специалистов, проходящих профессиональную подготовку; и
- **компонент осведомленности** – каким образом могут быть изменены подходы и поведение специалистов, проходящих профессиональную подготовку, с тем чтобы нарушения прав человека не совершались?

Цель профессиональной подготовки заключается в обеспечении полного понимания стандартов в области прав человека и поддержки преобразования знаний в функциональные навыки. В связи с этим занятия являются более продолжительными и более детальными, чем обычные занятия в рамках информационно-просветительской работы и часто проходят при участии приглашенных экспертов. По этим же причинам программы профессиональной подготовки, как правило, сопряжены с довольно большими расходами.

Национальные правозащитные учреждения должны начинать с усилий по достижению соглашения и налаживанию сотрудничества с самой организацией для осуществления профессиональной подготовки. Если такая готовность отсутствует, то могут потребоваться переговоры с руководителями организации и правительства для обеспечения поддержки. Могут иметь место случаи, когда профессиональная подготовка осуществляется после вынесения обязательного постановления вследствие нарушения прав человека или подачи соответствующей жалобы, и организации можно объяснить, что ее потенциальная ответственность может быть смягчена, если она докажет, что она обеспечивала надлежащую подготовку по вопросам прав человека своим служащим.

Хотя национальные правозащитные учреждения могут осуществлять программы подготовки, особенно в начале своей деятельности, большинство из них планируют свои усилия таким образом, чтобы ответственность за организацию подготовки нес работодатель. По этой причине они часто используют в профессиональной подготовке подход, основывающийся на подготовке инструкторов.

Курсы профессиональной подготовки должны:

- отвечать потребностям конкретной аудитории;
- выделять международные и национальные стандарты в области прав человека, применимые к повседневным задачам специалистов, проходящих подготовку;
- использовать опытных инструкторов, являющихся специалистами в той же области, что и участники;
- обеспечивать, чтобы инструкторы осуществляли ориентированное на взрослых людей обучение и использовали методы подготовки инструкторов;

- внушать мысль, что проходящие подготовку лица будут сами обеспечивать подготовку или распространять относящуюся к делу информацию;
- в качестве альтернативы сосредоточиться на тех лицах, которые уже участвуют в организации подготовки других специалистов этой же профессии, с тем чтобы они накапливали знания и развивали навыки, необходимые для эффективного включения проблематики прав человека в свои собственные программы подготовки;
- получать оценку.

Материалы, касающиеся соответствующей проблематики прав человека, должны предоставляться в письменном виде как в ходе, так и после проведения курса, с тем чтобы ими было легче обмениваться. Продуманное анкетирование до начала курса позволяет инструкторам подготовить программу, которая точно соответствует образовательным нуждам аудитории, и предоставлять им информацию относительно ожидаемых результатов. Оценки после завершения курса позволяют инструкторам определять, какие знания участники почерпнули в результате проведения этого курса. Они могут также помогать национальным правозащитным учреждениям вносить изменения и совершенствовать порядок проведения своих курсов, что должно быть непрерывным процессом.

Поскольку цель подготовки заключается не только в том, чтобы специалисты понимали соответствующий стандарт в области прав человека, но и в том, чтобы добиться изменений, следует рассмотреть возможность проведения долгосрочных оценок. Например, в случае сотрудников пенитенциарной системы, учреждение может пожелать убедиться в том, может ли оно установить связь между подготовкой и числом предполагаемых или доказанных нарушений прав человека.

Профессиональная подготовка: подготовка сотрудников правоохранительных органов, должностных лиц пенитенциарной системы и военнослужащих

Сотрудники пенитенциарной системы, сотрудники правоохранительных органов и военнослужащие сталкиваются с теми слоями населения, которые особенно уязвимы с точки зрения нарушений прав человека. Кроме того, они несут конкретные и непосредственные обязательства по обеспечению соблюдения стандартов в области прав человека в своей повседневной работе, в том числе в рамках своих особых служебных процедур. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека подготовило целый ряд материалов, которыми можно пользоваться при подготовке данной группы специалистов:

№. 5	<i>Права человека и правоохранительная деятельность: Пособие по подготовке сотрудников полиции по вопросам прав человека</i>
№. 5/Add.1	<i>Международные стандарты для органов по поддержанию правопорядка: Карманное пособие по правам человека для работников полиции</i>
№. 5/Add.2	<i>Права человека и поддержание правопорядка: Руководство по правам человека для инструкторов полиции</i>
№. 5/Add.3	<i>Стандарты и практика в области прав человека для работников полиции: Расширенное карманное пособие по правам человека для работников полиции</i>
№. 11	<i>Права человека и тюремные учреждения: Пособие по вопросам подготовки сотрудников тюрем в области прав человека</i>
№. 11/Add. 1	<i>Права человека и тюремные учреждения: Сборник международных актов о правах человека, касающихся отправления правосудия</i>
№. 11/Add. 2	<i>Права человека и тюремные учреждения: Руководство для инструкторов по вопросам подготовки сотрудников тюрем в области прав человека</i>
№. 11/Add. 3	<i>Права человека и тюрьмы: Карманный справочник по международным стандартам в области прав человека для работников тюрем</i>

Другие специалисты

Национальные правозащитные учреждения также организуют подготовку судей, адвокатов, парламентариев, должностных лиц правительства, журналистов, членов неправительственных организаций, сотрудников системы социального обеспечения, врачей, руководителей общин и т.д. Как правило, цель подготовки этих групп заключается в обеспечении того, чтобы они обладали надлежащими знаниями и пониманием вопросов прав человека для эффективного осуществления своей работы.

Например, право прав человека преподается далеко не на всех юридических факультетах, и часто этот предмет введен лишь относительно недавно. Судьи и опытные адвокаты могут и не иметь подготовки, необходимой для ведения дел, касающихся прав человека или применения правозащитных принципов к решениям. Национальное правозащитное учреждение может пожелать заполнить этот пробел в подготовке. Парламентарии несут главную ответственность за принятие законов и содействие политике и практике правительства и осуществление надзора над ними. Весьма важно, чтобы они понимали правозащитные принципы для обеспечения того, чтобы их работа соответствовала этим принципам и была сопряжена с их поддержкой. Средства массовой информации играют решающую роль в разъяснении и определении возникающих проблем и могут контролировать действия исполнительной власти, парламента и судебной системы. В связи с этим важно, чтобы они понимали права человека и могли учитывать в своей работе проблематику прав человека.

Как и в отношении профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов, должностных лиц пенитенциарной системы и военнослужащих, в данном случае может быть наиболее действенным подход, основывающийся на подготовке инструкторов.

№. 8/Rev.1 *Стамбульский протокол: Руководство по эффективному расследованию и документированию пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания*

№. 9 *Права человека при отправлении правосудия: Пособие по правам человека для судей, прокуроров и адвокатов*

Поощрение прав человека посредством проведения семинаров/практикумов⁵⁶

«Семинаром» является собрание отдельных лиц, которые разделяют заинтересованность в какой-либо проблеме прав человека, главным образом для цели обмена информацией, идеями и знаниями. Возможны различные варианты: например, семинар по теме «Права человека и ВИЧ/СПИД» может собрать активистов для обмена информацией и более оптимального определения текущих трудностей и нужд. На другой семинар могут собраться активисты и медицинские работники для обсуждения правозащитных аспектов этой проблемы, с тем чтобы повысить уровень подготовки медицинских работников. В данном случае ставится цель организовать обмен информацией, а также позволить медицинским работникам глубже понять проблематику прав человека в менее формальной и неприятной обстановке по сравнению с официальными инициативами по подготовке таких работников. И наконец, на семинар могут собраться активисты, соответствующие должностные лица государственных органов и представители медицинского сообщества для открытого обсуждения этого вопроса и повышения уровня осведомленности общественности в целом.

«Практикум» представляет собой собрание специалистов по вопросам прав человека для цели разработки конкретного документа – рекомендации, плана действий, декларации и т.п. – применительно к рассматриваемому вопросу. Развивая приведенный пример, практикум по теме «Права человека и ВИЧ/СПИД» с участием активистов и должностных лиц государственных органов будет иметь своей целью разработку протокола для обеспечения защиты в трудовой сфере прав человека лиц, инфицированных ВИЧ/СПИДом. В сравнении с семинарами практикумы, как правило, носят более формальный характер и больше ориентированы на достижение результатов, и для их эффективного проведения могут потребоваться услуги опытного координатора. При проведении практикумов имеется в виду, что достигнуто достаточное общее понимание и признание проблематики прав человека участниками, чтобы можно было получить позитивный результат.

Оба вида деятельности требуют тщательного планирования: должна быть определена точная цель; программа должна способствовать решению поставленных задач; должен быть про-

⁵⁶ Для целей настоящей публикации будут использоваться определения понятия "практикум" и "семинар", изложенные в *Professional training series No. 6, Human Rights Training: A Manual on Human Rights Training Methodology* (United Nations publication, Sales No. E.00.XIV.1).

веден отбор участников; могут потребоваться справочные материалы; и должна быть проведена оценка мероприятия, чтобы определить, в какой степени оно достигло своих целей.

Как и в отношении других видов деятельности по поощрению прав человека, следует рассмотреть возможность разработки стратегии средств массовой информации для семинаров и практикумов, с тем чтобы обеспечить широкое распространение информации об обсуждаемых вопросах и сделанных выводах. Это может быть особенно важным для практикумов, и может потребоваться проведение информационно-просветительских мероприятий и стратегии последующих действий для обеспечения принятия соответствующих мер в связи с рекомендациями или консультативными заключениями.

Д. ФОРМИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ

Национальные правозащитные учреждения должны поощрять глубокое понимание и признание правозащитных принципов. Они могут стремиться достичь этого посредством осуществления программ информационно-просветительской работы среди общественности и/или использования средств массовой информации.

Мероприятия по поощрению общественной осведомленности могут быть двух общих видов:

- **общие или информационно-просветительские кампании**, в ходе которых общественности предоставляется общая информация о правах человека и разъясняется роль национальных правозащитных учреждений;
- **адресные кампании**, объектом которых являются какое-либо конкретное право или совокупность прав.

Национальные правозащитные учреждения, как правило, используют общие мероприятия по формированию общественного мнения на начальном этапе вскоре после их создания, особенно в том случае, если они считают культуру прав человека слабой или недостаточно развитой. Такие мероприятия могут позволять общественности получить больше знаний о самом национальном правозащитном учреждении и об услугах, которые оно предлагает.

Общие кампании, хотя и являются эффективными, могут быть довольно дорогостоящими и трудоемкими. Они сопряжены с непосредственными встречами по всей стране с максимально возможным числом людей. Кроме того, их трудно оценить. В связи с учетом масштабов таких усилий общие общественные мероприятия обычно сопряжены с сотрудничеством и координацией с другими сторонами. Следует рассмотреть возможность использования кампаний, проводимых средствами массовой информации, в качестве дополнительного средства или в качестве альтернативы мероприятиям такого рода. Общественные мероприятия также могут быть проведены быстро и неформально и обычно предполагают встречу представителя учреждения с общественностью в целом или какой-либо конкретной группой.

Адресные мероприятия могут проводиться тогда, когда учреждение осознает, что нет широкого понимания того или иного права и что оно не соблюдается, или когда нужно обеспечить более глубокое понимание и признание правозащитных принципов в важных и/или новых областях. Например, если отсутствуют полное понимание или признание прав женщин, то адресные кампании сосредоточиваются на обеспечении большей осведомленности женщин о своих правах и на более широком их уважении мужчинами.

Кампании, проводимые средствами массовой информации

Во многих странах средства массовой информации являются наиболее важным инструментом для выражения идей и формирования мнений. Свободные и независимые средства массовой информации могут быть полезными партнерами в деле поощрения прав человека:

Радио и телевидение:

- национальные правозащитные учреждения могут разрабатывать на регулярной основе независимые радиопрограммы с использованием, когда это возможно, бесплатного или субсидируемого эфирного времени. Это – легкий и эффективный с точки зрения затрат путь охвата большой аудитории, особенно в тех странах, где средства массовой информации стремятся к получению недорогих программ;
- радио или телевизионные программы с возможностью телефонных звонков для зрителей весьма популярны в некоторых странах и могут использоваться для оценки общественного мнения по злободневным проблемам и представления их анализа с точки зрения прав человека;
- короткие рекламные ролики и объявления на безвозмездной основе.

Радиопередачи могут давать преимущества в тех случаях, когда уровень грамотности является низким, а телевидение не является широко распространенным. Если это позволяют ресурсы и если обеспечивается достаточный доступ общественности в целом, телевидение может давать определенные преимущества, включая, естественно, его способность передавать изображения.

Печатные средства массовой информации:

- статьи в газетах (это особенно эффективно, когда уровень грамотности является высоким, а газеты имеют большой тираж);
- статьи по определенным темам или в ознаменование какого-либо международного дня, например по правам женщин, подготовленные в сотрудничестве с организациями системы Организации Объединенных Наций, министерствами, занимающимися этим вопросом, и женскими неправительственными организациями в ходе празднования Международного женского дня;
- редакционные статьи для опубликования на первых страницах газет, где помещают обзоры, политические комментарии, письма читателей и т.д.

Когда органы печати пользуются заслуженной репутацией, такие статьи могут быть эффективным и относительно недорогостоящим путем распространения информации среди общественности.

Многие национальные правозащитные учреждения используют пресс-конференции, организуемые в связи с памяtnыми днями или когда они, например, представляют свой ежегодный доклад. Большинство учреждений также обычно выпускают пресс-релизы и/или справочные документы для информирования средств массовой информации о своей работе, включая решения, принятые в связи с каким-либо расследованием нарушений прав человека. Пресс-конференции могут быть эффективными, однако только тогда, когда имеются действительно интересные материалы. Можно использовать пресс-релизы и справочные документы, однако обычно только в том случае, если существующие проблемы изложены в них просто и таким образом, что это привлечет внимание средств массовой информации.

Интернет остается мощным средством для распространения информации о национальных правозащитных учреждениях:

- вебсайты национального правозащитного учреждения, содержащие свою собственную информацию или публикации, а также ссылки на онлайн-материалы, видеоклипы и другие интерактивные средства. Несмотря на ограниченные возможности охвата ответственности в странах, где уровень грамотности низок, этот метод позволяет правозащитникам, неправительственным организациям и международному сообществу иметь доступ к текущей информации о национальных правозащитных учреждениях и ситуации в области прав человека;
- социальные сети, например «Facebook», «YouTube» и сетевые информационные источники, могут предлагать доступную и своевременную информацию о национальном правозащитном учреждении и его мероприятиях, особенно молодым людям.

Национальные правозащитные учреждения должны разрабатывать медийную стратегию, включая определение ее целей (адресная аудитория, методы выхода на нее, степень охвата и оценка стратегии). В национальном правозащитном учреждении должны быть пресс-секретари, уполномоченные выступать с заявлениями по всем или некоторым вопросам, пользуясь контактами для поддержки и форматами средств массовой информации, касающимися тех видов вопросов, которые они могут затрагивать. Фактически, все средства массовой информации работают по горячим следам; задержки в получении комментариев могут оборачиваться утратой возможностей. Эта стратегия также должна быть реалистичной с точки зрения возможного интереса со стороны средств массовой информации. Даже если содержательный доклад предлагает обоснованную и важную информацию, может быть нереалистичным ожидать, чтобы средства массовой информации проводили свой собственный анализ. Пресс-релизы и справочные документы облегчают и совершенствуют охват посредством упрощения решения этой задачи для средств массовой информации.

Должностные лица учреждений и сотрудники по связям должны проходить надлежащую подготовку с точки зрения контактов со средствами массовой информации, в том числе при проведении интервью. Сотрудники также должны быть подготовлены для выпуска пресс-релизов и организации пресс-конференций. С учетом важной роли, которую могут играть средства массовой информации, многие национальные правозащитные учреждения нанимают специалистов по связям с общественностью или по связям со средствами массовой информации, чтобы в своих усилиях по поощрению прав человека в полной мере использовать все возможности.

Е. Публикации

В данном разделе будут рассмотрены варианты, которые широко используются учреждениями:

- основные публикации;
- ежегодные доклады;
- специализированные публикации по правам человека.

Все эти документы могут быть подготовлены в печатной копии и онлайн. Онлайн-публикации должны соответствовать международным стандартам доступности для лиц с нарушением зрения.

1. Основные публикации

Национальные правозащитные учреждения обычно готовят основные материалы по правам человека, которые позволяют общественности получить общее представление о правах человека и о работе таких учреждений:

- описание национального правозащитного учреждения и его деятельности, а также способов установления контактов с ним;
- разъяснение ключевых прав человека и основных принципов;
- разъяснение прав отдельных групп.

Простой язык и ясная компоновка обеспечивают визуальную привлекательность материалов и облегчают ознакомление с ними и их понимание. В странах, где используется более чем один официальный язык, материалы должны предоставляться на различных языках в целях содействия доступности. Материалы должны предоставляться в альтернативных форматах для инвалидов (крупный шрифт, шрифт Брейля и аудиозаписи).

Публикация является лишь одним аспектом этого процесса; важное значение имеет также широкое распространение. Материалы должны быть доступными в интерактивном режиме, например в служебных помещениях национального правозащитного учреждения и в муниципальных организациях или в местных муниципальных органах. Их следует неизменно распространять на местных мероприятиях по информированию населения или подготовке кадров, которые организуются или проводятся самим учреждением. С учетом их широкого распространения основные публикации, как правило, подготавливаются при относительно небольших затратах.

2. Ежегодные доклады

Представление ежегодных докладов обычно требуется законодательством, и они служат в качестве основного инструмента институциональной подотчетности (между национальным правозащитным учреждением и правительством) и для общего информирования общественности о деятельности национального правозащитного учреждения и об использовании выделенных ему ресурсов.

В докладах, как правило, дается описание видов расследований или запросов, имевших место в течение года, а в случае национальных правозащитных учреждений с квазисудебными полномочиями – указывается число полученных жалоб, число проведенных по ним расследований и результаты их рассмотрения. В них также содержится резюме видов и числа проведенных информационных и учебных мероприятий, числа подготовленных исследований и т.д. с указанием ресурсов, выделенных на эту деятельность. Многие учреждения идут дальше и используют доклад в качестве образовательного и информационно-просветительского инструмента. Это может достигаться, например, путем включения комментариев по существу, касающихся положения в области прав человека в данной стране, информации об ответных мерах правительства или отсутствии реакции на рекомендации учреждения, включая те рекомендации, которые являются результатом расследования по жалобам, а также результаты любых специальных исследований или обзоров.

Ежегодный доклад предназначается для нескольких аудиторий: парламента или иного соответствующего органа, которому подотчетно учреждение; ключевых партнеров; средств массовой информации; и общественности в целом. Это сопряжено с определенной трудностью: доклад должен быть достаточно содержательным, чтобы показывать результаты деятельности национального правозащитного учреждения парламенту и другим субъектам, занимающимся правами человека, но все же при этом доступным для средств массовой информации

и для общественности в целом. Национальные правозащитные учреждения часто используют средства массовой информации – пресс-релизы, пресс-конференции, газетные статьи и радиопередачи – для более широкого и доступного представления содержания доклада. Они могут рекомендовать парламенту или парламентскому комитету, если он создан, изучить доклад и таким образом вызывают более широкий интерес у средств массовой информации и общественности. Некоторые учреждения публикуют части доклада, например анализ положения в области прав человека в стране, в менее дорогостоящих форматах и распространяют эти разделы более широко. Учреждения, располагающие необходимыми ресурсами и техническим потенциалом, вероятно, могут также обеспечивать, чтобы с их ежегодными докладами можно было ознакомиться в онлайн-режиме и при необходимости скачать их.

3. Специализированные материалы по правам человека

Национальные правозащитные учреждения могут подготавливать более специализированные публикации. Они могут публиковать регулярные бюллетени новостей или журналы, рассчитанные на широкий круг читателей, или же они могут издавать публикации или исследования, касающиеся существа прав человека и адресованные более профессиональной аудитории. С учетом связанных с этим расходов, учреждения, которые желают опубликовывать такие материалы, должны разработать информационную стратегию для обеспечения того, чтобы их публикации отвечали подлинной потребности.

Учреждение может рассмотреть возможность подготовки специализированных публикаций по существу вопросов, если это важно для накопления общих и специальных знаний и опыта в области прав человека, если оно желает способствовать публичному обсуждению важных проблем и/или если оно желает способствовать обеспечению того, чтобы правительство несло ответственность за свои действия. Специализированные публикации могут быть также подготовлены в том случае, если, по мнению учреждения, благодаря отражению местных реалий оно может представить какую-либо проблему более доступным и содержательным образом вниманию местного населения.

Г. ЦЕНТРЫ ДОКУМЕНТАЦИИ

В качестве национальных координаторов деятельности в области прав человека национальные правозащитные учреждения должны быть хранилищем как национальных, так и международных документов по правам человека. Некоторые учреждения создали центры документации для обеспечения хранения, каталогизации и наличия материалов по правам человека. Они являются полезным справочным источником для членов и сотрудников национального правозащитного учреждения, а также для общественности, включая студентов, ученых и лиц, занимающихся правами человека.

Кроме того, в случае существования других центров документации, например в отделениях ПРООН, университетах или неправительственных организациях, занимающихся вопросами прав человека, можно согласовать области специализации, а также договориться об обмене информацией.

Создание центра документации и управление им требуют наличия определенных навыков у руководителя, отвечающего за информационные вопросы, создания и обеспечения функционирования надлежащей системы классификации и создания возможностей для чтения, написания и копирования. Необходимо обеспечить достаточные ресурсы для всех этих видов деятельности. Учреждениям, которые не располагают помещениями и ресурсами для такого центра, следует рассмотреть возможность создания простой онлайн-базы данных через вебсайт. Таким образом, в сравнении с физическим архивом виртуальный центр документации, располагающий материалами и ссылками, может быть создан при значительно меньших затратах.

В дополнение к предоставлению доступа к своим собственным материалам национальные правозащитные учреждения должны осуществлять сбор самых разнообразных материалов по правам человека, регулярно подготавливаемых Организацией Объединенных Наций и другими международными, региональными и национальными организациями, и обеспечивать возможность ознакомления с ними.

В дополнение к своим собственным материалам национальные правозащитные учреждения должны иметь в своем распоряжении следующую базовую информацию:

- международные документы и стандарты в области прав человека (включая информацию о ратификации данным государством или о его оговорках);
- доклады государства договорным органам и заключительные замечания, сделанные договорными органами по этим докладам;
- информационные и учебные материалы, разработанные на международном, региональном и национальном уровнях и касающиеся конкретных областей прав человека;
- внутреннее законодательство, касающееся прав человека, и административные и судебные решения в отношении его толкования или применения;
- информацию о внутренних механизмах защиты прав человека (включая другие национальные правозащитные учреждения, парламентские комиссии, министерские комитеты и неправительственные организации);
- информацию о структуре и порядке функционирования международных имплементационных механизмов; и
- результаты исследований в области прав человека и доклады министерств, неправительственных организаций и международных организаций.

Большая часть этой информации может быть получена от межправительственных организаций, например Организации Объединенных Наций, государственных ведомств и неправительственных организаций. Национальные правозащитные учреждения могут просить о включении их в списки многих правозащитных организаций для рассылки им соответствующих материалов. Они могут также просить о том, чтобы они стали хранилищем для документации по правам человека, получаемой от Организации Объединенных Наций и региональных правозащитных органов.

Г. ИНИЦИАТИВЫ В РАБОТЕ С НАСЕЛЕНИЕМ

Работа с населением предполагает осуществление информационно-просветительских мероприятий, которые непосредственно затрагивают местное население или определенные сегменты населения. Они помогают повысить общую осведомленность о правозащитных принципах, а не получить конкретные знания.

Ниже приводятся несколько примеров инициатив в этой области:

- песенные, танцевальные, театральные или художественные конкурсы по тематике прав человека. Такие конкурсы представляют собой особенно привлекательный путь для содействия углублению осведомленности среди молодых людей, которых могут не заинтересовать более формальные образовательные или учебные инициативы;
- совместные спортивные мероприятия под лозунгами прав человека;
- выставки и специальные мероприятия в ознаменование годовщин и особых дней, таких как Международный женский день (8 марта), Всемирный день борьбы со СПИДом (1 декабря) или День прав человека (10 декабря); и
- премии в области прав человека для отдельных лиц или групп лиц, которые внесли значительный вклад в реализацию прав человека и основных свобод.

Национальные правозащитные учреждения могут принимать участие в праздничных коллективных мероприятиях, которые не имеют отношения к правам человека, например в ходе ярмарок, выставок, празднования местных годовщин и т.д., для укрепления их репутации и представления о правах человека в целом.

Заключение

Поощрение прав человека и образование в области прав человека являются ключевой функцией национального правозащитного учреждения, которая может выполняться различными путями. Конкретные мероприятия, которые будет проводить какое-либо данное учреждение, будут зависеть от целого ряда различных факторов. Тем не менее почти все учреждения будут подготавливать и распространять информацию о правах человека, включая ежегодный доклад, участвовать в информационно-просветительских мероприятиях, обеспечивать специальную подготовку ключевых членов и сотрудников, использовать средства массовой информации для содействия пониманию и осознанию прав человека и распространения информации о своей собственной работе и предпринимать усилия по обеспечению преподавания по вопросам прав человека в школах. Учреждение должно накапливать знания, развивать навыки и способности, а также использовать определенные инструменты и технические подходы в целях создания прочной культуры прав человека и обеспечения признания и осуществления международных норм в области прав человека на местах.

V. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Введение

Парижские принципы предусматривают, что национальные правозащитные учреждения должны поощрять и защищать права человека. Аспект мандата, касающийся защиты прав человека, требует, чтобы национальное правозащитное учреждение обладало полномочиями расследовать нарушения прав человека и осуществлять мониторинг их соблюдения и во многих случаях получать и расследовать жалобы отдельных лиц.

Цели обучения

После ознакомления с этой главой читатель сможет:

- определить основные формы защиты прав человека, используемые национальными правозащитными учреждениями;

В отношении всех форм расследования:

- определить полномочия, которыми должно обладать учреждение для проведения эффективных расследований;
- определить процедуры расследований.

В отношении расследования по отдельным жалобам:

- определить цель расследования нарушений прав человека;
- дать описание типичных этапов расследования по жалобе и цели каждого этапа;
- определить основные вопросы и соображения, которые повлияют на решение учреждения провести расследование в связи с каким-либо утверждением;
- выявить виды доказательств, которые могут быть собраны в ходе расследования, определив, какое они будут иметь значение и почему;
- дать описание процесса бесед в целом и ключевых способов обеспечения того, чтобы в ходе беседы была собрана необходимая информация;
- дать описание цели использования средств правовой защиты, которые должны быть опрошены, если какое-либо утверждение считается обоснованным, и привести примеры возможных средств правовой защиты; и
- определить место возможных этапов расследования в логической последовательности, как это предполагается в данной главе.

В отношении альтернативного урегулирования споров:

- дать описание различных подходов, используемых учреждениями в отношении механизмов альтернативного урегулирования споров.

И в отношении общих запросов:

- определить виды расследования, которое учреждение может провести для изучения системных или общих проблем в области прав человека; и
- дать описание функции публичного обследования.

А. РАССЛЕДОВАНИЯ НАРУШЕНИЙ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Деятельность по защите прав человека в значительной мере сосредоточивается на полномочии проводить расследования. Вместе с тем следует помнить, что национальные правозащитные учреждения не могут подменять должностных лиц правоохранительных органов или надлежащим образом функционирующую судебную систему.

Национальные правозащитные учреждения являются дополнительными механизмами, призванными обеспечивать полную защиту прав всех граждан. Они предлагают то, что не могут предложить правовая система или другие институционализированные процедуры. В частности, сосредоточение их внимания на правах человека позволяет им накапливать и использовать знания и опыт и обеспечивать включение проблематики прав человека во все области, в отношении которых они обладают юрисдикцией.

1. Общая процедура, касающаяся всех расследований

Нижеследующие общие процедуры относятся ко всем расследованиям независимо от того, нарушение какого вида права расследуется. Те меры, которые ограничиваются национальными правозащитными учреждениями, обладающими квазисудебными полномочиями, изложены курсивом.

Получение жалоб и оперативное урегулирование:

- сбор информации и мониторинг для определения областей, в которых требуется проведение расследований;
- *процедуры поддержки получения и подготовки жалоб;*
- определение того, входит ли данный вопрос в пределы юрисдикции;
- подготовка кадров для обеспечения того, чтобы приоритетные и чрезвычайные случаи рассматривались надлежащим образом;
- *заблаговременное предоставление информации и консультаций всем сторонам для их ознакомления с их правами и обязанностями;*
- оперативное альтернативное урегулирование споров для содействия дружественному урегулированию с самого начала.

Расследование в отношении жалоб:

- выделение стратегий системного производства по делам;
- *направление рекомендаций ответчику (ответчикам) и предоставление им возможности дать ответ на утверждение;*
- расследование;
- представление выводов;
- разработка, оценка и обсуждение вариантов, которыми могут воспользоваться затрагиваемые лица.

Опубликование рекомендаций и изыскание средств правовой защиты:

- распространение информации о результатах расследования и соответствующих рекомендациях;
- вынесение решений по делам и/или принятие мер по обеспечению выполнения решения или же использование средств правовой защиты в судах, когда это допускает законодательство;
- поддержка направления сообщений договорным органам согласно факультативным протоколам и/или региональным органам для изыскания средств правовой защиты в отношении дел, когда национальные средства правовой защиты были исчерпаны. Некоторые национальные правозащитные учреждения правомочны обеспечивать явку своих представителей в такие региональные органы, как суды по правам человека.

Расследование предполагаемых случаев и ситуаций нарушения прав человека имеет основополагающее значение для деятельности большинства национальных правозащитных учреждений. Оно также сопряжено со значительными трудностями.

Проведение расследований является нейтральной процедурой, не ставящей в привилегированное положение ни подателя жалобы, ни ответчика. В ходе расследований осуществляется сбор информации об утверждениях о нарушениях прав человека и предпринимаются усилия, для того чтобы установить, что же фактически произошло и являются ли утверждения вполне обоснованными.

Расследование обычно начинается в связи с утверждением о том, что имело место какое-либо конкретное действие или бездействие или что уровень осуществления какого-либо конкретного права подвергается угрозе. Цель любого расследования заключается в поиске ответов на два вопроса:

- Имело ли место нарушение права прав человека, которое входит в пределы круга ведения учреждения, будь то внутреннего или международного?
- Если это так, то кто несет ответственность за это нарушение?

В Парижских принципах указывается, что учреждение должно выполнять функцию по представлению правительству или другому компетентному органу консультаций и рекомендаций в отношении «любого случая нарушения прав человека, который оно может счесть необходимым рассмотреть» (выделено нами).

Расследования позволяют сделать это посредством сбора вещественных доказательств, свидетельских показаний и письменных доказательств, исследования фактов и посредством оценки собранных доказательств.

Небольшое число учреждений проводят расследования, которые ограничены системными или общими вопросами. Другие учреждения решают провести системные или общие расследования в дополнение к индивидуальным расследованиям или взамен них. Некоторые учреждения сочетают эти методы. Во всех случаях следует делать ссылку на уполномочивающее законодательство.

2. Обладает ли учреждение юрисдикцией?

Национальные правозащитные учреждения могут исследовать «любой» вопрос в пределах своего круга ведения. Круг ведения учреждения или юрисдикция в отношении проведения расследований должны быть ясно определены в уполномочивающем законодательстве.

Рассмотрение ограничений в отношении круга ведения и мандата национальных правозащитных учреждений, касающихся какого-либо предметного вопроса, географических ограничений, временных ограничений и вида организации, в отношении которой может быть проведено расследование, см. в главе III.

3. Полномочия по проведению расследований

Парижские принципы предусматривают или подразумевают определенные полномочия, которыми должны обладать национальные правозащитные учреждения, включая полномочие «заслушивать любое лицо, запрашивать любую информацию и любые документы, необходимые для оценки ситуаций...».

Парижские принципы требуют, чтобы учреждение имело доступ ко всем документам и всем лицам, необходимый для того, чтобы оно могло провести расследование. Другие полномочия вытекают из Парижских принципов и характера самого расследования. Эти полномочия, которые должны быть ясно определены и юридически закреплены в законодательстве, включают:

- полномочие принуждать к представлению документов и явке свидетелей;
- полномочие проводить расследования на местах в случае необходимости, включая полномочие посещать места содержания под стражей и т.д.;
- полномочие вызывать стороны на слушание; и
- полномочие заслушивать и допрашивать любое лицо (включая экспертов и представителей правительственных ведомств и, если это необходимо, частных организаций), которые, по мнению проводящего расследование органа, обладают знаниями, касающимися расследуемого вопроса или в иных отношениях в состоянии оказать содействие расследованию.

Полномочие получать информацию и документацию сопряжено со способностью применять санкции за воспрепятствование этому. Осуществление мер воздействия в отношении сторон, свидетелей или любых лиц, сотрудничающих в ходе расследования (которые часто называют

«репрессалиями») должно быть запрещено законом. Национальные правозащитные учреждения должны также обладать полномочием испрашивать применение санкций в случае воспрепятствования их работе или вмешательству в нее каким-либо образом.

В некоторых случаях законодательство содержит общее положение, предоставляющее национальным правозащитным учреждениям полномочие участвовать во всех (неоговоренных) видах деятельности, когда, по их мнению, это является необходимым для проведения надлежащего расследования. Такое общее положение обеспечивает гибкость, однако национальные правозащитные учреждения должны быть осведомлены о своих собственных обязательствах по соблюдению прав человека всех лиц на любом этапе расследования.

Некоторые учреждения обладают полномочием предписывать временные запрещения или обеспечительные меры в ходе расследования. Это полномочие может быть чрезвычайно ценным. Такие обеспечительные меры, как правило, призваны гарантировать, чтобы положение лиц, затрагиваемых в связи с расследованием, не ухудшалось в ходе расследования или чтобы этому процессу не препятствовали последующие события. И вновь такое полномочие должно быть прямо предусмотрено в законодательстве.

Полномочие возбуждать расследование

Парижские принципы предусматривают, что учреждение может изучать по своему усмотрению любые вопросы, относящиеся к его компетенции, и доведенные до его сведения, в том числе «по инициативе его членов». Это по существу предполагает, что учреждение должно обладать полномочием возбуждать расследование (или проводить расследование по собственной инициативе, как это полномочие иногда называется). Это полномочие должно быть установлено в учредительном законодательстве, с тем чтобы не было никакой двусмысленности в этом отношении.

Полномочие возбуждать расследования может быть чрезвычайно важным и иметь серьезные последствия, особенно для находящихся в неблагоприятном положении и уязвимых групп, которые вряд ли имеют доступ к национальным правозащитным учреждениям или же ресурсы для уведомления национального правозащитного учреждения о своем положении. Полномочие возбуждать расследования также позволяет национальному правозащитному учреждению обеспечивать, чтобы уязвимые группы могли апеллировать к общественности и чтобы о нарушениях прав человека, где бы они ни совершались, становилось известно всем и чтобы они становились предметом озабоченности всего общества. В результате возбуждения расследований тайное становится предметом открытого обсуждения, а это является необходимым шагом на пути к урегулированию.

Выбор вопроса для расследования

Вопросы, требующие внимания, могут быть выявлены посредством анализа тенденций при поступлении жалоб (для тех учреждений, которые обладают мандатом на получение жалоб), систематического ознакомления с материалами средств массовой информации после проведения мероприятия по стратегическому планированию или посредством мониторинга. Общинные и неправительственные организации могут доводить срочные местные вопросы до сведения учреждения. Сообщения средств массовой информации могут указывать на существование потенциальной проблемы и побудить учреждение начать расследование.

4. Системные расследования и запросы

Системные расследования позволяют изучить вопрос о том, каким образом системы – законодательство, политика, практика, виды поведения и укоренившиеся подходы – могут функционировать дискриминационным образом или в нарушение законодательства о правах человека в более общем смысле. Такие системы, политика или практика могут быть структурными в том смысле, что они исходят из предпосылки, согласно которой нарушения вплетены в ткань общества и по этой причине широко и повсеместно распространены.

Например, не так давно считалось нормальным и допустимым отказывать в приеме на работу женщинам детородного возраста или увольнять женщину с работы в случае беременности на том основании, что с нею обращаются таким же образом, как и с другими служащими, которые подолгу не работают.

Системные расследования не только выявляют проблемы в обобщенном виде, но и могут быть более эффективными, чем расследования в отношении нескольких индивидуальных жалоб.

Учреждения могут использовать целый ряд методов.

Изменение процедуры расследования для урегулирования системных вопросов

Национальные правозащитные учреждения могут адаптировать индивидуальные процедуры расследования для обеспечения изучения и решения широких политических вопросов, в том

числе с помощью групповых жалоб. Учреждения, которые могут получать жалобы, например, могут использовать эту процедуру для решения системных вопросов.

Отдельные случаи могут быть проанализированы на раннем этапе для определения того, указывают ли они на существование более широкой проблемы.

Пример: Плата за обучение в школе и право на образование. Национальное правозащитное учреждение может получить индивидуальную жалобу относительно платы за обучение в школе и возникающих последствий для бедных семей. Однако такого рода практика неизбежно затрагивает далеко не одну семью. Национальное правозащитное учреждение может принять решение добиваться более широких рекомендаций, относящихся ко всем семьям, а не только к семье подателя жалобы. Если такая плата за обучение в школе носит общий характер, то расследование покажет только то, о чем уже известно. Было бы предпочтительным вынести рекомендации системного характера, адресованные непосредственно соответствующим органам. Аналогичным образом, отдельный случай, который указывает на прямое применение законодательства или осуществление политики, не сопряжен с какими-либо конкретными «фактами», которые могут быть выявлены в ходе расследования. В связи с этим расследование становится способом анализа законодательства или политики для определения того, представляют ли они собой нарушение прав человека. В качестве альтернативы, если учреждение обладает соответствующим полномочием, оно может принять решение оспорить это положение непосредственно в суде, а не проводить в отношении него расследование в том смысле, в каком об этом говорится в данной главе.

Иногда национальное правозащитное учреждение получает целый ряд жалоб по одному и тому же вопросу. В таком случае оно может принять решение об объединении этих жалоб и рассмотрении их в совокупности для обеспечения использования более широких средств правовой защиты, чем индивидуальное урегулирование. Некоторые учреждения обычно изучают данные, касающиеся видов полученных жалоб, с тем чтобы выявить характерные черты или тенденции.

Некоторые национальные правозащитные учреждения осуществляют процедуру обзора всех жалоб для непосредственного определения того, затрагивают ли утверждения системные вопросы. Этим случаям затем придается первоочередной характер, поскольку они затрагивают группы лиц.

Использование групповых жалоб для решения системных вопросов

Ряд национальных правозащитных учреждений используют групповые жалобы, в соответствии с которыми отдельное лицо, чьи права были нарушены, может подавать жалобу не только от своего имени, но и от имени других ущемленных подобным образом лиц. Эта возможность подачи «групповой жалобы» или представительных жалоб позволяет рассматривать широко распространенные проблемы как таковые, а не как отдельные случаи нарушения. Однако если такие случаи технически являются случаями подачи групповых жалоб, которые будут рассматриваться судами, существуют технические предварительные требования для их квалификации в качестве групповой жалобы, которые должны соблюдаться.

В тех случаях, когда возможна подача групповых жалоб, обычно устанавливаются строгие руководящие принципы, определяющие приемлемость вопроса или жалобы для принятия решения подобного рода. Например, национальное правозащитное учреждение может потребовать соблюдения некоторых или всех перечисляемых ниже условий, прежде чем жалоба принимается как групповая:

- податель жалобы должен быть членом группы, чьи права нарушены или могли быть нарушены;
- податель жалобы должен быть лицом, чьи права были предположительно нарушены;
- группа лиц, чьи права были нарушены или могли быть нарушены, настолько многочисленна, что практически невозможно рассматривать вопрос путем простого дополнения конкретными лицами поданной жалобы;
- существуют вопросы права или факта, единые для членов группы, а утверждения подателя жалобы типичны для утверждений всей группы;
- многочисленные жалобы могут привести к несовместимым результатам; и
- основания для жалобы представляются общими для всей группы, в связи с чем целесообразно предоставить средства правовой защиты группе в целом.

В. РАССЛЕДОВАНИЕ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ЖАЛОБ

В дополнение к общему полномочию проводить расследования Парижские принципы предусматривают, что учреждение, обладающее квазисудебными полномочиями, может «получать и рассматривать жалобы и заявления, касающиеся отдельных ситуаций... направленные отдельными лицами, ... третьими сторонами... или... представительными организациями» (выделено нами). Отдельные национальные правозащитные учреждения используют различные методы, однако основу эффективных расследований составляют надлежащие юридические полномочия и подготовленный персонал.

Эти конкретные принципы позволяют детализировать вопрос о том, каким образом учреждения должны осуществлять свои функции по расследованию. Учреждения, обладающие квазисудебными полномочиями, должны:

- информировать подателя жалобы о его правах, имеющихся средствах правовой защиты и порядке получения доступа к ним;
- рассматривать жалобу или направлять ее любому другому компетентному органу (в рамках, установленных законом);
- стремиться к дружественному урегулированию посредством согласительной процедуры или принятия обязательных для исполнения решений (в рамках, установленных законом).

Процедурное руководство

Национальные правозащитные учреждения должны разрабатывать стандарты и руководящие положения (включая правила процедуры), применимые к расследованиям. Руководящие положения и стандарты проведения расследований в отношении жалоб должны быть обнародованы. Это поможет ознакомить подателей жалоб с процедурой расследования, а также может укрепить доверие общественности к учреждению как компетентному органу для получения и принятия решений в отношении утверждений о нарушениях прав человека. В связи с этим применяются следующие общие принципы:

- руководящие положения должны отражать функции, которыми было наделено учреждение, и полномочия, которые были ему предоставлены для выполнения этих функций, и согласовываться с этими функциями и полномочиями;
- при обеспечении необходимой функциональной гибкости они должны также устанавливать фиксированную процедуру, от которой нельзя отходить, кроме как при ясно определенных обстоятельствах;
- они должны устанавливать поддающиеся измерению цели в отношении эффективности и своевременности; и
- они должны быть справедливыми для всех сторон спора.

Для целей настоящего раздела обычно определяются следующие три разных этапа процедуры расследования:

- **получение жалобы:** принятие решения о том, может ли жалоба быть принята для расследования, т.е. входит ли ее рассмотрение в пределы юрисдикции учреждения и существуют ли другие органы, которые могут урегулировать вопрос. Оперативное структурированное альтернативное урегулирование споров, как правило, имеет место сразу же после принятия решения и установления права до проведения официального расследования;
- **проведение расследования:** сбор и анализ доказательств. Некоторые учреждения проводят предварительное расследование (для определения того, может ли решение по данному делу быть принято исключительно на основании заявлений или представлений сторон жалобы, т.е. подателя жалобы и лица/ведомства, в отношении которого подана жалоба) либо в качестве первого этапа расследования или в качестве отдельного предварительного шага;
- **принятие решения** (когда учреждение официально принимает решение в отношении жалобы и всех последующих действий для обеспечения выполнения этого решения).

Эти этапы дают общее описание процедуры, не являясь, однако, предписательными.

1. Получение жалобы

Процедуры направления жалоб должны быть простыми и ясными и не должны требовать услуг адвоката. Чрезмерно формализованные процедуры могут расхолаживать пострадавших и приводить к нежелательным задержкам.

Кто может подать жалобу?

Уполномочивающее законодательство обычно конкретно указывает, **кто** может подать жалобу, и это должно всегда быть отправной точкой.

Дополнительные ориентиры можно вывести из Парижских принципов, в которых указывается, что обладающие квазисудебными полномочиями учреждения должны быть наделены правом получать жалобы от «отдельных лиц, их представителей, третьих сторон, неправительственных организаций, ассоциаций и профсоюзов и любых других представительных организаций».

Статутные положения обычно определяют, **допускаются ли групповые или представительные жалобы**.

Некоторые законы не допускают подачу **анонимных жалоб**. Учреждения, как правило, требуют, чтобы жалоба в письменном виде была подписана жертвой или другим лицом или субъектом, уполномоченным на то законом. Запрещение принятия анонимных жалоб объясняется многими вескими причинами, в том числе тем фактом, что национальные правозащитные учреждения не имеют возможности проверить обоснованность анонимной жалобы и не могут обеспечить защиту неизвестной жертве. Однако их конфиденциальность должна быть обеспечена (см. ниже).

Некоторые учреждения сталкиваются с вопросом о том, может ли выражение «любое лицо» включать объединение лиц, которое не зарегистрировано в качестве субъекта. Некоторые национальные правозащитные организации заняли позицию, согласно которой, если предполагаемое нарушение прав затрагивает организацию как поддающегося идентификации субъекта, а не просто одного из ее членов, то в таком случае организация имеет право подать жалобу. Конкретизация в законодательстве является желательной, поскольку детальные положения могут предотвращать выдвигание технических аргументов. И вновь, в случае сомнений Парижские принципы содержат конкретную ссылку на «представительные организации».

Хотя Парижские принципы признают право третьих сторон направлять жалобы, предпочтительно, чтобы лицо, которое утверждает о нарушении прав, было именно тем лицом, которое подает жалобу. Именно предполагаемая жертва в наибольшей степени осведомлена об инциденте и должна иметь надлежащую возможность свободно принимать решение о том, подавать жалобу или нет. Тем не менее пострадавшее лицо не всегда в состоянии предпринять такие действия, например, если оно слишком молодо или имеет физические или умственные недостатки. В этих случаях действия обычно может предпринимать один из родителей, опекун или уполномоченное лицо.

Кроме того, могут иметь место случаи множественных или системных нарушений прав человека, когда представительная организация находится в оптимальном положении для подачи жалобы и обеспечения защиты жертв от репрессий.

В других ситуациях жертва нарушения прав человека могла исчезнуть, находиться под стражей без связи с внешним миром или погибнуть. Поскольку эти возможности являются весьма реальными, крайне важно предусмотреть формальное положение, касающееся направления жалоб родственником, другом, юридическим представителем или неправительственной организацией от имени предполагаемой жертвы.

Поддержка подателя жалобы

Национальные правозащитные учреждения должны содействовать получению подателем жалобы доступа к его правам и средствам правовой защиты. Это, как представляется, относится и к тем средствам, которые предлагаются национальным правозащитным учреждением, и к правам и средствам правовой защиты, которые существуют в других местах. Национальные правозащитные учреждения должны отстаивать интересы тех лиц, которые могли столкнуться с нарушениями прав человека. Если учреждение обладает соответствующей юрисдикцией, то оно обязано не только уведомлять подателей жалоб об их правах и возможных средствах правовой защиты, но и оказывать им помощь в течение всего процесса. В то же время следует иметь в виду, что на этой стадии утверждение еще не доказано.

- Являются ли процедуры надлежащими с учетом уровня грамотности, культурных традиций и доступности (например, путем разрешения подателю жалобы приложить палец вместо подписания документа, содержание которого оглашается вслух)?

- Причиняют ли процедуры излишние неудобства жертвам, например требуя, чтобы утверждения были доказаны показаниями под присягой с самого начала, или же податель жалобы должен лично явиться для подачи жалобы, хотя это требует совершения длительной поездки?
- Существуют ли меры – предоставление переводчика или сурдопереводчика или помощи в другой форме – для оказания содействия инвалидам, лицам, говорящим на языках меньшинств, или другим группам?
- Ускорит эту процедуру электронная подача жалоб или направление их в факсимильном виде?

В большинстве учреждений жалобы обычно подаются в письменной форме, хотя они должны быть в состоянии получать и устные жалобы.

Подача жалобы должна быть бесплатной. Податели жалоб не должны сталкиваться с требованием покрытия прямых или косвенных расходов. Однако некоторые законы о правах человека позволяют ответчику добиваться покрытия издержек, если установлено, что податель жалобы действовал злонамеренно или недобросовестно при подаче жалобы. Вместе с тем планка при этом установлена очень высоко, и это положение следует использовать только в несомненных случаях после того, как расследование покажет, что дело обстоит именно таким образом. Кроме того, следует проявлять осторожность для обеспечения того, чтобы положения о покрытии издержек, если они существуют, не становились формой возмездия.

Официальные формы жалобы, как правило, используются для сбора и обобщения информации об утверждении. Форма жалобы должна позволять получить всю информацию, которая требуется для вынесения первоначального решения о приемлемости жалобы, и если жалоба принята, – о начале соответствующего расследования. Это обычно включает:

- имя и контактные данные подателя жалобы и жертвы, если они являются разными лицами;
- имя и контактные данные предполагаемого виновного лица, если оно известно;
- краткое изложение утверждения или ситуации, в том числе: что произошло, когда это произошло, кто пострадал, кто является виновным лицом, как это произошло и при каких обстоятельствах; и
- рассматривается ли данный вопрос любым другим органом или другим компетентным органом и вынесено ли по нему решение.

Жалоба может быть подана лично или по телефону – причем в таком случае должностное лицо часто будет оказывать помощь в заполнении формы жалобы, – по почте, или с использованием электронных средств.

Может быть полезным установление контактных пунктов по всей территории страны, особенно в отдаленных районах, для принятия жалоб и оказания помощи в их подготовке. Когда это возможно, предпочтительно, чтобы жалоба подавалась непосредственно в учреждении. Звено посредников, например правительственных органов или членов парламента, неизменно замедляет или усложняет эту процедуру. Это также создаст впечатление о том, что учреждение не является независимым, к тому же частная жизнь подателя жалобы может оказаться под угрозой.

2. Определение того, принимать ли жалобу для целей расследования

Многие законодательные положения содержат конкретные нормы относительно того, может ли национальное правозащитное учреждение рассматривать жалобы того или иного рода. При всех различиях законодательства типичные основания для отклонения жалобы включают истечение срока давности, недобросовестный характер жалобы, жалобы на действия правительства и жалобы, по которым уже были приняты решения или которые уже были урегулированы.

Для вынесения такого определения, как правило, существуют несколько соображений, таких как:

- обладает ли учреждение юрисдикцией по этому вопросу?
- существует ли другой, более подходящий путь, с помощью которого может быть урегулировано утверждение?
- была ли жалоба направлена своевременно?

Все эти факторы должны быть предусмотрены в учредительном законодательстве.

Юрисдикция

Рассмотрение ограничений в отношении круга ведения и мандата национальных правозащитных учреждений, касающихся тематики географических ограничений, временных ограничений и вида организации, в отношении которой может быть проведено расследование, см. в главе III.

Следует ли передавать вопрос в другие инстанции?

Некоторые страны также позволяют отклонять жалобу, которая в иных отношениях входит в пределы мандата учреждения, если существуют другие механизмы, которые могут более надлежащим образом рассмотреть жалобу.

Уполномочивающее законодательство должно ясно излагать юридические полномочия учреждения для обеспечения того, чтобы усилия различных организаций, обладающих полномочиями по исправлению положения, не дублировались. Однако эта норма не является всего лишь пассивным требованием: учреждение должно передать жалобу соответствующему ведомству в том случае, если оно не обладает необходимой юрисдикцией.

Например, вопрос, который следовало решать с помощью процедуры урегулирования жалоб через профсоюз, вначале не может рассматриваться, но повторно передается на рассмотрение, если эта процедура не была задействована. Если применяются такие ограничения, то учреждение должно обладать некоторой гибкостью и свободой маневра. Вполне может случиться так, что «другой механизм» не функционирует, и поэтому в действительности не является подходящим. Это предусматривает вынесение решения, если только положение закона не предусматривает однозначно отклонения жалоб.

Ограничения по срокам

Ограничения по срокам и срок давности рассматриваются в главе III.

Незначительные, неоправданные или заведомо необоснованные жалобы

Национальные правозащитные учреждения также в целом уполномочены отклонять в предварительном порядке жалобы, которые считаются незначительными или недобросовестными. В некоторых случаях национальное правозащитное учреждение может также отклонять жалобы, которые на первый взгляд являются необоснованными или не имеют разумных перспектив успешного урегулирования. Формулировка закона должна определять эти полномочия.

Решение о непроведении расследования

При наличии любого из условий, указанных в настоящем разделе, национальное правозащитное учреждение вправе принять решение не проводить расследование по жалобе. Весьма важно, чтобы учреждение уведомило подателя жалобы о причинах отклонения жалобы и о существовании любых альтернативных процедур, которые могут быть использованы. Любая задержка в формулировании или направлении решения об отклонении жалобы не должна допускаться. Незамедлительные действия на этом предварительном этапе дадут подателю жалобы возможность в полной мере воспользоваться альтернативными средствами восстановления положения. Это также повышает авторитет учреждения в глазах общественности как компетентного и полезного органа.

3. Расследование

Расследование является официальным изучением утверждения для определения того, подтверждается ли оно имеющимися доказательствами. Полномочия, касающиеся расследования, а также процедуры расследования или, по меньшей мере, ее частей, часто установлены в уполномочивающем законодательстве. С более общей точки зрения расследование включает сбор доказательств, анализ таких доказательств для формирования суждения и подготовку доклада, облегчающего принятие решения на основании этих доказательств.

Начало расследования

После официальной регистрации жалобы она передается проводящему расследования должностному лицу, которое уведомляет об этом стороны.

Принципы, которые распространяются на все учреждения, распространяются и на национальные правозащитные учреждения, обладающие квазисудебными полномочиями. Это означает, что полномочия принуждать к даче показаний и предъявлению доказательств, упоминавшиеся ранее, также имеют отношение в данном случае, как и предпочтение в отношении того, чтобы эти полномочия были ясно изложены в учредительном законодательстве. Это

может быть особенно важным для учреждений, обладающих квазисудебными полномочиями, с тем чтобы не могло возникать неправильного понимания характера и объема их полномочий, когда они решают принять к рассмотрению отдельную жалобу. Кроме того, было бы предпочтительным, чтобы учреждение было в состоянии использовать эти полномочия непосредственным образом, а не через суды, с тем чтобы обеспечить возможность простого и оперативного рассмотрения вопросов, в отношении которых оно проводит расследование.

Сохранение конфиденциальности

Следует обеспечивать защиту жертв и свидетелей, если обстоятельства указывают на существование опасности мести. Хотя таких гарантий никогда не может быть, национальные правозащитные учреждения должны разработать структуры и процедуры, обеспечивающие конфиденциальность начиная с получения жалобы и, насколько это возможно, в течение всей процедуры расследования. Конфиденциальность, конечно, не должна навязываться подателям жалоб против их воли. Хотя могут существовать обстоятельства, при которых конфиденциальность должна обеспечиваться обычно по причинам, касающимся личной безопасности подателя жалобы или других лиц, процедурная справедливость требует, чтобы лицо было осведомлено об утверждении и было в состоянии защищать себя в связи с этим.

Сторонам и свидетелям следует сообщать о том, что предоставляемая ими информация может быть использована для подготовки отчета о расследовании и что может быть и не представится возможным обеспечить защиту их идентификационных данных в случае передачи дела в суд, рассмотрение в котором сопряжено с такой вероятностью. Когда существует обоснованная озабоченность в отношении безопасности, лицо, с которым проводится беседа, должно принять осознанное решение о том, следует ли идти дальше. В связи с этим крайне важно, чтобы лица, проводящие расследование, никогда не обещали предпринять какие-либо действия или обеспечить защиту, если они не в состоянии гарантировать это.

Информирование ответчиков

Принцип процедурной справедливости требует, чтобы национальные правозащитные учреждения информировали ответчиков по жалобе и предоставляли им разумный срок для изложения своей версии событий. Характер ответа будет влиять на масштабы расследования. Например, предполагаемое виновное лицо может согласиться с версией событий подателя жалобы, а это может выступать гарантией скорейшего примирения. Даже если ответчик признает только определенные элементы утверждения, такие вопросы не требуют проведения дальнейшего расследования.

Необходимый критерий доказанности должен быть изложен в руководящих принципах, касающихся процедуры расследования. Следует рассмотреть возможность принятия гражданского стандарта «баланса вероятностей», а не стандарта уголовного права «при отсутствии обоснованного сомнения». Это может быть оправданным с учетом доказательственных проблем, которые могут существовать во многих ситуациях, когда есть подозрения в отношении нарушений прав человека, и того факта, что цель большинства механизмов расследования заключается в исправлении положения, а не в применении меры наказания.

Используя процедуру прикомандирования, национальные правозащитные учреждения могут привлечь экспертов для оказания помощи в проведении расследований. Некоторые учреждения могут выбрать должностных лиц правительства или сотрудников полиции или других служб, которые, по мнению этих учреждений, могут наилучшим образом выполнить стоящие задачи. В таком случае крайне важно, чтобы эти эксперты могли действовать независимо от направившего их ведомства и под руководством национального правозащитного учреждения. Кроме того, важно не нанимать эксперта из той же ветви или структуры правительства, к которой относится лицо или ведомство, в отношении которого проводится расследование.

Подготовка плана расследования

План расследования составляется в письменном виде и в нем указываются:

- стороны, в том числе их контактные данные;
- виды вещественных и письменных доказательств и свидетельских показаний, которые требуются;
- лица или организации, которые располагают доказательствами;
- идентификационные данные свидетелей и их отношение к сторонам, если таковое имеется;

- заключения экспертов, которые могут потребоваться;
- сроки проведения различных этапов расследования; и
- краткое изложение ключевых вопросов, поставленных подателем жалобы, и мер, необходимых для обоснования или проверки соответствующих фактов.

В ходе расследования этот план может подвергаться изменениям с учетом новых фактов и событий, однако его первоначальная формулировка будет основываться на утверждениях подателя жалобы и вспомогательной документации, а также на контрдоводах предполагаемого виновного лица.

Сбор доказательств

В ходе расследования в связи с нарушениями прав человека могут быть собраны три вида доказательств: вещественные, письменные доказательства (на основании как физических документов, так и цифровой информации) и свидетельские показания.

Вещественными доказательствами являются любые доказательства физического характера, которые могут доказать или отвергнуть утверждения, такие как образцы крови, оружие, отпечатки пальцев или кровоподтеки на теле предполагаемой жертвы.

Под письменными доказательствами понимаются фотографии, пометки, позволяющие запоминать события, испытывавшиеся чувства или наблюдения, письма, доклады (от неправительственных организаций, органов полиции и т.д.), история болезни или полицейское досье или блокноты, памятные записки и т.п., которые могут способствовать доказыванию или отклонению утверждения. Во все большей мере сообщения по электронной почте и компьютерные записи и другие формы электронной или цифровой информации становятся решающими формами доказательств.

Свидетельские показания включают показания сторон и свидетелей, а также других лиц, которые могут быть в состоянии подтвердить то или иное доказательство.

Проведение бесед

Поскольку сбор большинства доказательств в связи со случаями нарушений прав человека осуществляется посредством бесед, весьма важно, чтобы лица, проводящие расследование, в полной мере владели методикой проведения беседы. Беседы со свидетелями должны быть структурированными, организованными и профессиональными. Лицо, проводящее беседу, должно делать заметки к ходу беседы, и эти заметки следует окончательно оформить, как можно скорее после окончания беседы. Эти заметки должны носить конкретный и точный характер, и в них следует изложить ключевую информацию, предоставленную свидетелем и касающуюся вопросов, имеющих существенное значение для дела. Такие записки не должны являться стенограммой беседы, если только не имеют решающего значения точные слова свидетеля.

Некоторые учреждения могут фиксировать определенные свидетельские показания. Хотя это является хорошим способом обеспечения того, чтобы лицо, проводящее расследование, не могло неправильно толковать доказательства, показания не следует фиксировать без осознанного согласия свидетеля. Это особенно важно тогда, когда речь идет об охране и/или безопасности свидетеля, причем в таком случае следует использовать процедуры обеспечения защиты идентификационных данных опрашиваемого лица. Как правило, необходимо осуществлять аудиозаписи.

Процедура беседы может быть разделена на следующие этапы: подготовка, информация о процедурной стороне и вовлечение свидетеля в беседу, получение показаний свидетеля, документирование беседы и, наконец, оценка доказательств. Как и в отношении разделения на этапы процедуры расследования, вышеупомянутое описание используется для целей этого модуля и может и не соответствовать полностью тому, каким образом беседы проводятся в том или ином учреждении.

Подготовка к беседе. Лица, проводящие расследование, должны быть хорошо подготовленными и должны заблаговременно продумать цель беседы. Они должны обеспечить, чтобы имелась вся соответствующая информация, и подготовить вопросы, которые помогут получить необходимую информацию. Кроме того, следует продумать и завершить до начала беседы всю организационную подготовку.

Ознакомление с процедурой. Лица, проводящие расследования, должны представиться и дать описание цели и процедуры беседы. Лицо, беседа с которым проводится, следует успокоить и заверить в том, что в ходе беседы будет обеспечиваться конфиденциальность, если это желательно. Для этого могут быть предприняты различные шаги: имя такого лица может

быть исключено из отчета о расследовании, идентификационные данные такого лица могут быть скрыты от ответчика, если существует реальная опасность для свидетеля или стороны. И в данном случае лицу, проводящему расследование, необходимо обеспечить сбалансированность этих мер и право ответчиков быть осведомленными о выдвигаемых против них утверждениях.

Получение свидетельских показаний. Активный этап беседы – получение показаний лица, с которым проводится беседа, – является важнейшей частью этой процедуры. Проводящее расследование лицо должно позволить такому лицу говорить без перерывов. (Если это лицо серьезно отклоняется от темы, лицо, проводящее расследование, может направлять его, возвращая к соответствующим вопросам.) Особенно важно использовать активную методику выслушивания – сохранение зрительного контакта, кивание головой в знак подтверждения того, что вы слушаете и понимаете собеседника, резюмирование того, что было сказано, – с тем чтобы побуждать данное лицо говорить свободно и открыто. Вместе с тем проводящее расследование лицо должно вести краткие заметки по вопросам, которые могут потребовать последующего опроса.

Затем проводящее расследование лицо должно проверить то, что было сказано. На этом этапе важно обеспечить, чтобы были получены все соответствующие подробности, с тем чтобы данное лицо в полной мере понимало, что было сказано, и, если это необходимо, могло проверить правдивость лица, с которым проводилась беседа.

Проводящее расследование лицо должно использовать общепринятые методы проведения беседы:

- использовать открытые вопросы, избегая негативного формулирования вопросов или наводящих вопросов;
- избегать оценочных замечаний;
- проверять предположение с помощью вопроса: «Как вы узнали об этом?»; содействовать целенаправленному получению информации (возвращать свидетелей к произошедшему событию, попросив закрыть глаза и мысленно представить себе то, что произошло);
- избегать использования профессионального/технического жаргона;
- когда свидетель закончил, подождать, чтобы убедиться в том, что ему нечего добавить.

Когда речь идет о достоверности показаний, проводящее расследование лицо может рассмотреть возможность использования неожиданных шагов, т.е. задать вопросы непосредственно или задать один и тот же вопрос неоднократно и в различных формулировках. Кроме того, важно, чтобы проводящее расследование лицо никогда не говорило одному свидетелю то, о чем рассказал другой свидетель. Это может не только нарушить конфиденциальность, но и оказать влияние на то, что говорит свидетель.

Документирование беседы. Проводящее расследование лицо должно документировать беседу предпочтительно во время самой беседы или вскоре после этого. Это обычно сопряжено с подготовкой заметок о беседе, т.е. резюме соответствующей информации, предоставленной свидетелем. С этими заметками необходимо ознакомить свидетеля, который должен согласиться с ними. Некоторые учреждения просят свидетеля подписать заметки в качестве подтверждения согласия с ними. Однако в любом случае проводящее расследование лицо должно проставить дату и подписать заметки для придания им статуса доказательств.

Оценка доказательств и подготовка отчета о расследовании

Хотя не представляется возможным точно определить, в какой момент объем собранных доказательств является «достаточным», определенные принципы следует иметь в виду.

Критерием доказанности, обычно используемым национальными правозащитными учреждениями при принятии решения, является «баланс вероятностей», а не стандарт «при отсутствии обоснованного сомнения», который обычно применяется в уголовных судах. Стандарт «баланс вероятностей» является более низким стандартом и всего лишь означает, что основная доказательственная масса показывает, что утверждение «вероятно» является или не является обоснованным.

Проводящее расследование лицо должно тщательно изучать доказательства для определения их полноты, доказательной ценности и обоснованности, а также достоверности показаний свидетелей. Если необходимо, то для получения дополнительных разъяснений может быть проведена вторая встреча (хотя это должно быть исключением). Проводящее расследование лицо также должно будет определить степень, в которой показания подтверждают другие доказа-

тельства, и решить вопрос о том, свидетельствуют ли показания о необходимости вести поиск других доказательств.

Оценка ценности доказательств. Как утверждается, вещественные доказательства являются наилучшей формой доказательств (имеющей наивысшую доказательную ценность), поскольку они являются наиболее объективными и с наименьшей вероятностью требуют толкования. Их ценность может быть меньшей, если не была тщательно обеспечена возможность подтверждения того, что они не были искажены. Этот процесс называется обеспечением «цепочки владения».

Официальные документы, составленные в обычном порядке во время инцидента или примерно в тот же период, будут иметь высокую доказательную ценность. Например, официальный полицейский протокол, составленный сразу же после инцидента, будет считаться более ценным, чем отчет, сделанный несколькими днями позднее и после начала расследования, или же чем запись, которую полицейский сделал в своем дневнике в частном порядке. Официальные отчеты могут быть с большей легкостью удостоверены и точно датированы.

Кроме того, следует учитывать, является ли документ подлинным или же он был нотариально заверен или как-либо иначе удостоверен. Такие документы имеют большую ценность, чем простые копии. Оценка ценности письменных доказательств также требует оценки самого документа и его сопоставления со всеми другими видами доказательств. Подтверждает ли документ то, о чем утверждает какое-либо лицо? Имеет ли он прямое отношение к данному случаю?

Свидетельские показания, хотя они широко используются, имеют меньшую доказательную ценность. На них могут влиять восприятие, мотивы и ошибки человека. Сведения из вторых рук (свидетельские показания, описывающие нечто произошедшее со слов другого лица) являются формой свидетельских показаний даже с учетом того, что их доказательная ценность более ограничена.

На достоверность (или правдивость) свидетельских показаний могут влиять ряд факторов. Обе стороны жалобы заинтересованы в исходе, и это может исказить восприятие ими событий. Аналогичным образом, дружба или родство может обуславливать лояльность одной или другой стороне жалобы и привести к предвзятости показаний. Может существовать реальная или предполагаемая финансовая или иная выгода, связанная с поддержкой той или иной стороны. Аналогичным образом, лицо может испытывать реальные или предполагаемые опасения сказать что-либо, что может рассматриваться как причиняющее ущерб интересам влиятельного лица, или всего лишь испытывать чувство безразличия в отношении события или необходимости в причастности. Существование любого из этих факторов не может свести на нет ценность показаний, однако проводящее расследование лицо должно быть осведомлено о них.

На достоверность (или точность) показаний могут также повлиять целый ряд факторов. Имеет значение физическое состояние лица в данный момент, равно как и условия, в которых высказываются замечания. Носит ли человек очки, и если да, то носил ли он очки во время инцидента? Существовали ли какие-либо помехи тому, что он мог видеть или слышать? Каковы были в тот момент времени видимость и расстояние? Находился ли этот человек под воздействием алкоголя или снотворного и тому подобное? Эти факторы должны приниматься во внимание лицом, проводящим расследование.

Оценка надежности и относимости к делу показаний сопряжена с оценкой индивидуального заявления и его взаимосвязи с другими показаниями и доказательствами. Как упоминалось выше, показания, основанные на информации из вторых рук, являются менее надежными, чем прямое наблюдение. Однако даже в случае прямого наблюдения за событиями такие показания следует изучить для обеспечения их внутреннего соответствия, т.е. полной логичности и последовательности. Проводящее расследование лицо также должно обеспечить, чтобы ссылки или утверждения, высказанные в показаниях одного лица, соответствовали показаниям других лиц. Такое лицо также должно будет оценить соответствие свидетельских показаний другим доказательствам, включая вещественные доказательства. И наконец, следует учитывать мотивы или интересы лица.

Подготовка отчета о расследовании

Как правило, подготавливается отчет о расследовании. Хотя требования в отношении отчета будут разными в каждом учреждении, он обычно содержит:

- **резюме** жалобы, фактов и доказательств, а также основные выводы;
- **определение соответствующих положений о правах человека** (законодательство, международные документы, конституционные права), о которых идет речь;
- описание соответствующих **вещественных доказательств, письменных доказательств и свидетельских показаний;**

- **анализ** доказательств для установления вероятной правдивости утверждения;
- **заключение**, прямо основывающееся на результатах анализа доказательств; и
- **рекомендация** в отношении того, какие действия следует предпринять учреждению для урегулирования вопроса.

Решение

Принятие решения является кульминацией процедуры расследования, и его порядок обычно устанавливается в учредительном законодательстве.

Как правило, принимают решение один или несколько членов учреждения или – в учреждениях, построенных по типу комиссий, – группа уполномоченных на общем заседании.

Однако таким образом дело обстоит не всегда; некоторые учреждения делегируют полномочия по принятию решений одному должностному лицу или небольшому числу должностных лиц. При этих обстоятельствах учреждение обычно предусматривает определенные сдержки в этой процедуре для обеспечения обоснованности и последовательности решений.

Как правило, существует определенная совокупность решений, которые может принять учреждение, например:

- нарушение прав человека имело место, и надлежащие меры по исправлению положения являются оправданными;
- с учетом доказательств нарушение не было совершено, и в связи с этим жалобу следует отклонить;
- необходимо провести дальнейшее расследование до принятия окончательного решения; или
- вопрос следует передать на рассмотрение компетентного органа.

В первом случае – заключение о факте совершения нарушения – учреждение, в дополнение к этому заключению, обычно выносит либо рекомендацию относительно того, что следует предпринять для урегулирования вопроса, если оно обладает полномочием на это, либо дает описание средств правовой защиты, которые оно будет стремиться применить или применило, если оно обладает квазисудебными полномочиями. Уполномочивающее законодательство, касающееся многих учреждений, конкретно определяет виды средств правовой защиты, которые они могут применять или о применении которых они могут ходатайствовать.

Хотя не существует общепризнанных стандартов относительно того, какие средства правовой защиты следует испрашивать или применять, когда учреждение устанавливает факт нарушения, в принципе средства правовой защиты должны быть направлены на:

- *обеспечение реституции* для жертвы;
- обеспечение того, чтобы в отношении виновного лица были предприняты соответствующие действия;
- предупреждение последующих аналогичных нарушений.

Обеспечение реституции для жертвы означает возвращение жертвы в положение, в котором она находилась бы, если бы не было совершено нарушения прав человека. Хотя не представляется возможным дать описание всей совокупности действий, которые могут быть предприняты для достижения этой цели, отчасти потому, что эти действия будут в значительной степени зависеть от характера и серьезности нарушения, а также от воздействия, которое оно оказало на жертву, вполне возможно перечислить общие виды средств правовой защиты, возможность применения которых должна быть рассмотрена в индивидуальных случаях, например:

- предписание прекратить нарушение;
- предписание выплатить жертве компенсацию за причиненный материальный ущерб, включая косвенный ущерб, например предполагаемую потерю заработка, ущерб здоровью и расходы на реабилитацию;
- предписание выплатить жертве компенсацию за боль и страдания, причиненные непосредственно нарушением; и
- предписание ведомству предпринять такие действия, какие являются необходимыми для уменьшения ущерба, например, путем восстановления на работе лица, которое было уволено по причинам, нарушившим нормы о правах человека.

Средства правовой защиты, обеспечивающие привлечение виновных лиц к ответственности за их действия, также будут различаться в зависимости от нарушения. Некоторые нарушения прав человека носят уголовный характер. Хотя учреждение не располагает юридическим полномочием применять уголовные санкции, оно может либо рекомендовать возбудить уголовное дело, либо в некоторых случаях само передать такие дела в суды. Средства правовой защиты, предусмотренные для использования при этих обстоятельствах, будут теми средствами, которые санкционированы в рамках системы уголовного правосудия страны.

Возможно, самый игнорируемый аспект средств правовой защиты сопряжен с предупреждением будущих нарушений. В праве прав человека действия лиц, выступающих в своем официальном качестве или выполняющих свои служебные обязанности, рассматриваются как действия самого ведомства, например, если они были предприняты при выполнении служебных обязанностей. Это означает, что работодатели несут ответственность за действия своих служащих и таким образом должны быть поименованы в качестве ответчиков в любой жалобе. Работодатели могут уменьшить свою ответственность, если в ходе расследования они могут доказать, что ими были приняты все разумные меры для обеспечения того, чтобы данного нарушения не произошло, и для решения вопроса сразу же после того, как им стало известно или должно было стать известно о факте совершения нарушения. Если работодатели не могут доказать это, то они также несут ответственность за такое действие и должны быть привлечены к ответственности. Это может включать действия в уже рассматривавшихся областях (обеспечение реституции жертве и уголовного преследования виновного лица). Однако в дополнение к этому от работодателей может потребоваться принятие других мер по предупреждению дальнейших нарушений, таких как подготовка своего персонала с точки зрения их обязанностей соблюдать права человека, разработка приемлемой политики в отношении этого вопроса или создание более эффективных механизмов по принудительному осуществлению проводимой политики.

Аналогичным образом, если нарушение явилось результатом отсутствия надлежащего закона, подзаконного акта или мер государственной политики или если существующий закон, нормативный акт или меры политики являются недостаточными или ненадлежащим образом применяются, то учреждение может предложить принять соответствующие меры в этих областях в качестве части средства правовой защиты. Это призвано обеспечить, чтобы основные или системные причины нарушения были устранены для недопущения аналогичных нарушений.

Полномочия по осуществлению предложенных средств правовой защиты

Национальные правозащитные учреждения могут обладать полномочиями по обеспечению осуществления предложенных ими средств правовой защиты, включая:

- полномочие выносить рекомендации;
- полномочие передавать дело на рассмотрение другой инстанции;
- полномочие выносить обеспеченные санкцией решения.

Полномочие выносить рекомендации

Учреждение, обладающее полномочием только выносить рекомендации, будет направлять такие рекомендации соответствующему органу. Такие рекомендации, естественно, не носят обязательного характера. Получающие их органы могут их либо принять, либо отклонить. Как указывается в главе VI, от органа, получающего рекомендации, может требоваться законом направление официального ответа на эти рекомендации. Кроме того, учреждение может публично сообщать, насколько реализуются его рекомендации, используя для этого свои ежегодные доклады или другие каналы.

Полномочия передавать дело на рассмотрение другой инстанции

Национальное правозащитное учреждение может быть наделено полномочием передавать дело, которое оно расследовало, на рассмотрение другого ведомства, в том числе соответствующего министерства, другого государственного ведомства или созданного для этой цели трибунала, парламента, судебных органов или органов прокуратуры.

Как правило, такая передача производится, если, например:

- в отношении рекомендации или решения не были приняты соответствующие меры;
- нельзя обеспечить урегулирование дела;

- не соблюдены условия согласованного урегулирования;
- учреждение считает, что чинимые препятствия и/или отказ от сотрудничества обуславливают невозможность проведения расследования;
- расследование указывает на разумную вероятность того, что было совершено преступное деяние или наказуемое по закону дисциплинарное правонарушение, оправдывающее вмешательство со стороны органов прокуратуры; или
- расследование показало, что дело может быть более надлежащим образом урегулировано другим органом или ведомством.

Тем не менее учреждение может сохранять некоторую ответственность за рассмотрение дела. Если дело передается на рассмотрение, – например суда или трибунала, то учреждение должно быть в состоянии выступить в таком суде или трибунале. В других случаях учреждение может счесть целесообразным отслеживать ситуацию для обеспечения того, чтобы вопрос, поставленный в жалобе, в конечном счете был урегулирован всесторонне и надлежащим образом. Должны наличествовать руководящие положения и процедуры, устанавливающие обязательства, функции и полномочия учреждения на случай передачи вопроса в другие инстанции.

Полномочие выносить предписания, подлежащие исполнению в принудительном порядке

Национальным правозащитным учреждениям может быть предоставлено полномочие выносить предписания, подлежащие принудительному исполнению по закону, и обязательные для исполнения решения. Такое полномочие обычно позволяет учреждению обращаться в более высокую инстанцию (например, трибунал, суд или прокуратура) в том случае, если какая-либо сторона отказывается выполнить решение в указанный срок.

Даже если действующая процедура фактического правоприменения возлагается на другой орган, полномочие выносить предписания, подлежащие исполнению в принудительном порядке, позволяют национальному правозащитному учреждению значительно укрепить свои полномочия в отношении рассмотрения жалоб на нарушения прав человека.

Опубликование решений

Парижские принципы предоставляют национальному правозащитному учреждению полное право свободно опубликовать свои рекомендации и решения. Строго говоря, это не является средством правовой защиты; правомочность в этом отношении должна обычно сосуществовать с другими механизмами правовой защиты и удовлетворения жалоб. Тем не менее способность национального правозащитного учреждения публиковать свои заключения является важнейшей предпосылкой для обеспечения доверия к механизму рассмотрения жалоб и обеспечения максимальной эффективности в пределах его установленных полномочий.

Публикация служит также целям информирования общественности и побуждения к дискуссии. Это может оказаться особенно важным, если предмет жалобы вытекает из более широких проблем дискриминации или несправедливости, которые, возможно, впоследствии придется решать парламенту или иной ветви государственной власти. Публикация результатов расследования может также служить эффективным средством, вселяющим в нынешних и будущих подателей жалоб уверенность в том, что такие вопросы серьезно рассматриваются учреждением.

Насколько это возможно, при опубликовании результатов расследования и решений должны учитываться требования сторон, предъявляемые к конфиденциальности. Например, не всегда следует публиковать подробности, касающиеся подателей жалоб.

С. АЛЬТЕРНАТИВНОЕ УРЕГУЛИРОВАНИЕ СПОРОВ

Парижские принципы предусматривают, что национальные правозащитные учреждения, обладающие квазисудебными полномочиями, должны стремиться к «дружественному урегулированию посредством согласительной процедуры». Хотя упоминается только «согласительная процедура», общепризнанным является то, что дружественное урегулирование может быть обеспечено с помощью ряда альтернативных методов урегулирования споров.

Альтернативное урегулирование споров касается свода процедур и методов, которые находятся за рамками официальных юридических процедур и направлены на учет интересов сторон и разрешение споров. Оно носит менее состязательный характер и обычно является неофициальным. Оно особенно эффективно в случае использования на ранних этапах процедуры. Оно дает сторонам возможность изложить свои аргументы и принять на себя ответственность за урегулирование своих разногласий.

Сами национальные правозащитные учреждения представляют собой форму альтернативного урегулирования споров: многие учреждения были созданы в целях использования механизмов возмещения ущерба, альтернативных судам. В таком случае многие учреждения, даже те учреждения, которые не рассматривают жалобы, используют согласительную процедуру и/или посредничество.

Альтернативное урегулирование споров в случае его успеха документально закрепляется в соглашении об урегулировании.

В большинстве случаев нейтральная третья сторона (посредник, арбитр или посредник по согласительной процедуре) помогает сторонам найти взаимоприемлемые решения.

Альтернативное урегулирование споров, как правило, не подходит для рассмотрения жалоб, касающихся грубых нарушений прав человека или преступлений, сексуальных домогательств или нарушений основных гражданских и политических прав, таких как пытки, насильственное исчезновение и т.д.

В настоящем разделе внимание сосредоточивается на посредничестве и согласительной процедуре, которые все шире используются для рассмотрения жалоб на нарушения прав человека.

1. Определение посреднической и согласительной процедур

Посредничество в правозащитном процессе требует, чтобы национальное правозащитное учреждение играло активную роль в урегулировании спора. Посредник играет структурированную роль в предоставлении сторонам возможности изложить свои аргументы, обеспечивая, чтобы баланс полномочий между сторонами являлся справедливым и способствовал урегулированию спора.

Согласительная процедура представляет собой еще одну форму альтернативного урегулирования споров, которую могут использовать национальные правозащитные учреждения. Посредник по согласительной процедуре предоставляет сторонам больше шансов и возможностей для достижения урегулирования самостоятельно. Согласительная процедура часто используется на последних этапах процедуры расследования, и посредник по согласительной процедуре выполняет функцию, касающуюся разъяснения сторонам относительно сильных сторон их позиций.

Процедура заблаговременного урегулирования споров, как правило, в большей мере основывается на интересах, поскольку соответствующие права сторон не были установлены в результате расследования. Учреждение может занимать более нейтральную позицию в таких случаях. Позднее, когда использование согласительной процедуры может стать более целесообразным, учреждение соберет доказательства и будет обладать некой основой для того, чтобы занять позицию в отношении достоверности утверждения и, следовательно, правозащитной перспективы, которая обосновывается собранными доказательствами и которая обуславливает публичный интерес. Применение основывающегося только на интересах подхода при этих обстоятельствах будет сопряжено с игнорированием имеющихся доказательств. Некоторые учреждения могут использовать согласительную процедуру после завершения расследования и могут даже включить ее в качестве обязательного этапа, когда они установят, что утверждение является обоснованным. Использование основывающегося на интересах

подхода при таких обстоятельствах является ненадлежащим, если только данный результат не снимает озабоченности с точки зрения прав человека, выраженной обеими сторонами.

Использование основывающихся на интересах подходов является весьма успешным, когда посредничество осуществляется на ранних этапах этой процедуры. Некоторые учреждения сообщают о показателе успеха 75–80% по делам, урегулированным на добровольной основе путем посредничества. Для сторон посредничество является менее конфронтационным способом решения вопросов, что имеет особое значение в том случае, когда изменение в подходе или поведении считается более важным, чем применение наказания за нарушение. Вместе с тем следует иметь в виду, что учреждения сохраняют свою роль в качестве защитников публичных интересов независимо от используемой методики.

Успешному использованию согласительной процедуры и/или посредничества в особенной степени способствуют некоторые условия. Эти условия в отношении обеих процедур включают:

- желание и готовность обеих сторон принимать участие (в действительности же обязательное альтернативное урегулирование споров является возможным только в том случае, если оно санкционировано законом);
- желание обеих сторон сохранить добрые отношения;
- степень, в которой обе стороны желают избежать (дальнейшего) расследования или других действий;
- желание сторон урегулировать свои разногласия как можно быстрее; и
- желание сторон достичь урегулирования: если представлена любая из сторон, то представитель должен располагать полномочиями по урегулированию данного вопроса. Если ответчиком является какая-либо компания, то представитель в ходе переговоров должен обладать юридическими полномочиями по урегулированию.

В частности, в отношении посредничества:

- степень, в которой каждая сторона желает осуществлять контроль в отношении обсуждаемых вопросов и данной процедуры; и
- желание сторон, чтобы какая-либо нейтральная третья сторона заслушала их аргументы по делу без каких бы то ни было опасений.

2. Посредническая/согласительная процедура

Единой, общепризнанной посреднической и/или согласительной процедуры не существует. Некоторые учреждения могут использовать разные процедуры в отношении посредничества и в отношении примирения.

Общая процедура представлена ниже лишь в иллюстративных целях; это не означает, что во всех случаях следует использовать только один подход. В тех случаях, когда могут иметь место значительные различия в процедурах – в зависимости от позиции, которую учреждение заняло в отношении характера процедуры, – эти различия отмечаются ниже.

Согласование основных правил

Стороны должны в полной мере понимать характер процедуры, подлежащей использованию, и степень, в которой обсуждение и договоренности носят конфиденциальный характер. Некоторые учреждения рассматривают альтернативное урегулирование споров как конфиденциальную процедуру, и в результате ни одно заявление не может использоваться против любой из сторон впоследствии, если процедура не принесла успеха и не были предприняты последующие действия (например, расследование). Это обычно способствует откровенности и стороны могут заявлять о таких вещах, о которых они никогда ничего не сказали бы в ходе слушания.

Другие полагают, что такая конфиденциальность сопряжена с посреднической, а не с согласительной процедурой. Это может использоваться для побуждения сторон к использованию посредничества на ранних стадиях этой процедуры, а не тогда, когда позиции закреплены и ставки стали более высокими. Аналогичным образом, некоторые учреждения обеспечивают неизменную конфиденциальность соглашений об урегулировании, тогда как договоренности об урегулировании посредством согласительной процедуры относятся к публичной области.

Однако от сторон может потребоваться отказ от своей конфиденциальности, если они не соблюдают условия соглашения, и именно в этот момент некоторые национальные правозащитные учреждения вправе добиваться судебного обеспечения соблюдения соглашения. И вновь, это будет зависеть от полномочий и позиции национального правозащитного учреждения в судах.

Стороны должны знать, какой из этих подходов будет использоваться, еще до начала такой процедуры.

Выслушивание мнений по отдельности

Арбитр или посредник по согласительной процедуре может пожелать начать процесс с выслушивания мнений каждой стороны по отдельности. Этот процесс иногда называется «челночным» посредничеством и является особенно полезным тогда, когда между сторонами существует властный дисбаланс.

Эта процедура может способствовать открытости и давать лучшее представление о существе дела. В течение этого процесса арбитр или посредник по согласительной процедуре должен быть готовым выслушивать стороны и оставаться нейтральным. И, наконец, он должен обеспечивать, чтобы стороны были готовы к личной встрече до перехода к следующему этапу.

Обеспечение встречи сторон на нейтральной почве

Посредничество и согласительная процедура должны всегда осуществляться на нейтральной почве. Когда стороны встречаются лично, эта встреча должна проводиться в помещениях комиссии или в других нейтральных служебных помещениях, которые не дают какого-либо преимущества любой из сторон.

Определение роли арбитра

В контексте посредничества роль арбитра заключается в том, чтобы:

- дать сторонам возможность изложить свою точку зрения;
- помочь сторонам прийти к урегулированию;
- разъяснить основные правозащитные принципы;
- обеспечить, чтобы ни одна из сторон в посредничестве не находилась в неблагоприятном положении;
- помочь сторонам официально зафиксировать факт урегулирования;
- обеспечить соблюдение условий урегулирования; и
- вернуть дело для расследования, если посредничество не было успешным.

При большинстве обстоятельств факты, установленные в ходе посредничества, нельзя использовать в расследовании.

Определение роли посредника по согласительной процедуре

В контексте согласительной процедуры роль посредника заключается в том, чтобы:

- дать сторонам возможность понять результаты расследования, включая вероятные результаты в надлежащем случае;
- дать обеим сторонам возможность изложить свою точку зрения;
- помочь сторонам в определении их соответствующих интересов;
- обеспечить, чтобы взаимоприемлемое решение отвечало их интересам, а также публичным интересам;
- помочь сторонам официально зафиксировать факт урегулирования и представить его на одобрение комиссии наряду с рекомендациями; и
- обеспечить соблюдение условий урегулирования.

Переговоры по вопросу о заключении соглашения об урегулировании

Соглашение об урегулировании должно быть составлено в письменной форме и подписано обеими сторонами. Оно обычно принимает форму юридического договора и может быть применено в принудительном порядке. Условия урегулирования должны быть совместимыми с нормами международного и внутреннего права прав человека, устранять недовольство сторон и носить устойчивый характер, т.е. создавать прочный потенциал для урегулирования таких споров в будущем. Соглашения об урегулировании, заключенные в результате согласительной процедуры, должны соответствовать публичным интересам.

D. ОБСЛЕДОВАНИЯ

Цель обследования должна заключаться в исследовании обстоятельств инцидентов и ситуаций для определения факта совершения нарушений. Обследования могут привести к вынесению рекомендаций для обеспечения выплаты возмещения в связи с нарушениями. Парижские принципы не указывают конкретно средства правовой защиты, однако сфера охвата рекомендаций должна быть достаточно широкой для обеспечения прекращения нарушений, недопущения аналогичных нарушений в будущем, применения мер наказания, когда это оправдано, и реституцию для жертв, когда это является возможным и надлежащим.

1. Полномочия

Национальные правозащитные учреждения обязаны рассматривать вопросы, поставленные правительством, каким-либо членом учреждения или отдельным заявителем. Они могут заслушивать любое лицо и получать доступ к любым документам, необходимым для оценки данного вопроса. Они должны представлять правительству или другому компетентному органу суждения и рекомендации в отношении «любого случая нарушения прав человека», который оно может счесть необходимым рассмотреть. Если нарушения имели место, то, как указывают далее Парижские принципы, учреждение должно нести ответственность за представление предложений относительно любых мер, направленных на то, чтобы положить конец такому нарушению, и «изложение своих соображений относительно позиции правительства и принятых им мер».

Даже учреждения, которые не располагают мандатом по расследованию индивидуальных жалоб, могут использовать полномочия и функции, изложенные в предыдущем пункте, для проведения обследования в отношении системных или общих озабоченностей в области прав человека. Они предпринимают такие действия для обеспечения того, чтобы права, о которых идет речь, эффективно осуществлялись на национальном уровне и, если это необходимо, рекомендовать меры, которые компетентные органы должны принять для устранения недостатков.

Используемый учреждением подход будет зависеть, среди прочего, от характера учреждения, полномочий, которыми оно обладает, и изучаемого вопроса. Ниже изложены общие подходы. Национальные правозащитные учреждения могут использовать свои полномочия для исследования обстоятельств дела и/или мониторинга какой-либо конкретной ситуации или события (см. главу VII). Другие стратегии включают:

- кабинетные проверки для изучения информации, имеющейся в публичной области, а также информации, которая была запрошена у соответствующих органов. Процедура, используемая в ходе кабинетной проверки, будет отражать характер изучаемого вопроса и функциональные процедуры учреждения, однако может также включать обзор соответствующей литературы, а также адресный опрос соответствующих органов и экспертов;
- специальный практикум или семинар, проводящийся на основе пленарных заседаний или в более мелких группах, для обсуждения вопроса и выработки рекомендации. Внешние эксперты могут быть приглашены для участия в обсуждении в качестве способа укрепления процесса принятия решений, или же соответствующим органам власти может быть направлена просьба представить информацию или обоснование определенной позиции, а затрагиваемым сторонам может быть предложено направить свои представления. Соображения, касающиеся проведения практикумов и семинаров, рассматриваются в главе IV;
- официальное публичное обследование (см. следующий раздел).

Учреждения могут сочетать и сопоставлять ряд вышеупомянутых подходов в ходе обследования или могут использовать другие подходы для сбора информации и документации, с тем чтобы принять решение.

Большинство национальных правозащитных учреждений не обладает полномочиями предписывать средства правовой защиты. Они могут только выносить рекомендации. Однако Парижские принципы действительно предусматривают, что учреждение может излагать свои соображения относительно позиции правительства и принятых им мер в связи с такими рекомендациями.

По этой причине учреждение может использовать органы печати и другие средства в попытке побудить правительство отреагировать в соответствии с его рекомендациями. Национальное правозащитное учреждение может также документально отразить в своем ежегодном докладе, в какой степени правительство реагировало на его рекомендации. В отношении национальных правозащитных учреждений, обладающих полномочием получать жалобы, в результате обследований может возрасти число жалоб на нарушения прав человека в соответствующей области. Это может выступать дополнительным фактором давления на правительство в целях принятия конструктивных мер реагирования.

2. Публичные обследования

Некоторые учреждения обладают прямым или подразумеваемым мандатом осуществлять публичные обследования: хотя это может быть сделано в связи с каким-либо одним серьезным инцидентом, публичные обследования обычно позволяют изучить системные или общие проблемы в области прав человека, для чего они в особенной мере хорошо подходят. Процесс обследования позволяет учреждению изучить какую-либо проблему достаточно глубоко и с точки зрения прав человека.

Обследование каким-либо правительственным ведомством проблемы бездомности, например, может сосредоточиваться исключительно на наличии жилья. Исследование с точки зрения прав человека, с другой стороны, будет с большей вероятностью сопряжено с изучением доступности, наличия и приемлемости жилья или расходов на него с учетом дезагрегированных данных по полу, расе или этническому происхождению. Могут также анализироваться данные о распределении жилья, которое является результатом действия социальных или экономических сил, включая дискриминацию, которые приводят к бездомности. Тот факт, что обследование в области прав человека является достаточно широким, обеспечивает, чтобы вытекающие из него рекомендации были также достаточно широкими.

Решение начать публичное обследование должно основываться на следующих соображениях:

- полномочие, содержащееся в уполномочивающем законодательстве в отношении национального правозащитного учреждения;
- планируемые, ясные и прозрачные цели и результаты;
- затраты (предполагаемые выгоды должны в связи с этим быть соразмерными с ожидаемыми усилиями и затратами);
- планирование, особенно в отношении средств массовой информации и коммуникации.

Национальные правозащитные учреждения должны быть осведомлены об имеющихся ресурсах. Например, в 2007 году Азиатско-Тихоокеанский форум (АТФ) организовал встречу представителей национальных правозащитных учреждений для обмена опытом и знаниями в отношении проведения национальных публичных обследований в качестве части экспериментальной программы подготовки кадров⁵⁷. Публичные обследования были определены как эффективные средства рассмотрения случаев системной дискриминации и нарушений прав человека. Официальные мероприятия в рамках семинаров и групп обеспечивают практические рабочие стратегии, касающиеся:

- организации публичного обследования, в том числе выбора предмета обследования, установления круга ведения, разработки надлежащей методологии, определения заинтересованных сторон и осуществления достаточного планирования и подготовки;
- обеспечения ресурсами национального исследования, включая участие уполномоченных и персонала, финансовые ресурсы и общинные ресурсы;
- проведения информационно-просветительской работы и информирования населения, включая стратегии взаимодействия с журналистами и средствами массовой информации; и

⁵⁷ В 2007 году был выпущен видеодиск «Обращение к общественности: стратегии эффективного национального исследования». В течение 2007–2008 годов АТФ взаимодействовал с Институтом по правам человека и гуманитарному праву им. Рауля Валленберга в организации ряда субрегиональных учебных практикумов для учреждений – членов АТФ по вопросу о проведении эффективных национальных исследований в Индонезии и Индии (см. вебсайт www.asiapacificforum.net).

- планирования последующих мероприятий и содействия принятию рекомендаций в результате обследования.

Полномочия, связанные с публичным обследованием

Учреждения, обладающие конкретными полномочиями по проведению публичных обследований с полным правом требовать дачи показаний и вызова свидетелей, должны располагать соизмеримыми полномочиями, сопоставимыми с теми полномочиями, которые используются в ходе расследований, как указывалось выше.

Некоторые учреждения могут проводить обследования по вопросам, представляющим интерес, однако без полномочий принуждения. Они могут полагаться на добровольных свидетелей и запрашивать материалы у различных представителей общественности и неправительственных организаций, не обладая при этом формальными полномочиями в отношении более официального и состязательного процесса, основывающегося на законе.

Как подразумевает название, публичные обследования обычно проводятся в ходе публичных мероприятий. Однако создаваемая специальная группа должна обладать полномочием заслушивать показания в закрытом порядке, когда это считается необходимым. Например, это может быть целесообразным в том случае, когда отдельные жертвы предоставляют личную или острую информацию или когда имеются опасения с точки зрения безопасности.

Четкий круг ведения

Публичное обследование основывается на точном круге ведения. В нем должны быть определены настолько точно, насколько это возможно, его характер и сфера охвата. Круг ведения должен быть только настолько широким, насколько это позволяют время и ресурсы; слишком широкий круг ведения может привести к нереалистичным ожиданиям.

Специальная группа по обследованию

Публичное обследование обычно проводится одним или несколькими лицами, которые контролируют ход работы, берут клятву со свидетелей в случае необходимости, запрашивают показания и готовят окончательный отчет. Важно обеспечить, чтобы член или члены специальной группы были способными осуществлять производство, подобное судебному, и обладали соответствующими знаниями в отношении предмета обследования. Иногда национальное правозащитное учреждение будет прибегать к услугам своих членов; в других случаях задействуются внешние эксперты, которые могут быть более компетентными, быть независимыми и обеспечивать внешнюю надежную репутацию.

Консультативные советы

Специальная группа может прибегнуть к услугам консультативного совета для подготовки обследования, толкования его выводов и рассмотрения рекомендаций. Например, это может быть полезным в том случае, если в ходе обследования рассматриваются вопросы, имеющие отношение к какой-либо конкретной группе населения, находящейся в неблагоприятном положении, и группа желает обеспечить, чтобы представители данной группы населения играли определенную роль. Консультативной группе, если таковая создана, следует разъяснить, что только специальная группа несет ответственность за отбор представленных в ходе обследования доказательств и их оценку, а также подготовку окончательного отчета. Данный процесс осуществляется под эгидой только специальной группы и учреждения, а не консультативной группы.

Подготовка обследования

Хотя должна быть обеспечена гибкость в процессе обследования, его все же следует тщательно планировать. Это необходимо для выявления свидетелей, которые будут вызваны, представлений, которые будут запрошены, и проработки этих материалов. Полезно также провести углубленный анализ для определения бюджета и персонала, необходимых для поддержки такой инициативы, а также вероятных сроков ее осуществления.

Специальной группе потребуется огромный объем информации, чтобы прийти к обоснованному заключению. Хотя обследование часто используется для установления фактов, как правило, необходимо, чтобы члены группы и их помощники выработали глубокое понимание данного вопроса до проведения слушаний. Благодаря этому им будет легче решить, какие свидетели потребуются, а также, что от них потребуются, и выявить пробелы в информации и

исследованиях. Поэтому для обеспечения успеха обследования учреждение должно заранее в максимально возможной степени накапливать информацию, документы и знания.

Потенциальные источники информации и форма представления

В ходе обследований следует стремиться к получению материалов из всех соответствующих источников, включая общины, которые прямо затрагиваются данным вопросом, экспертов, неправительственные организации и правительственных должностных лиц. Если в ходе обследования изучается вопрос, который воздействует на какую-либо конкретную группу населения, то с представителями этой группы должны быть проведены надлежащие консультации для обеспечения того, чтобы эта группа воспринимала данный процесс как заслуживающий доверия. Возможно, также было бы важным обеспечить, чтобы предполагаемые жертвы получили возможность изложить свои соображения в связи с обследованием, включая заявление об ущербе, который они понесли.

Представления в ходе обследований могут быть устными или письменными. Личная явка отдельных лиц не всегда необходима.

Участие средств массовой информации

Публичные обследования должны способствовать общественному обсуждению и изучению важных вопросов, что позволило бы всесторонне ознакомиться со скрытыми или плохо понимаемыми проблемами. По этой причине следует содействовать такому процессу и облегчать участие средств массовой информации. Стратегии в отношении средств массовой информации должны быть тщательно изложены до проведения слушания, а представителям средств массовой информации, когда это оправдано, необходимо оказывать всю надлежащую поддержку, включая информационное обеспечение. Кроме того, публичное освещение обследования позволит отдельным лицам, располагающим важной информацией, поделиться ею.

Действенная отчетность

Основным «продуктом» публичного обследования является всеобъемлющий доклад по данной проблеме, включая рекомендации в отношении действий. Такой доклад может влиять на процесс принятия решений и на общественное мнение только в том случае, если он заслуживает доверия. Специальная группа и другие лица, участвующие в обследовании, должны в связи с этим полностью осознавать затрагиваемые проблемы и тщательно и осмысленно изучать и анализировать все доказательства до вынесения какого-либо заключения. Это подразумевает, что следует выделить до, в ходе и после публичного обследования время для тщательного изучения и рассмотрения имеющихся доказательств.

Не подрывая целостность этого процесса, рекомендации должны быть тщательно сформулированы, с тем чтобы они являлись приемлемыми как для населения в целом, так и для правительства, и чтобы они были реализованы. Они также должны принимать во внимание традиции, культуру и финансовые реалии страны.

Последующие меры

Некоторые учреждения обладают полномочием добиваться возмещения ущерба в судах или специальных трибуналах после обследования. Однако большинство полномочий таких учреждений ограничивается препровождением рекомендаций на основании их заключений соответствующему правительственному департаменту или ведомству.

Невзирая на свои конкретные полномочия в отношении последующих мер, национальное правозащитное учреждение должно прилагать все усилия к тому, чтобы результаты его обследований становились достоянием гласности и распространялись как можно шире. Оно должно внимательно отслеживать меры, принимаемые во исполнение вынесенных рекомендаций, и публично информировать о мерах, принятых правительственными ведомствами или законодательной властью с учетом таких рекомендаций, например включая такую информацию в свой ежегодный доклад. Через надлежащий промежуток времени учреждение может даже запланировать проведение публичных последующих встреч, с тем чтобы прямо задать должностным лицам вопрос о том, какие действия были ими предприняты. Усилия учреждения должны сосредоточиваться на обеспечении позитивных преобразований, а широкое распространение информации и действенное принятие последующих мер этому способствует.

Заключение

Проведение расследований является важной функцией национальных правозащитных учреждений. Само по себе оно является весьма важным: именно посредством расследования учреждение часто получает наиболее широкие возможности обеспечивать прямую защиту от нарушений прав человека. Кроме того, существование эффективного и независимого механизма, занимающегося такими нарушениями, является мощным сдерживающим средством от злоупотреблений. Расследование также является важным потому, что эта деятельность хорошо видна и именно по ее результатам, по всей вероятности, будут оценивать независимость, эффективность и авторитет учреждения. По всем этим причинам учреждение должно в полной мере сознавать свою роль в расследованиях. В настоящей главе сделана попытка содействовать такому пониманию, однако это не может заменить более содержательную подготовку кадров и обучение, которое потребуется для обеспечения того, чтобы все, кто участвует в этом процессе, могли выполнять свои обязанности на профессиональной основе. Важно вновь заявить о том, что успех работы учреждения по выполнению своих обязательств в отношении расследования также прямо зависит от обладания им необходимыми полномочиями и ресурсами для действенного и эффективного выполнения этой функции. А это является обязательством государства.

VI. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВУ И ПАРЛАМЕНТУ

Введение

В соответствии с Парижскими принципами национальные правозащитные учреждения отвечают за представление правительству рекомендаций по вопросам прав человека. В настоящей главе рассматривается вопрос этой обязанности в целом, а также основные соображения, которые могут иметь отношение к представлению рекомендаций по действующему и предлагаемому законодательству и по обязательствам, вытекающим из международных договоров.

Цели обучения

После ознакомления с этой главой читатель сможет:

- охарактеризовать важное значение проведения обзора действующего или предлагаемого законодательства, политики и практики и используемый при этом общий подход;
- определить общие обстоятельства, при которых учреждение может представлять рекомендации в отношении международных договоров; и
- определить возможную роль, которую учреждение может играть в подготовке докладов, которые требуется представлять определенным договорным органам.

А. ПАРИЖСКИЕ ПРИНЦИПЫ

Национальное правозащитное учреждение должно обладать полномочием «представлять в консультативном порядке правительству, парламенту или любому другому компетентному органу либо по просьбе заинтересованных компетентных органов, либо используя право на независимое рассмотрение материалов, суждения, рекомендации, предложения и доклады, касающиеся любых вопросов, связанных с поощрением и защитой прав человека...».

Конституционное положение и/или положение законодательства, в котором установлены полномочия учреждения, должны конкретно давать ему возможность выносить рекомендации по своей инициативе для обеспечения независимого характера действий.

В дополнение к общим функциям по представлению рекомендаций правительству и парламенту в целом национальное правозащитное учреждение также представляет рекомендации конкретным министерствам, ведомствам и комитетам и всем соответствующим органам. Например, в случае какой-либо конкретной политики и практики, являющихся результатом выполнения решения, принятого в одном министерстве, национальное правозащитное учреждение может считать наиболее целесообразным адресовать свою рекомендацию данному министерству.

Если закон, политика или практика отражают какую-либо правительственную инициативу, то учреждение может счесть целесообразным направить рекомендации, касающиеся этих вопросов непосредственно правительству. Эти функции сопряжены прежде всего с подотчетностью учреждения парламенту посредством регулярного представления докладов.

В. ОБЯЗАННОСТИ ТЕХ, КТО ПОЛУЧАЕТ РЕКОМЕНДАЦИИ

Полномочия выносить рекомендации налагает на получающее их ведомство обязательство серьезно рассматривать такие рекомендации. Как отметил Подкомитет по аккредитации, это означает, что рекомендации национального правозащитного учреждения, содержащиеся в его ежегодном, специальном или тематическом докладах о правах человека, должны в обычном порядке обсуждаться в течение разумного срока, не превышающего шесть месяцев, соответствующими министерствами правительства, а также компетентными парламентскими комитетами. Такое обсуждение должно проводиться специально для того, чтобы определить необходимые последующие меры, являющиеся целесообразными в любой данной ситуации⁵⁸.

Этот процесс должен быть прозрачным, видимым и консультативным. Например, учредительное законодательство может требовать, чтобы правительство представляло рекомендации парламенту для обсуждения наряду с его предлагаемыми мерами в ответ на доклад или иной документ. Отдельные ведомства или министерства могут быть обязаны давать письменный ответ, указывая на то, что они собираются предпринять в связи с рекомендациями, и разъясняя, почему какая-либо конкретная рекомендация не выполняется. Правительствам должно быть известно о том, что игнорирование рекомендаций учреждения может привести к тому, что общественность в целом и в надлежащих случаях международные договорные органы поставят под сомнение их готовность поощрять права человека на национальном уровне.

⁵⁸ Замечания общего порядка, пункт 1.6.

С. ИЗУЧЕНИЕ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ПОЛИТИКИ ИЛИ ПРАКТИКИ

Национальные правозащитные учреждения должны систематически изучать действующее законодательство, политику и практику в целях «соблюдения прав человека и повышения эффективности их защиты». Эта функция распространяется на все положения законодательства и ситуации, а не просто на те, которые конкретно призваны обеспечивать соблюдение прав человека и повышение эффективности их защиты. Кроме того, Парижские принципы уполномочивают учреждения рекомендовать принятие нового законодательства, усовершенствование действующего законодательства или принятие или изменение административных мер без каких-либо условий.

Парижские принципы предусматривают, что учреждение обнародует свои рекомендации в связи с нарушениями прав человека, которые оно может счесть необходимым рассмотреть без каких бы то ни было ограничений. Далее они возлагают на национальные правозащитные учреждения функцию вынесения рекомендаций в связи с местными случаями нарушения прав человека, в том числе свои соображения в отношении «позиции правительства и принятых им мер». В любом случае рекомендация, по всей вероятности, выносится в результате проводимого учреждением расследования и/или мероприятий по мониторингу.

По всей вероятности, этот процесс будет сопряжен с некоторыми или со всеми следующими аспектами:

- отбор законодательных положений, политики и видов практики, которые должны подвергнуться изучению, и рассмотрение вопроса о том, кто несет ответственность за их исполнение;
- определение национальных и международных стандартов в области прав человека;
- оценка степени, в которой законодательные положения, политика и практика обеспечивают реализацию данных прав;
- определение путей возможного совершенствования законодательных положений, политики или практики и того, кто несет за это ответственность;
- выявление ожиданий общественности в целом в отношении предлагаемых преобразований и показателей успеха (для содействия в ходе последующих обзоров);
- подготовка доклада, содержащего соответствующие рекомендации;
- издание доклада;
- меры по обеспечению изучения доклада и принятия рекомендаций;
- публичное информирование о степени, в которой были приняты данные рекомендации.

В целях информирования общественности о своей работе национальные правозащитные учреждения могут использовать исследования, публичные обследования, национальные семинары или практикумы, прикладные исследования, сравнительные исследования и доклады.

Некоторые учреждения обладают прямым или подразумеваемым мандатом оказывать детальные консультативные услуги по подготовке формулировок при вынесении законодательных рекомендаций. Однако не все учреждения обладают таким опытом и знаниями или считают, что они должны играть определенную роль в этом. Несомненно, именно правозащитное учреждение должно определять свой подход, однако, если его персонал не имеет законодотворческого опыта, представлялось бы благоразумным ограничить замечания общей направленностью законодательства, а не деталями законотворчества.

Требование сотрудничать с гражданским обществом является более широким, когда речь идет о таком рода обзоре, отчасти для обеспечения того, чтобы в ходе этого мероприятия учитывалась широкая совокупность перспектив и отчасти для использования соображений экспертов и неправительственных организаций, которые занимаются проблемами жертв.

Предоставление консультативных услуг является только началом: национальное правозащитное учреждение должно осуществлять мониторинг и, если это необходимо, принимать последующие меры в связи со своими рекомендациями. Это может быть обеспечено посредством:

- представления его ежегодного доклада или специальных докладов;
- осуществления мониторинга;
- побуждения правительства к проведению преобразований, включая принятие нового или измененного законодательства или политики;
- выпуск пресс-релизов и проведение пресс-конференций.

Д. ИЗУЧЕНИЕ ПРЕДЛАГАЕМОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ПОЛИТИКИ ИЛИ ПРАКТИКИ

1. Функция учреждения

Даже в том случае, если уполномочивающее законодательство конкретно не наделяет национальное правозащитное учреждение правом высказывать замечания в отношении предлагаемого законодательства, оно может, тем не менее, использовать свои общие полномочия по представлению рекомендаций правительству для участия в обсуждении предлагаемых инициатив в отношении законодательства и/или политики по ряду причин:

- легче изменить законопроект, чем отменить действующий закон или внести в него поправки, когда правительство своим решением определило направление действий;
- правильная разработка надлежащего законодательства, политики и практики с самого начала предупреждает возникновение проблем впоследствии, таких как проведение исследований в связи с нарушениями прав человека или принятие судами решений после установленного факта;
- вмешательство на стадии разработки законопроектов способствуют публичному и открытому обсуждению целей и предполагаемого воздействия законодательства и помогают обеспечить, чтобы в ходе такого публичного обсуждения учитывались нужды лиц, находящихся в неблагоприятном или удручающем положении.

Правительство должно быть осведомлено о преимуществах сотрудничества в ходе таких консультаций и тщательного рассмотрения рекомендаций учреждения и принятия мер в связи с ними.

Процесс изучения будет аналогичным процессу, изложенному в предыдущем разделе.

Чем скорее учреждение станет участвовать в этом процессе, тем легче ему позитивно воздействовать на его результаты. Дело обстоит таким образом потому, что должностные лица не будут склонны тратить в значительной мере свое время и усилия на достижение определенной цели, не желая, возможно, тратить время и силы понапрасну. Часто предложения в отношении законодательных действий рождаются в отраслевом министерстве, и ко времени, когда они достигают министерства юстиции, которое может отвечать за подготовку законопроектов, всесторонняя проработка содержания завершена. Вступить в обсуждение в этот момент может быть слишком поздно, поскольку позиции могут быть уже определены.

Для обеспечения того, чтобы учреждение могло высказывать свои замечания в отношении предложений, причем делать это на раннем этапе их разработки, оно должно устанавливать и поддерживать регулярные и содержательные контакты с персоналом, который отвечает за разработку первоначальных законопроектов, нормативных актов, политики и процедур, а также с более влиятельными должностными лицами. Установление таких рабочих взаимоотношений способствует обеспечению того, чтобы учреждение заблаговременно получало информацию о планируемых инициативах и было в состоянии обеспечить внесение изменений в случае необходимости.

2. Вынесение рекомендации в отношении включения международных норм

Парижские принципы конкретно требуют, чтобы национальные правозащитные учреждения включали международные нормы во внутреннее право. Следует помнить о том, что обязательство обеспечивать статутное или иное соответствие международным нормам в области прав человека несет государство. Законодательный орган, судебная система и исполнительная власть должны содействовать осуществлению этих обязательств.

Национальные правозащитные учреждения могут оказывать помощь в обеспечении того, чтобы международные обязательства выполнялись на национальном уровне, и действовать в качестве «дружественного критика» или посредника и сторонника, однако не могут, естественно, осуществлять эти нормы. Учреждения обычно несут ответственность за поощрение и поддержку:

- согласования внутреннего законодательства, нормативных актов и практики с международными документами, участником которых является данное государство;
- ратификации международных договоров о правах человека или присоединения к таким договорам, которые государство еще не подписало⁵⁹;

⁵⁹ Определяется в качестве ключевой функции Подкомитетом по аккредитации (замечания общего порядка, пункт 1.3).

- представления государствами докладов договорным органам и процедурам Организации Объединенных Наций, а также региональным органам; и
- снятия оговорок, которые могло сделать государство.

Короче говоря, цель здесь заключается в обеспечении закрепления международно признанных прав в рамках внутреннего законодательства, нормативных актов и практики⁶⁰.

3. Целенаправленное изучение законодательства, политики или практики

Национальное правозащитное учреждение, представляя рекомендации и оказывая помощь правительству в отношении осуществления международных стандартов, будет руководствоваться конкретными правовыми традициями страны.

Когда государство ратифицирует какой-либо международный договор о правах человека, оно должно обеспечить, чтобы положения этого договора были отражены во внутреннем праве. В некоторых странах в национальных конституциях указывается, что ратифицированные международные договоры автоматически становятся частью законодательства. В других странах международные документы по правам человека должны быть официально включены во внутреннее право, прежде чем они вступят в силу. Большинство государств используют смешанные подходы.

Когда государство рассматривает вопрос о том, ратифицировать ли какой-либо международный договор или принять ли какой-либо факультативный протокол, как правило, проводится обсуждение этого вопроса в масштабах всей страны. Национальные правозащитные учреждения могут играть важную консультативную роль, в частности, подчеркивая, каким образом осуществление данного международного договора или протокола улучшит положение в стране.

Национальное правозащитное учреждение может также предлагать консультативные услуги, если правительство рассматривает возможность сделать оговорку к какому-либо международному договору. (Оговорка является заявлением правительства о том, что определенные аспекты международного договора не будут применяться или же будут применяться только частично.) В качестве общего принципа учреждения вряд ли будут поддерживать оговорки; они будут пытаться определить приемлемые законодательные или иные механизмы, которые могут потребоваться для устранения необходимости делать оговорку. Учреждение будет также способствовать пониманию правительством национальных и международных последствий оговорки. Если, тем не менее, государство принимает решение сделать оговорку, учреждение должно стремиться ограничить сферу действия оговорки, насколько это возможно, и призывать к регулярному пересмотру данной оговорки.

Национальное правозащитное учреждение также, по всей вероятности, будет побуждать правительство к принятию факультативных протоколов к определенным международным договорам и информировать его о последствиях такого шага.

Учреждение должно регулярно распространять среди общественности обновленную информацию о международных и региональных договорах о правах человека, которые государство ратифицировало, о характере и сфере действия любой оговорки, которую оно сделало, и о факультативных протоколах, которые оно приняло. Необходимо обеспечить непрерывное давление и побуждение для того, чтобы государство признавало и обеспечивало возможно более широкую защиту прав человека.

4. Ратификация документов по правам человека

Национальные правозащитные учреждения, которые обладают полномочием представлять правительству рекомендации в отношении присоединения к международным договорам, могут помочь осознанию точного характера обязательств, которые государство примет на себя в случае ратификации.

Это может быть сопряжено с рассмотрением вопроса о том, соответствует ли уже внутреннее право стандартам, установленным в этих документах (см. предыдущий раздел), или вопроса о том, требуются ли дополнительные законодательные инициативы. В федеративной системе могут представляться рекомендации в отношении последствий принятия договора для взаимоотношений между центральным правительством и субъектами федерации.

Национальные правозащитные учреждения могут поддерживать эту работу посредством систематического обзора действующего законодательства, а также предлагаемого законо-

⁶⁰ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 31 (2004) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта, пункт 15.

дательства для обеспечения его совместимости с нормами в области прав человека. Если государство никогда не проводило такой обзор, то оно может просить правозащитное учреждение сделать это. (Учреждение может также предпринять такой шаг в рамках своих общих усилий по мониторингу положения в области прав человека в стране, однако этот аспект отдельно рассматривается в главе VII.)

Не отвечая за проведение самого обзора, учреждение может быть представлено в более широком составе комитета по обзору. И напротив, оно может предоставлять консультативные услуги и рекомендации государству или созданному комитету по обзору в отношении важных законодательных вопросов в качестве независимого, внешнего надзорного органа.

5. От законодательства к осуществлению

Хотя принятие законодательства является важным первым шагом в процессе соблюдения международных стандартов, его обычно недостаточно для соблюдения государством-участником своих обязательств. Государства должны также претворять законодательные положения на практике. Например, Комитет по правам человека одобрил замечание общего порядка № 3 (1981 год) об осуществлении на национальном уровне:

Комитет отмечает, что статья 2 Пакта в общем предоставляет право соответствующим государствам-участникам самим выбирать методы осуществления прав на своей территории с соблюдением принципов, установленных в этой статье. В ней, в частности, признается, что осуществление прав зависит не только от конституционных или законодательных положений, которые сами по себе часто являются недостаточными.

Национальное правозащитное учреждение может быть в состоянии предоставлять правительству консультативные услуги в связи с другими мерами, которые могут или должны быть приняты для выполнения международного обязательства государства, такие как изменение налоговой или кредитно-денежной политики, изменение приоритетов и практики социального обеспечения, создание механизма отчетности в министерствах и между ними, осуществление предписывающих программ, совершение действий и общественное просвещение. Национальное правозащитное учреждение может само ознакомиться с этими менее прямыми и зачастую упускаемыми из виду механизмами осуществления (обычно именуемыми «инструментами» или «политическими инструментами») и, исходя из своей консультативной функции, принимать меры к тому, чтобы правительство понимало масштабы и объем своих существующих или потенциальных международных обязательств.

Кроме того, фактическая практика может и не отражать формальные нормы и планы. Механизмы или процедуры, посредством которых осуществляются законодательство или политика в области прав человека, могут оказывать более глубокое и непосредственное воздействие на реализацию прав человека, чем замечания в отношении самого законодательства. В связи с этим национальные правозащитные учреждения должны изучать фактическую практику на местах.

6. Рекомендации в отношении докладов договорным органам

В настоящее время представления регулярных докладов требуют следующие международные договоры и договорные органы Организации Объединенных Наций:

- Международный пакт о гражданских и политических правах (Комитет по правам человека);
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Комитет по экономическим, социальным и культурным правам);
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Комитет по ликвидации расовой дискриминации);
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин);
- Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Комитет против пыток);
- Международная конвенция о правах ребенка (Комитет по правам ребенка);
- Международная конвенция о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей (Комитет по трудящимся-мигрантам);
- Конвенция о правах инвалидов (Комитет по правам инвалидов);

- Международная конвенция о защите всех лиц от насильственного исчезновения.

В дополнение к этим международным договорам ряд региональных договоров (например, в Европе) также требуют представления регулярных докладов, которые рассматриваются аналогичными экспертными органами. С дополнительными подробностями в отношении этого можно ознакомиться на их вебсайтах⁶¹.

Доклады, представляемые государствами, содержат описание того, в какой мере осуществляются международные договоры. В этих докладах, среди прочего, дается описание механизмов, созданных государством, в целях поощрения осуществления и устранения возникающих проблем.

При изучении страновых докладов договорные органы стремятся ознакомиться с мнениями заинтересованных сторон. Как правило, это сопряжено с получением материалов от национальных и международных неправительственных организаций об условиях с точки зрения соблюдения прав человека в данной стране или прямых представлений из таких источников при рассмотрении странового доклада.

Национальные правозащитные учреждения являются одним из таких источников: в докладах государств должно содержаться описание самого учреждения, его роли и функций, а также его основных достижений в течение отчетного периода. В связи с этим, как минимум, национальное правозащитное учреждение может участвовать в подготовке или изучении и высказывании замечаний по докладу в той части, в которой доклад касается самого учреждения.

Например:

- доклад, представляемый согласно Конвенции против пыток, может включать результаты любого мероприятия по мониторингу условий содержания в пенитенциарных учреждениях или расследования, проведенного национальным правозащитным учреждением, в той мере, в какой эти результаты касаются масштабов применения пыток;
- доклад Комитету по правам ребенка может включать результаты изучения учреждением степени, в которой соблюдается право девочек на образование.

Ежегодные и специальные доклады, подготавливаемые учреждениями, исследования, результаты публичных обследований могут изучаться договорными органами. Поскольку эти источники информации во все большей мере становятся гласными, это делается в обычном порядке. (Учреждение может представить доклад непосредственно договорному органу. Например, оно может поступить таким образом в том случае, если страновой доклад содержит, по его мнению, недостоверную или вводящую в заблуждение информацию относительно нынешнего положения, а другие попытки внести изменения потерпели неудачу.)

Национальные правозащитные учреждения должны, как минимум, изучать доклады государств для обеспечения того, чтобы представления, сделанные в отношении их работы и их заключений, были точно изложены. Другие могут использоваться в качестве координационного центра, через который направляется информация из различных министерств, департаментов и организаций. В последнем случае на само национальное правозащитное учреждение может быть возложена задача формулирования проекта доклада, который затем будет представлен на рассмотрение соответствующих органов. В этом случае весьма важно иметь в виду, что обязательство представлять доклады является ответственностью *государства*, а доклад, который представляется экспертному комитету, является докладом *государства*.

Некоторые учреждения могут даже пойти дальше и фактически вносить свой вклад в подготовку докладов государства. Вклад, вносимый национальным правозащитным учреждением в процесс подготовки и представления доклада, будет зависеть от ряда факторов, в том числе от его функций и готовности правительства заручиться его помощью. Во многих случаях национальные правозащитные учреждения будут в состоянии предложить информацию, данные или статистические данные непосредственно правительственному департаменту, которому поручена подготовка доклада.

Договорные органы высказывают свои замечания в отношении результатов деятельности государства на основании изучения и оценки положения в стране и будут предлагать меры для принятия государством. Эти замечания и предложения призваны оказывать государству содействие в выполнении его международных или региональных обязательств.

⁶¹ См., например вебсайт www.coe.int.

Учреждение должно тщательным образом изучать эти замечания и рекомендации и может счесть целесообразным представить правительству рекомендации в отношении того, что может быть сделано для позитивного отклика на них. Учреждение может также учитывать такие замечания при разработке и осуществлении своих программных мероприятий. Например, какое-либо замечание какого-либо договорного органа, в котором отмечаются определенные недостатки и предлагаются меры по исправлению, может стать толчком к принятию учреждением решения осуществлять мониторинг в отношении этого конкретного вопроса в рамках своей общей программы мониторинга.

VII. МОНИТОРИНГ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Введение

Почти все национальные правозащитные учреждения осуществляют мониторинг соблюдения прав человека. Многие учреждения систематически оценивают положение в области прав человека в стране либо в целом, либо в отношении особенно важных проблем.

Мониторинг представляет собой ключевой аспект общего мандата по защите прав человека и охватывает также важные элементы информационно-просветительской работы (особенно при обнародовании результатов). Он включает:

- мониторинг положения в стране;
- тематический мониторинг, например мониторинг, основывающийся на использовании долгосрочного подхода к какому-либо отдельному вопросу, например решение отслеживать положение в области прав человека или обращение с лицами, которые являются членами конкретных групп, в течение определенного времени;
- индивидуальный мониторинг, т.е. мониторинг, направленный на конкретное установление фактов относительно конкретных событий;
- мониторинг мест содержания под стражей для предупреждения пыток, сведения к минимуму срока досудебного и превентивного содержания под стражей и обеспечения соблюдения международных стандартов;
- мониторинг прогресса в достижении согласованных в международном плане целей в области развития.

Национальные правозащитные учреждения должны выбрать программу мониторинга на основании своих первоочередных задач по стратегическому планированию и своего юридического мандата. Персонал должен проходить базовую и повышенную подготовку по вопросам мониторинга соблюдения прав человека.

Цель мониторинга заключается не просто в документировании сложившегося положения, но и в содействии позитивным преобразованиям.

Цели обучения

После ознакомления с настоящей главой читатель сможет:

- определить понятие мониторинга;
- дать описание общих принципов, которыми должно руководствоваться учреждение в своей деятельности по мониторингу;
- охарактеризовать, каким образом разработать и обеспечить функционирование программы мониторинга положения в области прав человека в стране с использованием подхода «постепенной реализации»;
- охарактеризовать, каким образом можно разработать и обеспечить осуществление программы мониторинга соблюдения прав задержанных лиц; и
- дать описание обстоятельств, при которых учреждение может осуществлять мониторинг какого-либо «события».

А. ЧТО ТАКОЕ МОНИТОРИНГ?

Мониторинг касается деятельности по наблюдению, сбору, каталогизации и анализу данных и направлению сообщений о какой-либо ситуации или событии. В зависимости от обстоятельств его цель может заключаться в документировании нарушений прав человека, с тем чтобы рекомендовать меры по исправлению положения или предупреждению таких нарушений и проведению работы в области образования, или же он может служить цели информационно-просветительской деятельности. Учреждение должно предпринимать попытки убедиться в фактологической точности отражения им события или ситуации. Тем не менее доклад о результатах мониторинга по существу является отчетом о том, что учреждение наблюдало либо непосредственно, либо о чем сообщили другие. Стандарты, которыми руководствуется учреждение при подготовке такого доклада о мониторинге, по этой причине обычно являются менее жесткими, чем стандарты, которыми учреждение руководствуется при проведении расследования в отношении жалоб и подготовке докладов о своих расследованиях.

Некоторые учреждения также осуществляют мониторинг выборов, однако, поскольку это не является типичным и представляет собой весьма специализированную деятельность, эти вопросы не рассматриваются в настоящей публикации. Информация о мониторинге выборов может быть взята из *Учебного пособия по контролю за соблюдением прав человека*⁶². Многие учреждения также осуществляют наблюдение за функциями правительства по разработке законодательства и политики. Поскольку эта деятельность призвана конкретно обеспечивать направление рекомендаций правительству, она рассматривалась в главе VI и не будет затрагиваться в настоящей главе.

⁶² Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под номером R.01.XIV.2.

В. Принципы мониторинга

Стандарты, установленные Организацией Объединенных Наций

Существует целый ряд публикаций, в которых документируется функция мониторинга. Особое значение имеет вышеупомянутое *Учебное пособие по контролю за соблюдением прав человека*. В этом пособии содержится перечень 19 принципов, которыми следует руководствоваться при осуществлении мониторинга соблюдения прав человека. Хотя все эти принципы являются весьма важными, особое отношение к работе национального правозащитного учреждения имеют следующие принципы:

- непричинение вреда;
- знание норм;
- четкость и точность; и
- беспристрастность, прямота и честность, объективность и профессионализм. (Эти принципы перечислены по отдельности в *Учебном пособии*, однако сгруппированы в настоящей публикации для удобства пользования).

Можно утверждать, что принцип «непричинения вреда» является наиболее важным принципом, который относится к работе того, кто осуществляет мониторинг соблюдения прав человека. Он прямо связан с такими другими принципами, как доверие, конфиденциальность и безопасность. Коротко говоря, этот принцип означает что те, кто осуществляет мониторинг соблюдения прав человека, никогда не должны своими действиями создавать возможность причинения вреда другим.

Требование о «знании норм» означает, что те, кто осуществляет мониторинг, должны иметь глубокое понимание международных или внутренних норм, касающихся прав человека, с учетом которых они определяют результаты деятельности. Каждое лицо, участвующее в мероприятии по мониторингу, должно одинаково толковать эти нормы, особенно если сбор данных осуществляется отдельно. Те, кто осуществляет мониторинг, и учреждение, от имени которого проводится это мероприятие, должны также достичь согласия в отношении характера и содержания этих стандартов. Выводы, сделанные после мониторинга, должны быть четкими и точными. Этому способствует знание применяемых норм. Кроме того, используемый для сбора данных метод должен обеспечивать четкость и точность, а работники, осуществляющие мониторинг, должны обеспечивать и проверять, когда это необходимо, достоверность собранных данных. Что касается сбора данных, то те, кто участвует в мероприятиях по мониторингу, разработали концепцию контролируемой терминологии, с тем чтобы все они собирали и кодировали информацию одинаково.

Принципы «беспристрастности, прямоты и честности, объективности и профессионализма» являются взаимосвязанными и требуют, чтобы те, кто осуществляют мониторинг, применяли наивысшие, по возможности, стандарты в процессе сбора и анализа данных, а также представления результатов.

Мониторинг: программная деятельность

В целом, мониторинг, осуществляемый учреждением, должен быть:

- управляемым (планируемым, обеспеченным ресурсами, контролируемым и оцениваемым);
- непрерывным, регулярным;
- обычно цикличным;
- упреждающим, хотя и соответствующим первоочередным задачам; и
- нацеленным на достижение результатов.

Могут иметь место случаи, когда обстоятельства вынуждают учреждение проводить незапланированные и разовые мероприятия по мониторингу, однако это должно быть исключением, а не правилом.

Большинство мероприятий по мониторингу осуществляется по предсказуемым и циклическим стадиям. Во-первых, учреждение определяет первоочередные задачи мониторинга. Это требует от учреждения понимания первоочередных задач страны в области прав человека, а также возможностей и рисков, которые существуют, определения и понимания действующих норм в области прав человека и проведения реалистичной оценки своего потенциала по осуществлению мониторинга. Учреждения должны проявлять особенно реалистичный подход в отношении своего ресурсного потенциала, поскольку мониторинг представляет собой долгосрочную и дорогостоящую деятельность. Во-вторых, учреждение планирует мероприятия по мониторингу посредством принятия решения в отношении используемого подхода, методологии и сроков, а также определения основы данных (т.е. оно определяет потребности в данных и их источники, а также выявляет или разрабатывает инструменты сбора данных). В-третьих, учреждение собирает, проверяет и оценивает данные, имеющие отношение к вопросу, в отношении которого осуществляется мониторинг. И, наконец, учреждение стремится получить результаты посредством отчета о мероприятиях по мониторингу и поддержке преобразований.

С. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОБСЛЕДОВАНИЙ В ХОДЕ МОНИТОРИНГА

Обследования являются весьма полезными при сборе информации, необходимой для мониторинга. Вместе с тем следует проявлять значительную осторожность на подготовительном этапе: могут потребоваться профессиональные рекомендации, касающиеся их структуры, методов проведения и анализа результатов. Тем не менее учреждения должны иметь общее понимание тех видов выборки, какие могут использоваться для сбора данных. Вообще говоря, существует три вида выборки: вероятностная или случайная выборка; преднамеренная выборка или произвольная выборка.

Случайная выборка требует, чтобы учреждение использовало только ограниченную выборку. Как подразумевает ее название, источник, из которого должны быть получены данные, определяется случайно, с использованием математической теории вероятности. Как правило, это требует использования услуг статистиков при разработке схемы обследования и толковании полученных результатов. Например, существует 100 общин в каком-либо регионе и, как предполагается, в каждой из них должны быть проведены мероприятия по гражданскому образованию по вопросу об избирательных правах. Учреждение намерено осуществлять мониторинг для обеспечения того, чтобы такое образование было фактически организовано и чтобы оно было справедливым и полным. Вместо осуществления мониторинга в отношении всех мероприятий по гражданскому образованию в каждой общине, учреждение может на случайной основе, например путем жеребьевки, выбрать 10 общин, в случае которых оно будет осуществлять мониторинг и делать выводы на основании полученных результатов.

Преднамеренная выборка представляет собой любую выборку, построенную по решению человека. Например, в вышеуказанной ситуации население региона является этнически разнообразным. Из 100 общин примерно половина населена этнической группой большинства, тогда как в другой половине общин живет этническая группа меньшинства, находящаяся в неблагоприятном положении. В связи с этим осуществляющее мониторинг учреждение желает убедиться в том, что мероприятия по гражданскому образованию являются справедливыми для группы меньшинства. Его методология обследования заключается в проведении жеребьевки для определения значительного представительства общин этнического меньшинства.

Произвольная выборка просто предполагает использование того, что имеется при данных обстоятельствах, без какого-либо специального плана. Такая выборка, будучи менее надежной и достоверной в сравнении с другими видами выборки, все же может давать представление о ситуации в целом.

D. МОНИТОРИНГ ПОЛОЖЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СТРАНЕ

1. Определение сферы охвата деятельности по мониторингу

Мониторинг соблюдения прав человека может охватывать почти каждую область деятельности человека – от экономических и социальных вопросов до инцидентов, затрагивающих политические и гражданские права. См.:

- Учебное пособие по контролю за соблюдением прав человека;
- Экономические, социальные и культурные права: Руководство для национальных правозащитных учреждений⁶³.

Ни одно национальное правозащитное учреждение не может осуществлять мониторинг и представлять доклады по каждому аспекту положения в области прав человека в стране ежегодно. Большинство из них этого не делают. Они определяют права, соблюдение которых вызывает наибольшую озабоченность в стране, и сосредоточивают свои усилия на мониторинге соблюдения таких прав либо ежегодно, либо поэтапно. В качестве альтернативы они могут разработать на несколько лет график мониторинга соблюдения прав, с тем чтобы обеспечить изучение соблюдения всех прав, но только в течение ряда лет.

2. Планирование деятельности по мониторингу

Большинство учреждений осуществляют мониторинг прогресса, достигнутого с течением времени. Для этого тот, кто осуществляет мониторинг, должен знать, какое положение сложилось в какой-либо данный момент времени (исходный уровень) и какие факторы (показатели) укажут на то, что произошли позитивные изменения. Иногда при осуществлении мониторинга также устанавливаются цели (ориентиры) для тех, кто участвует в деятельности по поощрению и защите данного права. Этот подход может использоваться в отношении всех категорий прав, однако он особенно полезен при отслеживании результатов, касающихся экономических, социальных и культурных прав. Дело в том, что согласно изначальной посылке многие из этих прав реализуются постепенно.

В ходе мониторинга постепенной реализации, как правило, используются два вида показателей: показатели *процесса* и показатели *результата*. Показателями процесса являются действия (законодательные, нормативные, политические и практические), которые были предприняты для обеспечения эффективного осуществления и надлежащей защиты данного права.

С другой стороны, показатели результата указывают на степень осуществления какого-либо права. Принятие правительством закона, запрещающего пытки, является показателем *процесса*; уменьшение числа случаев применения пыток является показателем *результата*.

Показатели процесса определяются довольно однозначно:

- выявляются законодательство, подзаконные акты, политика и практика, которые относятся прямо или косвенно к данному праву; и
- определяется заявленная цель такого законодательства, подзаконных актов, политики или практики.

Определить показатели результата сложнее. Договорные органы Организации Объединенных Наций разработали руководящие принципы, касающиеся формы и содержания представляемых докладов и замечаний общего порядка, в которых конкретно оговариваются требования в отношении данных для доклада страны (см. www.ohchr.org). Эти справочные документы носят весьма всеобъемлющий характер. Учреждения могут использовать их в качестве матрицы, из которой можно выбирать наиболее относящиеся к делу и важные показатели для их конкретной деятельности по осуществлению мониторинга.

При определенных обстоятельствах учреждению, возможно, придется определить свои собственные показатели успеха. В этом случае весьма важно, чтобы показатель *относился к делу, был понятен и его можно было использовать*. Надлежащий показатель измеряет то, что, как предполагается, он должен измерять.

⁶³ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.04.XIV.8.

3. Осуществление деятельности по мониторингу

Сбор данных

В специальной литературе по вопросам мониторинга большое место отводится первичным исследованиям и установлению фактов. Однако большинство национальных правозащитных учреждений весьма сильно опираются на вторичные источники (данные, созданные другими) в своих оценках. Вторичные данные являются полезными, поскольку их получение сопряжено с меньшими расходами и является менее трудоемким. Кроме того, обычно в стране и так ведется немалая работа по изучению и сбору данных, и дублировать эти усилия нет смысла.

Существует целый ряд потенциальных источников вторичных данных:

- бюджетные документы могут показывать приоритетность, которую страна придает определенному вопросу, и облегчать сопоставления по годам и в сравнении с результатами деятельности правительств других стран этого региона. Этот показатель является особенно красноречивым в развивающихся странах. Например, система образования может недофинансироваться вследствие плохого экономического положения в стране, однако если бюджет, выделенный для системы образования, меньше, чем в среднем по региону, то страна, возможно, оказалась не на высоте с точки зрения максимально возможного инвестирования ресурсов;
- национальные статистические данные;
- административные данные: как правило, министерства правительства также осуществляют сбор данных, которые имеют прямое отношение к их мандатам;
- данные, полученные от комиссий по расследованию и других органов, которые могут поручать подготовку исследований, позволяющих получить полезную информацию;
- неправительственные организации часто занимаются научными изысканиями и проводят другие исследования. Эту работу ведут и межправительственные организации.

Большинство национальных правозащитных учреждений также используют свои данные и информацию, т.е. обычно внутренние, административные данные, например статистика по жалобам, данные, полученные в рамках конкретных мероприятий по мониторингу, скажем мониторингу пенитенциарной системы, а также результаты работы национальных конференций или практикумов по конкретным проблемам прав человека. Кроме того, учреждение может само провести первичное исследование или установить факты или заказать подготовку соответствующих материалов. Такая необходимость может возникать в тех случаях, когда существует пробел в имеющихся данных или когда имеющиеся данные считаются недостоверными.

Национальные правозащитные учреждения должны наряду с количественными данными включать и данные качественного порядка. Например, имеющиеся данные могут показывать, что существует меньшая вероятность перехода девочек из начальной в среднюю школу, чем мальчиков. Такие данные являются количественными и указывают на существование потенциальной проблемы. Учреждение может попытаться выяснить, например с помощью обследований или адресных групп, причины возникновения такой ситуации. Данные, полученные в результате таких усилий, будут носить качественный характер и могут помочь учреждению подготовить предложения с эффективными вариантами решения этой проблемы.

Анализ данных

Национальные правозащитные учреждения используют и показатели процесса, и показатели результата.

Показатели процесса анализируются для:

- оценки того, в какой степени законодательство, подзаконные акты, политика или практика:
 - являются достаточными для обеспечения осуществления данного права;
 - фактически применяются;
 - фактически отвечают своим целям; и
- определения того, каким образом законодательство, подзаконные акты, политика или практика должны быть изменены или улучшены для обеспечения достижения целей данного положения о правах человека.

Эта работа носит в значительной мере аналитический характер и сопряжена с относительно незначительным сбором или анализом данных. Данные о результате будут использоваться для определения того, в какой степени работают показатели процесса.

Показатели результата могут использоваться для:

- определения видов данных, которые необходимы;
- определения базового уровня, с учетом которого будет измеряться последующий прогресс;
- отслеживания прогресса;
- поддержки последующего анализа.

После установления показателей и проведения сбора данных национальные правозащитные учреждения публикуют результаты исследований и анализа для воздействия на органы власти, с тем чтобы они обеспечивали улучшение, когда это необходимо:

- программа мониторинга будет иметь своим результатом подготовку публичного доклада, например ежегодного доклада или специального доклада;
- в таком докладе, по возможности, будут выявлены проблемы и сформулированы рекомендации в отношении действий; и
- учреждение приложит надлежащие усилия по содействию принятию этих рекомендаций.

Если ежегодный доклад учреждения является основным средством представления результатов мониторинга, то процесс сбора данных должен носить непрерывный характер. Если увязывать начало сбора и анализа данных с подготовкой ежегодного доклада, то в таком случае либо возникнут задержки в подготовке доклада, либо уровень анализа окажется ниже требуемого. Учреждение также может принять решение о подготовке отдельных специальных докладов о положении в области прав человека.

Национальные правозащитные учреждения должны во всех случаях проявлять большую осторожность при представлении данных из вторичных источников. Источники должны указываться и по соображениям научной обоснованности, и с учетом общепризнанной практики цитирования, но, кроме того, это нужно делать, чтобы было ясно, что учреждение цитирует соответствующий материал, не отвечая за его достоверность. Данные в окончательном виде следует представлять только в том случае, если они были тщательно изучены и проверены, предпочтительно со ссылкой на другие надежные источники и органы власти.

Данные, которые показывают низкие результаты деятельности правительства или другой организации, должны быть перепроверены с учетом данных учреждения, подвергающихся критике, и в частности следует проявлять особую осторожность при представлении данных, которые противоречат другим опубликованным данным. Важно учитывать источник данных; некоторые организации могут преувеличивать результаты или стремиться продвигать какую-либо конкретную повестку дня. Это сказывается на достоверности их данных. Когда данные из правительственных источников противоречат данным из других источников, необходимо подумать о том, какие данные следует использовать. Официальные правительственные данные являются публичными и могут использоваться должностными лицами для опровержения данных самого учреждения или для их дискредитации, поэтому следует проявлять осторожность. Для указания на наличие сбалансированности, возможно, было бы благоразумным привести обе совокупности данных, если только нет веских причин полагать, что одна совокупность является более надежной, чем другая совокупность, например третья совокупность данных или данные доклада независимого эксперта. Лучше в той или иной форме объяснить, почему одна совокупность данных является более достоверной, чем игнорировать одну совокупность данных в пользу другой.

Учреждение может повысить вероятность позитивных изменений, если оно в состоянии вынести также рекомендации, которые и носят практический характер, и могут быть реализованы. Несколько ключевых рекомендаций обычно предпочтительнее пространных и подробных рекомендаций, которые являются или представляются нереалистичными или чрезмерно амбициозными.

Представление данных и докладов является лишь одним шагом. Учреждение должно рассмотреть вопрос о том, как наилучшим образом представить свои заключения посредством использования, например, средств массовой информации и поощрения и координации информационно-просветительской деятельности, осуществляемой другими социальными силами. Крайне важное значение имеет содействие пониманию общественностью результатов мониторинга и их важного значения для осуществления прав человека.

Е. МОНИТОРИНГ МЕСТ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ

Злоупотребления в отношении лиц, содержащихся под стражей, носят почти всеобщий характер. Мониторинг мест содержания под стражей позволяет определить степень соблюдения международных стандартов в области прав человека и предотвращать злоупотребления. Несоблюдение международных стандартов, особенно стандартов, установленных в Международном пакте о гражданских и политических правах, Конвенции против пыток и Факультативном протоколе к ней, а также в Минимальных стандартных правилах обращения с заключенными, необязательно является злонамеренным со стороны должностных лиц пенитенциарной системы. Горькая правда заключается в том, что озабоченность в отношении соблюдения прав заключенных не является, как правило, приоритетной задачей для правительства, поскольку она не является, как правило, приоритетной задачей для большинства граждан. Ненадлежащие условия в местах содержания под стражей часто являются результатом недостаточных ресурсов, над чем должностные лица пенитенциарной системы зачастую не властны.

Национальные правозащитные учреждения несут общее обязательство осуществлять мониторинг мест содержания под стражей для **обеспечения гуманного обращения**. Статья 10 Международного пакта о гражданских и политических правах требует, чтобы «все лица, лишённые свободы»⁶⁴, пользовались гуманным обращением. Помимо заключённых это требование распространяется на всех лиц, лишённых свободы. «Бесчеловечное обращение» также является более широким понятием, чем «пытка или жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство обращение или наказание» согласно статье 7 этого Пакта.

Мониторинг должен основываться на реалистичных контрольных показателях, с учетом которых будет измеряться прогресс в отношении должностных лиц пенитенциарной системы и тех лиц, которые отвечают за выделение бюджетных средств, включая должностных лиц министерств финансов и парламентариев.

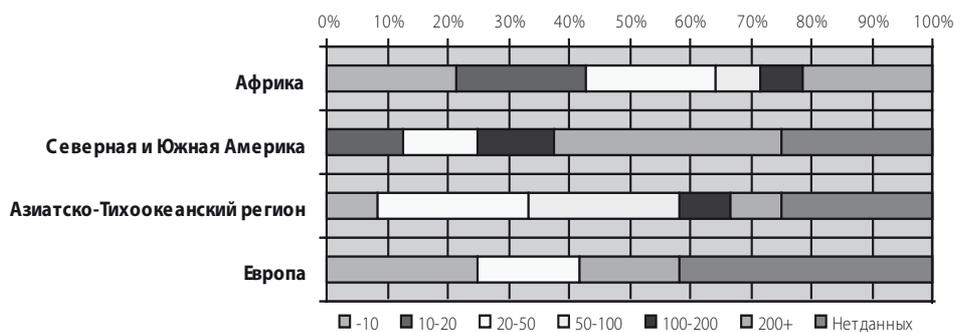
«Места содержания под стражей» не ограничивается тюрьмами и следственными изоляторами. Этот термин также охватывает другие учреждения, такие как иммиграционные центры содержания под стражей или медицинские центры (в том числе для лиц с психическим расстройством). Однако с учетом особых и безотлагательных проблем защиты, которые возникают в учреждениях содержания под стражей, именно им уделяется главное внимание в данном случае. С учетом этого национальные правозащитные учреждения никогда не должны игнорировать свой более широкий мандат или потенциальные возможности злоупотреблений в других местах содержания под стражей.

Весьма важно, чтобы юридические полномочия учреждения по осуществлению мониторинга были предусмотрены законом. Учреждения должны обладать полномочиями для посещения любого места содержания под стражей без предварительного предупреждения; ознакомления с официальными отчетами и изготовления копий в случае необходимости; проведения личных встреч с заключенными и принятия от них заявлений в условиях отсутствия надзора, а также для направления просьб о доставке какого-либо данного лица, содержащегося под стражей. Эти полномочия будут обеспечивать, чтобы те, кто осуществляет мониторинг, могли получать доступ к информации, которая им требуется для надлежащей оценки сложившегося положения.

⁶⁴ «Лишение свободы» означает «любую форму содержания под стражей или тюремного заключения или помещения лица в государственное или частное место содержания под стражей, которое это лицо не имеет права покинуть по собственной воле, по приказу любого судебного, административного или иного органа» (Факультативный протокол к Конвенции против пыток, статья 4).

Согласно данным недавно проведенного обследования, 75% национальных правозащитных учреждений заявили, что они получают жалобы от лиц, содержащихся под стражей, особенно в Азиатско-Тихоокеанском регионе (100%), затем следуют Северная и Южная Америка (88,8%), Африка (73,6%) и Европа (57,2%). Из числа этих респондентов статистические данные, касающиеся жалоб на пытки и жестокое обращение, представили 36 национальных правозащитных учреждений, как показано ниже в разбивке по регионам:

Статистические данные о жалобах – пытки и жестокое обращение



Источник: УВКПЧ, «Обследование национальных правозащитных учреждений».

Респонденты сообщили о целом ряде проблем – от пыток до жестокого обращения, включая физическое насилие и жестокость со стороны сотрудников служб безопасности, ненадлежащее питание, плохие условия и переполненность, излишнюю изоляцию и принудительные медицинские эксперименты.

Кроме того, как предполагается, национальные правозащитные учреждения должны играть более эффективную роль, а их деятельность – получать еще больший резонанс в обществе в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток, который вступил в силу в 2006 году:

- Факультативный протокол обязывает государства создать **национальные превентивные механизмы** для изучения вопроса об обращении с лишенными свободы лицами, представления рекомендаций соответствующим органам в целях усиления защиты от пыток и представления предложений и замечаний, касающихся действующего законодательства или предложенных законопроектов. Факультативный протокол предусматривает определенную степень гибкости в структуре этих механизмов, и в последние годы многие страны, которые ратифицировали Протокол, фактически назначили существующие национальные правозащитные учреждения (например, комиссии и омбудсменов) в качестве своих национальных превентивных механизмов;
- превентивный характер посещений, требуемых согласно Факультативному протоколу, отличается по цели и методологии от других видов посещений, которые могут осуществлять национальные правозащитные учреждения, и в частности от посещений в целях расследования или документального подкрепления индивидуальных жалоб, высказанных задержанными лицами. Факультативный протокол предусматривает определенные гарантии и полномочия, которые могут помочь в решении этой задачи.

Факультативный протокол к Конвенции против пыток предусматривает, что государства назначат независимые национальные превентивные органы для осуществления мониторинга мест, «где находятся лишенные свободы лица», включая тюрьмы. Цель таких органов по мониторингу будет заключаться в «предупреждении пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания». Национальное правозащитное учреждение может быть назначено в качестве национального превентивного механизма при условии, что оно соответствует Парижским принципам. Факультативный протокол требует, чтобы для выполнения этой функции государства обеспечивали предоставление национальным превентивным органам ресурсов и полномочий, включая неограниченный доступ к любому месту содержания под стражей.

Как разъясняется в *Учебном пособии по контролю за соблюдением прав человека*, крайне важно, чтобы осуществляющие мониторинг лица «знали стандарты». Существует целый ряд стандартов, которые применяются в этом контексте, например:

- Международный пакт о гражданских и политических правах (статьи 7, 9, 10 и 11);
- Конвенция против пыток;
- Минимальные стандартные правила обращения с заключенными;
- Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме;
- Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка;
- Принципы медицинской этики, относящиеся к роли работников здравоохранения, в особенности врачей, в защите заключенных или задержанных лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; и
- Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила).

Вышеупомянутые Пакт и Конвенция являются юридически обязательными для стран, которые их ратифицировали. Хотя национальные правозащитные учреждения следует поощрять к применению и других стандартов, последние не являются юридически обязательными.

Необходимо, чтобы правозащитное учреждение тщательно изучало применимые стандарты для определения того, что должны охватывать мероприятия по мониторингу. Вполне может быть, что определенные права или стандарты в целом достаточно хорошо защищаются в некоторых государствах, и поэтому нет необходимости их включать. Некоторые вопросы могут быть более значимыми для одной страны, чем для другой, и поэтому учреждению придется принимать решение о том, в отношении каких вопросов оно будет активно осуществлять мониторинг.

1. Планирование деятельности по мониторингу

Все места содержания под стражей должны быть включены в такую деятельность для усиления превентивного эффекта и обеспечения единообразного применения стандартов во всей стране. Такая деятельность должна охватывать и неофициальные места содержания под стражей, и места, где проводятся допросы. Места содержания под стражей следует посещать неоднократно. Это необходимо для определения достигнутого прогресса индивидуально и коллективно, а также для обеспечения того, чтобы положение в местах содержания под стражей не ухудшалось только потому, что национальное правозащитное учреждение перенесло центр своего внимания в другое место.

Большая часть работы по мониторингу мест содержания под стражей будет сосредоточиваться на показателях результата. В связи с этим необходимо располагать инструментами мониторинга. Многие учреждения используют контрольные перечни вопросов для сбора информации о положении в области прав человека лиц, содержащихся под стражей, которые помогают определить сферу охвата мероприятий по мониторингу и обеспечить, чтобы те, кто осуществляет мониторинг, сосредоточивали свое внимание на вопросах, имеющих большое значение для страны. Контрольные перечни вопросов также позволяют стандартизировать данные и способствуют обеспечению сравнимости данных и определению тенденций.

Кроме того, обеспечению последовательного сбора и анализа данных может способствовать использование «контролируемой терминологии». Контролируемая терминология означает, что тот, кто осуществляет мониторинг, использует перечень терминов или идентификаторов, который является настолько исчерпывающим и взаимоисключающим, насколько это возможно, при этом те, кто осуществляет сбор данных и анализ информации, используют предпочтительные термины. Заблаговременное планирование может обеспечить довольно полное по охвату и контролируемое использование такой информации. И, напротив, оно может предотвращать применение слишком узких или жестких подходов, позволяя национальным правозащитным учреждениям выносить суждения относительно масштабов соответствующей проблемы. Например, Минимальные стандартные правила обращения с заключенными требуют, чтобы при обычных обстоятельствах каждый из заключенных располагал отдельной камерой или комнатой. Инструмент, который позволяет только фиксировать соблюдение этого стандарта, не позволит собрать важные данные о масштабах и остроте проблемы переполненности тюрем или оценить, является ли она более серьезной в некоторых регионах, чем в других регионах, или в некоторых видах мест содержания под стражей.

Национальные правозащитные учреждения должны также включать показатели процесса для обеспечения защиты прав лиц, содержащихся под стражей: следует осуществлять сбор информации об этих показателях. Например, Минимальные стандартные правила обращения с заключенными требуют создания в интересах заключенных системы подачи жалоб. Другие стандарты включают организацию конкретной подготовки по вопросам прав человека для

должностных лиц, поддерживающих контакты с заключенными. Планирование мероприятий по мониторингу должно позволять определять основные показатели процесса, которые изменяются при сложившихся обстоятельствах. Кроме того, необходимо осуществлять процедуру в интересах семей лиц, содержащихся под стражей, с тем чтобы они могли сообщать о нарушениях национальному правозащитному учреждению, если в нем используется процедура подачи жалоб. Действия стран могут также поддерживать усилия международной правозащитной системы, особенно Рабочей группы по произвольному задержанию.

2. Осуществление деятельности по мониторингу

Мониторинг мест содержания под стражей сопряжен со сбором данных из первичного источника посредством физической инспекции мест содержания под стражей и последующего анализа выводов. Кроме того, также собирается и анализируется касающаяся этой процедуры информация (законы, подзаконные акты, политика и практика, которые относятся к правам заключенных).

Национальные правозащитные учреждения должны использовать свои полномочия для необъявленных посещений, с тем чтобы обеспечить выявление в результате инспекций подлинного состояния дел: например, физические условия в тюрьмах, такие как чистота и качество и достаточность питания, могут быть изменены, если инспекции проводятся с предварительным предупреждением. Аналогичным образом отдельные заключенные могут быть переведены в другое учреждение, если было дано заблаговременное предупреждение о предстоящей инспекции. Именно по этой причине весьма важно, чтобы учреждения располагали правом посещать и инспектировать места содержания под стражей без предварительного разрешения.

К тому же оценка ситуации заключенным, по всей вероятности, будет неодинаковой, в зависимости от того, присутствует ли должностное лицо тюремного учреждения при беседе или же встреча с заключенным проводится в неконтролируемой обстановке. Национальные правозащитные учреждения должны обладать правом проводить беседы с заключенными наедине.

Национальные правозащитные учреждения должны пытаться, когда это возможно, подтвердить информацию, предоставленную им в ходе бесед. Многие учреждения обеспечивают общее взаимодействие с заключенными, а затем встречаются с некоторыми или со всеми из них индивидуально. Это делается для определения согласованности их заявлений как коллективно, так и индивидуально.

Если деятельность по мониторингу позволяет выявить возможные нарушения прав человека, то весьма важно заниматься такими случаями, задействуя процесс *расследования* с использованием соответствующих процедур и полномочий. Учреждение должно установить процедуры для того, чтобы эти меры принимались оперативно и эффективно. Например, тот, кто осуществляет мониторинг, может быть уполномочен незамедлительно принимать жалобы. Член группы по мониторингу может также являться лицом, проводящим расследование, которое обладает навыками безотлагательного решения вопроса.

Собранные данные необходимо оперативно проанализировать в соответствии с принятыми стандартами. Иногда это не сопряжено с особыми трудностями.

Например, пенитенциарные учреждения должны вести **реестр** всех заключенных, в котором указаны, среди прочего, дата и основание лишения свободы и по чьему распоряжению заключенные содержатся под стражей. Процесс мониторинга позволяет определить, было ли это сделано, путем изучения реестра и его перекрестной сверки с информацией, полученной от заключенных в ходе посещения. Если, например, учреждение устанавливает, что находящийся в пенитенциарном учреждении заключенный не включен в реестр, то это значит, что было совершено серьезное нарушение.

Многие стандарты менее четки. В этом случае анализ должен сосредоточиваться на прежде всего определении масштабов рассматриваемой проблемы:

- относится ли эта проблема ко всей пенитенциарной системе или же она является присущей какому-либо виду места содержания под стражей (например, переполнены национальные тюрьмы, но не камеры местных тюрем); или
- относится ли эта проблема к одному месту, району или региону или же она проявляется повсеместно?

В ходе такого анализа следует проверять, имело ли место улучшение с течением времени: снизилась ли острота выявленных проблем, каким бы ни был их масштаб, за период, истекший после предыдущего посещения в целях мониторинга?

Анализ данных, касающихся процесса, является таким же, что и в отношении мониторинга общего положения в области прав человека: в первую очередь рассматривается вопрос о

том, являются ли установленные процедуры надлежащими, эффективно применяемыми и достаточными для предполагаемых целей.

Выводы или результаты мониторинга должны использоваться для содействия позитивным изменениям. Как и в случае других видов мониторинга, часто издается публичный доклад с рекомендациями (используя в качестве инструмента ежегодный доклад или специальные доклады), параллельно реализуется стратегия информационно-просветительской деятельности и коммуникаций в сотрудничестве со средствами массовой информации и другими секторами гражданского общества. Стратегия, направленная на улучшение положения заключенных, должна предусматривать усилия по содействию более глубокому признанию и принятию общественностью их прав, поскольку это может потребоваться для того, чтобы побудить правительство к действиям.

Мониторинг может быть источником информации для расследований по индивидуальным жалобам.

Национальные правозащитные учреждения должны обеспечивать в ходе последующих мероприятий по мониторингу независимые оценки того, насколько должностные лица преуспевают в достижении согласованных контрольных показателей. Если требуется помощь международных доноров, тот факт, что такие показатели вообще были разработаны и что независимая комиссия будет обеспечивать непрерывный мониторинг, может способствовать финансированию со стороны доноров.

Заключение

Правозащитные учреждения осуществляют мониторинг при самых разных обстоятельствах – от мониторинга общего положения в области прав человека до мониторинга в отношении конкретных вопросов и мест содержания под стражей.

Мониторинг может оказаться сложным и ресурсоемким, однако в свою очередь он может привести к существенному улучшению положения в области прав человека в стране. Для успешного мониторинга нужен персонал, обладающий необходимыми знаниями и профессиональными навыками. Подготовка и обучение по вопросам существа имеют решающее значение. Учреждения должны активно выполнять свои функции по мониторингу; они должны также выделять время и ресурсы для успешного осуществления этих функций. Государства должны обеспечивать, чтобы национальные правозащитные учреждения располагали ресурсами для проведения этой работы.

VIII. КООРДИНАЦИЯ И СОТРУДНИЧЕСТВО

Введение

Национальные правозащитные учреждения являются важным элементом национальных правозащитных механизмов, однако они образуют только одну их часть. Они должны вести работу наряду с другими органами, которые также обладают полномочиями и выполняют функции в области прав человека, включая суды, правоохранительные органы, законодательный орган и неправительственные организации, занимающиеся вопросами прав человека. Весьма важно, чтобы национальные правозащитные учреждения установили надлежащие и плодотворные взаимоотношения с этими потенциальными партнерами. В то же время это сопряжено с определенными трудностями.

В настоящей главе внимание сосредоточивается на взаимоотношениях между национальными правозащитными учреждениями и системой отправления правосудия, парламентом, гражданским обществом и международной правозащитной системой. (Вопросы, касающиеся других важных партнеров, в том числе деловых кругов, других национальных учреждений и региональных и международных сетей национальных правозащитных учреждений, рассматриваются в главах I и II.)

Цели обучения

После ознакомления с настоящей главой читатель сможет:

- определить взаимоотношения, которые должны существовать между национальным правозащитным учреждением и судами, парламентом и гражданским обществом, а также воздействие таких взаимоотношений на его работу.

А. ОТПРАВЛЕНИЕ ПРАВОСУДИЯ И ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА

Национальные правозащитные учреждения являются составной частью правового государства и обеспечивают поддержку отправления правосудия. Как и национальные правозащитные учреждения, судебные органы обладают независимым статусом. Они также обладают четкой и общепонятной сферой компетенции. Нападки на их независимость и компетенцию являются нападениями на верховенство права.

Вполне возможно, что в некоторых странах судебные органы слабы и не так независимы, как хотелось бы. В таком случае нужно предпринимать усилия по укреплению судебных органов и их независимости в отдельности. С этой целью не имеет смысла наделять национальные правозащитные учреждения функцией контроля за судами. Некоторые страны учредили такие механизмы, как органы судебного надзора, сами состоящие как правило из судей, для решения проблем, связанных с поведением судей, включая предвзятость. Судебный надзор не входит в функции национальных правозащитных учреждений.

Во избежание путаницы весьма важно ясно оговорить в законодательстве точную роль и функции национального правозащитного учреждения и резко противопоставить его юрисдикцию юрисдикции судов. Кроме того, необходимо публично проводить последовательное и четкое разграничение их сфер компетенции.

За обеспечение верховенства права ответственность несет государство. Государство развивает и обеспечивает эффективность и честность и добросовестность всей системы правосудия, включая деятельность национальных правозащитных учреждений. Государства обязаны уважать, защищать (или обеспечивать) и соблюдать права человека⁶⁵. Должны быть созданы механизмы для реализации этих прав, а национальные правозащитные учреждения входят в число таких механизмов. Национальные правозащитные учреждения могут сказать свое веское слово и играть видную роль в деле поощрения уважения верховенства права в указанных ниже областях, все из которых имеют огромное значение для поощрения и защиты прав человека:

- a) обеспечение соблюдения государством своего законодательства и других правовых документов, а также соответствующих международных норм;
- b) содействие развитию систем административной подотчетности;
- c) обеспечение того, чтобы система отправления правосудия соответствовала стандартам в области прав человека и предусматривала эффективные средства правовой защиты, особенно для меньшинств и наиболее уязвимых групп людей в обществе;
- d) представление предложений и замечаний по законодательной реформе, с тем чтобы привести внутреннее законодательство в соответствие с международными документами по правам человека, которые государство ратифицировало или к которым оно присоединилось.

Эта роль имеет особо важное значение для способности национального правозащитного учреждения решать вопросы отправления правосудия и основные вопросы защиты:

⁶⁵ Asbjørn Eide, «Economic, social and cultural rights as human rights» in *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, 2nd rev. ed., Asbjørn Eide, Catarina Krause and Allan Rosas, eds. (Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 2001); что касается Международного пакта о гражданских и политических правах, см. Manfred Nowak, «The International Covenant on Civil and Political Rights» в *An Introduction to the International Protection of Human Rights: A Textbook*, 2nd rev. ed., Rajja Hanski and Markku Suksi, eds. (Turku, Åbo Academi University, Institute for Human Rights, 1999).

Укрепление верховенства права	
Отправление правосудия и судебные учреждения	<p>Участвуют ли их национальные правозащитные учреждения в проводимой реформе и мерах по укреплению судебных учреждений? Усилия в этой области могли бы иметь своим основным объектом:</p> <ul style="list-style-type: none"> – законодательные реформы, согласование и соблюдение международных стандартов, снятие оговорок и т.д.; – процедуры, касающиеся уровня и назначения прокуроров и судей и определения квалификации адвокатов; – безопасность и условия труда прокуроров и судей; – институциональные механизмы мониторинга и подотчетности в рамках судебной системы; – независимость судебной системы и ее способность выносить решения по делам справедливым и компетентным образом; – равный доступ к справедливому правосудию, особенно для людей, живущих в условиях нищеты; – образование по вопросам права прав человека для судей, адвокатов, прокуроров и других сотрудников судебных органов; – подготовка по вопросам правопорядка с упором на права человека и международное гуманитарное право; – поддержка заведений юридического образования, например библиотек; – обеспечение того, чтобы система отправления правосудия соответствовала стандартам в области прав человека и предусматривала эффективные средства правовой защиты, особенно меньшинствам и наиболее уязвимым группам людей в обществе. <p>Активно ли использует национальное правозащитное учреждение серию документов УВКПЧ по вопросам профессиональной подготовки № 9: <i>Права человека при отправлении правосудия: Пособие по правам человека для судей, прокуроров и адвокатов</i>⁶⁶</p>
Полиция	<p>Участвует ли национальное правозащитное учреждение в проведении реформы и мерах по укреплению служб безопасности? Усилия в этой области могли бы иметь своим основным объектом:</p> <ul style="list-style-type: none"> – налаживание и осуществление эффективной и беспристрастной проверки лиц, причастных к уголовным насильственным деяниям, а также к коррупционным и другим серьезным преступлениям; – обеспечение профессионализма в силах безопасности посредством подготовки руководителей старшего звена, включая подготовку по вопросам прав человека, и создание механизмов подотчетности, основывающихся на разработке стандартных функциональных процедур и постоянных предписаний, системы мониторинга для обеспечения их применения и процедуры внутреннего расследования, ведущего к принятию конкретных мер наказания, включая уголовное преследование в случае должностных проступков, процедуры ареста, сбор и сохранение доказательств, процедуры защиты свидетелей, включая конфиденциальность данных о свидетелях, когда это необходимо, процедуры проведения допроса и подготовку докладов. <p>Активно ли использует национальное правозащитное учреждение серию документов УВКПЧ по вопросам профессиональной подготовки № 5: <i>Права человека и правоохранительная деятельность: Учебное пособие по подготовке по вопросам прав человека сотрудников полиции</i>⁶⁷</p>

⁶⁶ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.02.XIV.3.

⁶⁷ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.96.XIV.5. См. также следующие издания: *Права человека и поддержание правопорядка: Руководство по правам человека для инструкторов полиции* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.XIV.1) и *Стандарты и практика в области прав человека для работников полиции: расширенное карманное пособие по правам человека для работников полиции* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.XIV.7).

Укрепление верховенства права	
Пенитенциарные учреждения	Участвует ли национальное правозащитное учреждение в усилиях по обеспечению того, чтобы: <ul style="list-style-type: none"> – исправительные учреждения соответствовали минимальным международным стандартам; – исправительные учреждения располагали внутренними правилами, регулирующими прием, содержание под стражей и перевод заключенных, и чтобы эти правила соблюдались; и – все сотрудники исправительных учреждений проходили подготовку по вопросам прав человека и подготовку по вопросам использования надлежащей методики проведения допросов и расследований.
	Располагает ли национальное правозащитное учреждение соответствующим мандатом и занимается ли оно проведением посещений пенитенциарных учреждений для мониторинга условий содержания под стражей (необъявленные посещения и конфиденциальные беседы с заключенными)?
	Занимается ли национальное правозащитное учреждение вопросами, касающимися семей заключенных, которые обращаются к нему с ходатайствами в случае нарушений?
	Активно ли их национальное правозащитное учреждение использует серию материалов УВКПЧ по вопросам профессиональной подготовки № 11: <i>Права человека и тюремные учреждения: Пособие по вопросам подготовки сотрудников тюрем в области прав человека</i> ⁶⁸ ; <i>Сборник международных актов о правах человека, касающихся отправления правосудия</i> ⁶⁹ ; и <i>Руководство для инструкторов по вопросам подготовки сотрудников тюрем в области прав человека</i> ⁷⁰ ?

Источник: УВКПЧ, «Информационная записка: национальные правозащитные учреждения и работа УВКПЧ в штаб-квартире и на местах», июнь 2010 года («Guidance note: national human rights institutions and the work of OHCHR at headquarters and field level», June 2010).

С дополнительными стандартами, касающимися верховенства права и отправления правосудия, а также с конкретной ролью национальных правозащитных учреждений можно ознакомиться в Найробийской декларации об отправлении правосудия.

⁶⁸ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.04.XIV.1.

⁶⁹ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.04.XIV.4.

⁷⁰ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.04.XIV.6.

В. Взаимоотношения с парламентом

1. Представление докладов парламенту

Многие учреждения представляют свои доклады непосредственно законодательному органу или парламенту. Эта практика считается положительной, поскольку она укрепляет независимость национального правозащитного учреждения и обеспечивает, чтобы его рекомендации, сообщения и доклады рассматривались в представительном и избранном органе страны. Поскольку парламент несет ответственность перед народом, представление докладов непосредственно парламенту также лежит в основе понятия, согласно которому национальное правозащитное учреждение в конечном счете подотчетно общественности. Некоторые учреждения представляют доклады министрам или ведомствам, что является менее желательным, хотя и распространенным явлением.

В условиях парламентской системы правления парламенты обычно несут ответственность за бюджеты. Национальные правозащитные учреждения должны обеспечивать прозрачность в своих взаимоотношениях с парламентом: это означает, что они должны быть готовыми и способными отстаивать свои просьбы. Независимость не может и не должна ограждать правозащитное учреждение от такого надзора.

2. Принципы, которые применяются к парламенту

Абуджийские руководящие принципы 2004 года являются полезным источником информации о взаимоотношениях с парламентом в парламентских демократических странах. Например, национальные правозащитные учреждения должны:

- ✓ представлять парламентариям на регулярной основе экспертные независимые рекомендации о национальной, региональной и международной проблематике прав человека;
- ✓ обеспечивать непрерывную подготовку для парламентариев по вопросам прав человека;
- ✓ консультировать парламентариев по последствиям для прав человека всех предлагаемых законопроектов и конституционных поправок, а также положений действующего законодательства; и
- ✓ консультировать парламенты по вопросам создания парламентских комитетов по правам человека.

ПРООН, «Учебное пособие по вопросам, касающимся парламентов и прав человека», размещено на вебсайте: <http://hrbportal.org>.

3. Представление рекомендаций парламенту

Этот вопрос рассматривается в главе VI. Однако в целом следует вновь отметить, что национальное правозащитное учреждение может быть важным и полезным союзником правительства, когда оно желает изменить законодательство, политику или практику или когда национальное правозащитное учреждение должно принять на себя выполнение новых функций. Ввиду этого правозащитные учреждения должны развивать отношения с парламентом, парламентскими органами и парламентариями, чтобы иметь возможность влиять на политические и программные решения. Регулярное участие в работе постоянных парламентских комитетов или аналогичных им органов для представления результатов анализов правительственных предложений по вопросам прав человека является одним из важных путей обеспечения учета вопросов прав человека. Благодаря этому такие комитеты будут приходить к пониманию того, что анализ проблематики прав человека должен быть частью процесса принятия решений парламентом.

4. Необходимость внепартийности

Национальные правозащитные учреждения должны оставаться внепартийными. В связи с этим, взаимодействуя с парламентом, они должны стремиться развивать взаимоотношения со всеми политическими партиями или фракциями. Хотя национальное правозащитное учреждение может иметь свою точку зрения относительно того, что представляет собой надлежащая социальная политика с точки зрения прав человека, оно должно проявлять осторожность, с тем чтобы оставаться вне партийной политики. Это весьма важно для независимости и авто-

ритета учреждения и подкрепляет тот факт, что учреждение является порождением парламента, а не какой-либо конкретной политической партии. Особенно важно придерживаться политического нейтралитета в ходе избирательных процессов. Конечно, при этом реально возникают практические последствия, поскольку учреждение, по всей вероятности, должно будет периодически взаимодействовать с новым правительством, отражающим иную политическую идеологию, и должно быть в состоянии осуществлять такую деятельность.

Это не означает, что правозащитное учреждение не может занимать какую-либо позицию с точки зрения прав человека по злободневным вопросам, особенно вопросам, которые вызывают политические разногласия. Однако учреждение должно стремиться к изложению своих позиций на основе строгого правозащитного анализа без высказывания замечаний «за» или «против» изучаемых альтернативных политических суждений.

5. Парламентский иммунитет

Национальные правозащитные учреждения должны соблюдать правила, регулирующие парламентские привилегии и иммунитеты (см. также главу III, раздел A).

С. МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАВООЩИТНАЯ СИСТЕМА

1. Договорные органы

Когда государство принимает какой-либо международный договор о правах человека посредством его ратификации или присоединения к нему, оно становится государством – участником данного международного договора и принимает на себя юридические обязательства, установленные в нем. Международные договоры предусматривают создание **международных комитетов независимых экспертов** (договорные органы по правам человека) для наблюдения за ходом осуществления их положений в тех странах, которые их ратифицировали или присоединились к ним.

Договорные органы рассматривают ход такого осуществления. С этой целью государства представляют им доклады в соответствии с графиком, установленным в самом международном договоре. С учетом своих обязательств, а также знаний и опыта, накопленных на местах, национальные правозащитные учреждения могут совершенствовать процесс представления докладов посредством взаимодействия с теми лицами, которые отвечают за подготовку докладов, либо путем содействия проведению анализа, либо путем изучения и высказывания замечаний по проектам. Национальные правозащитные учреждения все шире играют более непосредственную роль, предоставляя информацию договорным органам. В результате этого договорные органы полагаются на материалы национального правозащитного учреждения при оценке докладов, представленных государствами-участниками.

В свою очередь национальные правозащитные учреждения побуждаются к использованию рекомендаций и замечаний договорных органов для разработки своих собственных национальных программ, с тем чтобы по этим рекомендациям и замечаниям принимались последующие меры.

2. Специальные процедуры

«Специальные процедуры» являются механизмами, созданными Советом по правам человека для рассмотрения либо положения в конкретной стране, либо тематических вопросов, простирающихся за национальные границы. Национальные правозащитные учреждения могут играть полезную роль в этом процессе несколькими путями:

- выдвижение кандидатур: национальные правозащитные учреждения могут предлагать кандидатуры в качестве мандатариев специальных процедур;
- представление информации: национальные правозащитные учреждения могут представлять информацию по вопросам прав человека мандатариям, что затем может привести к направлению безотлагательных призывов;
- Совет по правам человека: национальные правозащитные учреждения могут присутствовать при представлении докладов специальных процедур на сессиях Совета и брать слово в ходе последующего диалога.

Национальное правозащитное учреждение может рекомендовать правительству направить постоянное приглашение всем тематическим мандатариям и доводить до их сведения конкретные события в области прав человека. Когда это оправдано, они могут советовать мандатариям направлять правительству просьбы о посещении страны.

В ходе подготовки к посещению или в ходе фактического посещения национальные правозащитные учреждения могут обеспечивать надежных и соответствующих собеседников. Они также могут представлять посещающим страну мандатариям соответствующую справочную информацию/материалы, включая ежегодные или тематические доклады по вопросам прав человека. Посещающим страну мандатариям обычно рекомендуется постоянно включать в свою программу посещения встречи с представителями национального правозащитного учреждения, которому может быть также направлена просьба о содействии в организации «неофициальной» части повестки дня.

После посещения национальные правозащитные учреждения должны обеспечить перевод доклада мандатария и широко распространить его в своей национальной сети партнеров, в том числе среди должностных лиц правительства, членов парламента и представителей гражданского общества.

Затем информация, собранная национальным правозащитным учреждением, должна стать основой для принятия последующих мер и учитываться при подготовке планов работы или в рамках поддержки осуществления национальных планов действий в области прав человека. Ниже приводятся дополнительные примеры последующих мер:

- a) использование региональных сетей национальных правозащитных учреждений для мобилизации общественного мнения в целях решения конкретных проблем в области прав человека;
- b) организация тематических конференций или семинаров и направление соответствующим мандатариям приглашения принять в них участие;
- c) использование тематических исследований при разработке законодательных предложений;
- d) для национальных правозащитных учреждений со статусом «А» посещение сессий Совета по правам человека и выступление с устными заявлениями в ходе интерактивного диалога после представления, сделанного соответствующим мандатарием;
- e) поддержание регулярного взаимодействия с мандатариями специальных процедур на их ежегодных совещаниях. Это может обеспечивать возможность для обсуждения и выявления оптимальных видов практики и извлеченных уроков;
- f) мониторинг репрессивных действий в отношении источников информации, которые сотрудничали с мандатарием в ходе посещения им страны. Национальные правозащитные учреждения должны сообщать УВКПЧ о таких событиях, с тем чтобы они доводились до сведения данного мандатария.

3. Совет по правам человека и универсальный периодический обзор

Национальные правозащитные учреждения однозначно призваны играть свою роль в Совете по правам человека: учреждения со статусом «А», наряду с Международным координационным комитетом и региональными координационными органами национальных правозащитных учреждений, выступающими от имени своих членов со статусом «А», вправе:

- делать устные заявления по всем пунктам повестки дня Совета по правам человека;
- представлять документы, которые будут издаваться под отдельным условным обозначением;
- занимать отдельные места в зале заседаний⁷¹.

Универсальный периодический обзор является правозащитным механизмом, учрежденным Советом по правам человека. Он был создан на основании резолюции 60/251 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 15 марта 2006 года⁷². В ходе обзора рассматриваются обязательства и обязанности каждого государства – члена Организации Объединенных Наций в области прав человека. Этот механизм основывается на сотрудничестве и призван дополнять, а не дублировать работу договорных органов по правам человека.

Резолюция 5/1 Совета по правам человека устанавливает периодичность и процедуру обзора. Периодичность цикла обзора составляет четыре года. Государства готовят свои доклады в ходе широкого процесса национальных консультаций, который должен включать национальные правозащитные учреждения.

Обзор проводится рабочей группой и имеет своим результатом подготовку доклада с кратким изложением хода обзора, выводов и/или рекомендаций, а также добровольных обязательств соответствующего государства. Хотя главную ответственность несет, конечно, государство-член, резолюция 5/1 санкционирует активное участие национальных правозащитных учреждений посредством⁷³:

- представления информации для включения в подготавливаемое УВКПЧ резюме информации, предоставленной другими соответствующими заинтересованными сторонами;
- участия в заседаниях Рабочей группы в ходе универсального периодического обзора;
- высказывания общих замечаний до принятия доклада Рабочей группы на пленарном заседании;
- участия в принятии последующих мер в связи с рекомендациями (хотя главная ответственность за это возложена на государство).

⁷¹ Правило 7 правил процедуры Совета по правам человека (изложенных в его резолюции 5/1) предусматривает, что участие национальных правозащитных учреждений основывается на процедурах и практике, согласованных Комиссией по правам человека, включая ее резолюцию 2005/74.

⁷² Подробнее см. www.ohchr.org.

⁷³ Универсальный периодический обзор «обеспечивает участие всех заинтересованных сторон, включая неправительственные организации и национальные правозащитные учреждения, в соответствии с резолюцией 60/251 Генеральной Ассамблеи от 15 марта 2006 года и резолюцией 1996/31 Экономического и Социального Совета от 25 июля 1996 года, а также любыми решениями, которые могут быть приняты Советом в этой связи» (пункт 3 м)).

Д. ДРУГИЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВООЩИТНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ СЕТИ

Одна из причин того, что национальные правозащитные учреждения при поддержке со стороны всей системы Организации Объединенных Наций создали национальные, региональные и субрегиональные ассоциации, заключается в том, что это позволяет облегчить межучрежденческий диалог и поощрять обмен информацией о передовой практике. Недавно созданным учреждениям следует рекомендовать налаживать и развивать контакты с этими сетями, одновременно оказывая этим учреждениям помощь в осуществлении этой работы. Регулярный диалог с другими учреждениями будет способствовать пониманию новым учреждением того, что проблемы, с которыми оно сталкивается, встают и перед многими другими учреждениями. Что еще более важно, этот диалог дает возможность поучиться у других.

Ниже перечислены некоторые методы, которые используются для поощрения и облегчения этого обмена (помимо регулярных встреч):

- поощрение обмена персоналом, с тем чтобы учреждения могли воспользоваться опытом других подходов к решению конкретных вопросов;
- поощрение ознакомительных поездок сотрудников одного учреждения в другие учреждения, которые обладают признанным опытом и знаниями в той области, деятельность в которой намечено развивать;
- поощрение направления экспертов из одного учреждения в другое учреждение для содействия второму учреждению в подготовке своих специалистов;
- организация семинаров и практикумов с участием представителей двух или более учреждений для изучения какой-либо конкретной проблемы или вопроса, с тем чтобы сопоставить подходы каждого учреждения к решению вопроса и извлечь соответствующие уроки;
- содействие развитию официальных и неофициальных взаимоотношений между учреждениями, с тем чтобы создать возможность для поддержания регулярных контактов между ними, в том числе на уровне персонала;
- организация национальных, субрегиональных или региональных мероприятий по подготовке по вопросам прав человека, вызывающим общую озабоченность; и
- содействие использованию легких и эффективных с точки зрения затрат способов обмена информацией о том, как то или иное учреждение решает какой-либо конкретный вопрос.

Содействие участию в международных и региональных сетях также служит цели укрепления авторитета недавно созданного учреждения. Признание и аккредитация сетями подтверждают, что учреждение функционирует в соответствии с Парижскими принципами, и обуславливают доверие к учреждению, которое ему необходимо для выполнения поставленных перед ним задач. Отказ в аккредитации, несомненно, имеет противоположные последствия; отсюда вытекает необходимость с самого начала обеспечить соответствие учреждения требованиям, предусмотренным Парижскими принципами.

Е. Взаимоотношения с гражданским обществом

Осуществление сотрудничества является и требованием, и необходимостью

Как отмечалось в главах II и III, Парижские принципы конкретно требуют, чтобы национальные правозащитные учреждения сотрудничали с неправительственными организациями и обеспечивали плюрализм. В более прагматичном плане общие функции национальных правозащитных учреждений по поощрению и защите прав человека являются чрезвычайно широкими и не могут выполняться без активного и непрерывного участия других действующих сил в области прав человека. Сотрудничество является необходимым условием достижения успеха. Нехватка ресурсов представляет собой реальность для гражданского общества в целом и неправительственных организаций в частности. В связи с этим сотрудничество и координация необходимы для обеспечения того, чтобы ограниченные ресурсы использовались эффективно, в том числе путем избежания дублирования усилий.

Представители гражданского общества, в частности неправительственные организации, действуют на низовом уровне и по этой причине располагают собранной на местах информацией, которую национальному правозащитному учреждению получить порой не так просто. Эта информация необходима для того, чтобы учреждение могло разрабатывать эффективные инициативы по решению текущих вопросов. Она также позволяет учреждению принимать превентивные меры для решения местных проблем, которые позднее могут вылиться в более серьезные проблемы в области прав человека. Национальные правозащитные учреждения также могут предложить гражданскому обществу ряд преимуществ, включая: больший объем опыта и знаний в определенных областях; использование более широкого подхода к проблематике прав человека; и механизмы, с помощью которых такие проблемы могут решаться более эффективно.

Гражданское общество может с подозрением относиться к мотивам правительства при создании национального правозащитного учреждения. Оно может рассматривать создание учреждения скорее как шаг, связанный с желанием правительства отвлечь внимание от критических замечаний, чем искреннее желание помочь в обеспечении осуществления прав человека. В конце концов, национальное правозащитное учреждение является организацией, созданной и финансируемой государством, и поэтому вполне понятно, что гражданское общество может быть скептически настроенным, особенно если оно не осведомлено о позитивной роли, которую может играть учреждение. По этой причине весьма важно привлечь гражданское общество к обсуждению вопроса о создании национального правозащитного учреждения как можно раньше, с тем чтобы оно было заинтересовано в обеспечении соответствия нового учреждения Парижским принципам.

Предлагаемое или недавно созданное национальное правозащитное учреждение может также рассматриваться гражданским обществом как потенциальный соперник с точки зрения финансирования донорами. На деле функции национальных правозащитных учреждений и гражданского общества дополняют друг друга, и в то же время различаются между собой, и для создания прочной культуры прав человека в любой стране нужно, чтобы функционировали и национальные правозащитные учреждения, и гражданское общество, причем функционировали эффективно. Гражданское общество должно понимать, что существование национальных правозащитных учреждений – это реальный факт и что они могут играть ведущую роль в поощрении и защите прав человека. Они также могут на основе сотрудничества и координации расширять возможности осуществления программ, а не уменьшать их. В то же время в той степени, в какой национальное правозащитное учреждение получает финансирование от доноров, это не должно осуществляться в ущерб гражданскому обществу. Кроме того, финансирование со стороны доноров может способствовать подлинному сотрудничеству и координации между этими двумя секторами, которые являются необходимыми для надежного обеспечения осуществления прав человека.

Заключение

Вся эта публикация посвящена изучению важных функций и обязанностей национальных правозащитных учреждений. Однако учреждения не функционируют в изоляции, и существуют другие органы, которые должны играть заметную роль в усилиях по обеспечению соблюдения прав человека. С учетом огромного масштаба, важности и трудностей в выполнении этой задачи это может быть обеспечено наилучшим образом в том случае, если все стороны, участвующие в поощрении и защите прав человека, в частности учреждения, суды, парламент и правозащитные неправительственные организации, осознают свои особые области компетенции и будут координировать свою деятельность и сотрудничать тогда, когда это практиче-

ски возможно и целесообразно. Каждый из этих органов может вносить значительный вклад в усилия по улучшению положения в области прав человека; каждый из них должен пользоваться уважением и поддержкой; каждый из них должен конструктивно взаимодействовать с другими. В конечном счете от этого зависит успешное осуществление прав человека.

**IX. НАЦИОНАЛЬНЫЕ
ПРАВООЗАЩИТНЫЕ
УЧРЕЖДЕНИЯ В
СИТУАЦИЯХ КОНФЛИКТА
И ПОСТКОНФЛИКТНЫХ
СИТУАЦИЯХ**

Введение

Национальные правозащитные учреждения функционируют в странах с разной историей, культурой и традициями, однако ситуации конфликта и постконфликтные ситуации сопряжены с особыми трудностями. Настоящая глава призвана обеспечить понимание читателем трудностей, с которыми сталкивается учреждение, функционирующее в этих ситуациях, и путей возможного изменения его программ для устранения этих трудностей.

Цели обучения

После ознакомления с этой главой читатель сможет:

- определить особые трудности, с которыми сталкивается учреждение, функционирующее в ситуации конфликта или постконфликтной ситуации, и охарактеризовать возможное воздействие этих трудностей на осуществление программ.

А. Национальные правозащитные учреждения в ситуациях конфликта

1. Создание учреждений в ходе конфликта

Во время конфликта обычная политическая, судебная и другие системы неизбежно терпят неудачу в урегулировании споров. Консенсус или практическая возможность создания национального правозащитного учреждения могут и отсутствовать во время чрезвычайного положения или просто не быть приоритетной задачей. Тем не менее создание национального правозащитного учреждения во время конфликта может способствовать диалогу между умеренными силами всех сторон. Оно может также свидетельствовать о намерении правительства решать возникшие проблемы, а также некоторым образом сдерживать возможные злоупотребления, совершаемые любой стороной конфликта. Заблаговременное планирование может осуществляться при поддержке со стороны международного сообщества, возможно, в безопасной зоне в другой стране, с тем чтобы стороны сосредоточивали свои усилия на создании учреждения, которое может быстро приступить к решению проблем, как только появится практическая возможность.

2. Функции национальных правозащитных учреждений во время конфликта

Национальные правозащитные учреждения, функционирующие в ситуациях конфликта, могут выполнять ряд функций, все из которых имеют прямое отношение к их основному мандату по обеспечению защиты во время нестабильности и повышенной вероятности серьезных нарушений прав человека.

В частности, это могут быть:

- усилия по поощрению диалога между комбатантами;
- усилия по поощрению создания и укрепления механизмов миростроительства между представительными общинами; и
- усилия по содействию достижению приемлемых и необходимых договоренностей для решения основных проблем в области прав человека, которые могут являться причинами конфликта.

Национальные правозащитные учреждения сталкиваются с особыми трудностями и вызовами во время конфликта. Функции национального правозащитного учреждения во время внутреннего конфликта в стране будут отличаться от обычных функций по осуществлению программ. В зависимости от сложившихся обстоятельств от национального правозащитного учреждения может потребоваться кардинальный сдвиг в ходе осуществления программ к обеспечению основной защиты, миростроительства или правосудия в переходный период. Во всех случаях изменение в деятельности или новые функции должны соответствовать уполномочивающему законодательству:

- **подготовка, образование и просветительская работа:** национальные правозащитные учреждения могут сосредоточивать свои усилия на подготовке в рамках общины, особенно с точки зрения необходимости обеспечения соблюдения прав меньшинств. Когда значительное число лиц перемещаются в результате конфликта, образование в области прав человека может также потребоваться для населения, принимающего у себя этих лиц;
- **расследование:** национальные правозащитные учреждения должны быть осведомлены о конкретных проблемах в области прав человека, которые могут возникать в ситуациях конфликта, таких как использование детей-солдат или сексуального надругательства в качестве оружия. Другой важный вопрос касается конфиденциальности и защиты идентификационных данных свидетелей/жертв;
- **мониторинг соблюдения прав человека:** от национальных правозащитных учреждений может потребоваться осуществление мониторинга в отношении событий, а не проведение расследований в связи с ними, поскольку полномасштабные расследования могут оказаться нежелательными или невозможными. Соответственно те, кто будет осуществлять мониторинг, должны в полной мере быть осведомлены о правах человека и нормах гуманитарного права, которые применимы в данном случае;
- **представление рекомендаций правительству:** национальные правозащитные учреждения несут ответственность за представление рекомендаций правительству во время конфликта. Фактически именно в течение такого периода времени соблюдение прав человека может подвергаться наибольшей опасности.

Национальные правозащитные учреждения могут подвергаться критике со стороны органов власти и их сторонников, утверждающих, что эти учреждения в большей мере заботятся о тех, кто нарушает права человека, чем о безопасности граждан и жертв, или же считают правительство ответственным за соблюдение стандартов, которые игнорируются другой стороной. Для снятия этих критических замечаний весьма важно, чтобы национальные правозащитные учреждения, указывая на ответственность государства за соблюдение его обязательств в области прав человека, добивались привлечения мятежных группировок к ответственности за нарушения прав человека.

Определенные международные нормы, касающиеся прав человека, применяются ко всем комбатантам, включая группировки мятежников. Хотя правительство обязано защищать себя и свой народ от насилия, оно не обладает полной свободой действий. Основные международные соглашения предоставляют правительству определенную свободу маневра при ограничении определенных прав в целях обеспечения общественного порядка. Государства могут воспользоваться имеющимся механизмом для приостановления или ограничения некоторых прав путем отступления от положений международного договора, однако должны при этом придерживаться официальных процедур. Если государство намеревается ограничить права таким образом, то национальное правозащитное учреждение должно оказывать на него давление с целью выполнения его обязанностей в этом отношении. Кроме того, отступление от определенных прав не допускается, и национальные правозащитные учреждения могут доводить этот факт до сведения любого правительства, которое рассматривает возможность ограничения таких прав.

Мятежники по определению действуют за рамками правовой системы страны. В связи с этим в некоторых отношениях может быть невозможным привлечение их к ответственности за нарушения прав человека таким же образом, что и привлечение правительств. Тем не менее, некоторые международные нормы, касающиеся прав человека, применяются ко всем комбатантам, будь то государственные или иные участники конфликта. Существует также точка зрения, согласно которой, если группировка мятежников осуществляет фактический контроль над каким-либо районом, то она фактически является правительством, и поэтому несет такие же обязанности и может подвергаться таким же последствиям, что и правительства в связи с нарушениями обычного права. Национальные правозащитные учреждения несут ответственность за информирование групп мятежников о том, что они также несут ответственность за соблюдение прав человека и будут, в конечном счете, привлечены к ответственности.

Национальное правозащитное учреждение должно также представлять правительству рекомендации относительно того, каким образом решать коренные проблемы и устранять факторы напряженности, которые привели к возникновению конфликта, поскольку многие из них, по всей вероятности, имеют отношение к соблюдению прав человека.

Миростроительство: деятельность правозащитного учреждения по установлению мира, по всей вероятности, будет включать, как минимум, следующие элементы: а) усилия по поощрению диалога между комбатантами; б) усилия по поощрению функционирования механизмов миростроительства в отношениях между представительными общинами; и с) усилия по содействию достижению приемлемых и необходимых договоренностей для решения коренных проблем в области прав человека, которые могут быть причиной конфликта.

Поощрение диалога между комбатантами. Для урегулирования конфликта нужно, чтобы комбатанты вступили в уважительный диалог. Национальные правозащитные учреждения могут изыскивать пути, которые позволили бы начать и продолжить такой диалог. Факт существования конфликта означает, что обычные каналы диалога не сработали. Тем не менее, в отсутствие этих обычных каналов учреждение вполне может выступать в качестве связующего звена между комбатантами.

Для этого оно должно добиться доверия в качестве честного посредника. Оно должно убедить негосударственные стороны конфликта в том, что оно не является ширмой для правительства; оно должно убедить правительство в том, что оно не симпатизирует мятежникам. Это может быть наилучшим образом достигнуто в том случае, если учреждение может объединить усилия с другими неполитизированными социальными силами – религиозными, культурными, традиционными лидерами – для образования группы по достижению мира, единственная цель которой заключается в содействии мирному урегулированию без установления непреложных условий.

Поощрение усилий по миростроительству между общинами. Мятеж может подпитываться враждебными отношениями между разными общинами. Национальное правозащитное учреждение может поощрять и поддерживать усилия по миростроительству между общинами, которые чувствуют себя обиженными. Даже при самых острых разногласиях всегда существуют умеренные силы: национальные правозащитные учреждения должны стремиться задействовать их и способствовать проведению встреч, с тем чтобы они получили возмож-

ность обсудить проблемы, лежащие в основе конфликта, а также пути восстановления мира и согласия. Представители религиозных групп, неправительственных организаций, содействующих установлению мира, местные лидеры, уважаемые старейшины могут быть приглашены на встречу, с тем чтобы показать, что преобразования могут быть достигнуты иными способами, чем конфликт.

Представление предложений в отношении решения коренных проблем. Национальные правозащитные учреждения должны содействовать поиску приемлемых решений коренных проблем. Для этого нужно, во-первых, чтобы они достигли глубокого понимания этих проблем с точки зрения обеих сторон. Должно быть понимание того, что правозащитное учреждение уважает все точки зрения, иначе та или иная сторона не почувствует, что ее озабоченности услышаны. Это также означает, что учреждение должно разрабатывать рекомендации, не только отвечающие озабоченностям обеих сторон, но и имеющие практический характер. Если возможно, следует попытаться договориться до перехода к рассмотрению более трудных проблем. Как и в отношении других усилий по поощрению мира, предложения, которые находят поддержку со стороны умеренных сил в рядах комбатантов, имеют наибольшие шансы на успех.

Подготовка, образование и просветительская работа: учреждение, функционирующее в ситуации конфликта, будет стараться обеспечить, чтобы соответствующие государственные органы понимали суть прав человека и гуманитарных норм, которые являются применимыми, а также возможные последствия их нарушения. Это имеет особое отношение к уязвимым группам, таким как лица, перемещенные внутри страны.

Учреждение может также пожелать активизировать свои усилия по обеспечению в рамках общины подготовки по вопросам прав человека, особенно с точки зрения необходимости соблюдения прав людей, которые могут и не разделять одни и те же политические воззрения или не относиться к той же этнической или языковой группе, что и большинство.

Если причины конфликта кроются в реальной ситуации неравенства, то учреждение должно предпринимать все усилия для обеспечения того, чтобы большинство населения понимало характер законных жалоб, а также необходимость их урегулирования.

Если большое число людей перемещены в результате конфликта, то подготовка может потребоваться для обеспечения того, чтобы население в районах, в которые перемещены люди, глубоко осознавали положение этих людей, а также понимали их права. Аналогичным образом, учреждения в соседних странах, возможно, должны обеспечивать проведение просветительской работы по правам беженцев, если возникает такая проблема.

Мониторинг соблюдения прав человека: общее рассмотрение вопросов мониторинга в главе VII относится и к данному случаю, однако определенные вопросы приобретают особое значение. Абсолютное обязательство, которое несут правозащитники и которое предусматривает «непричинение вреда», должно соблюдаться, особенно в отношении лиц, которые могут подвергаться опасности, поскольку они поддерживают ту или иную сторону конфликта. Соображения обеспечения безопасности имеют преобладающее значение как в отношении общественности в целом, так и в отношении конкретного сотрудника; здесь применяются правила относительно конфиденциальности и защиты идентификационных данных свидетелей/жертв.

Национальные правозащитные учреждения, по всей вероятности, будут ограничиваться мониторингом отдельных случаев, поскольку проведение полномасштабного расследования может быть и нежелательным, и невозможным. Это потребует от тех, кто осуществляет мониторинг, полного понимания прав человека и норм гуманитарного права, которые являются применимыми.

Учреждения, действующие в ситуациях конфликта, по всей вероятности, также должны будут осуществлять мониторинг положения лиц, перемещенных внутри страны, для обеспечения того, чтобы их нужды надлежащим образом учитывались и чтобы, если они являются представителями меньшинства, их права не игнорировались. Аналогичным образом, учреждениям, функционирующим в соседних странах, возможно, также придется проявлять бдительность в ходе мониторинга соблюдения прав беженцев, прибывающих в эти страны.

Расследование: как и при рассмотрении вопросов мониторинга выше, общие принципы, касающиеся расследований в связи с нарушениями прав человека, изложенные в главе V, также применяются к расследованиям в условиях конфликта. И вновь, как и с вопросами мониторинга, обязательство «непричинения вреда», обеспечения безопасности и защиты идентификационных данных, имеет особое значение для расследований, проводимых в ситуациях конфликта.

Расследование в отношении действий мятежников необязательно может быть сопряжено с негосударственными субъектами, которые несут иные юридические обязательства, чем госу-

дарства. Кроме того, во многих странах национальные правозащитные учреждения могут и не обладать юрисдикцией в отношении негосударственных субъектов. Тем не менее, национальное правозащитное учреждение должно быть в состоянии устанавливать факты и, когда это возможно, делать соответствующие заключения. Это позволит обнародовать доказательства и может также дать неправительственным организациям или отдельным лицам более надежную фактологическую базу для самостоятельного возбуждения разбирательства. Это может быть особенно важным в случае создания специальных международных или национальных трибуналов после окончания конфликта.

Национальные правозащитные учреждения должны быть осведомлены о конкретных проблемах в области прав человека, которые могут возникать во время конфликта, и, где это возможно, всесторонне их документировать: например, случаи использования детей-солдат или сексуальных надругательств в качестве оружия.

В. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВООЩИТНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ В ПОСТКОНФЛИКТНЫХ СИТУАЦИЯХ

Создание национального правозащитного учреждения стало особенностью мирных предложений и соглашений последнего времени. Признается то, что учреждения могут играть и превентивную, и восстановительную роль при таких обстоятельствах. Их роль в поощрении прав человека, терпимости и уважения может способствовать обеспечению того, чтобы местные вопросы решались без применения насилия. Они могут также помочь в устранении конкретных последствий актов насилия в прошлом таким образом, чтобы это вело к их прекращению. Учреждения в постконфликтных ситуациях, по всей вероятности, играют особую роль и изменяют обычные функции по осуществлению программ для учета конкретных ситуаций, с которыми они сталкиваются.

1. Уникальные функции учреждений в постконфликтных ситуациях

Длительный конфликт нарушает социальную структуру общества, и поэтому страны, находящиеся в постконфликтной ситуации, должны поощрять различные и иногда противоречивые требования в отношении справедливости и примирения.

Благодаря примирению люди, особенно те из них, кто столкнулся с нарушениями, будут в состоянии говорить о своих чувствах, опыте и ожиданиях. Примирение может стать основой для реабилитации комбатантов и их реинтеграции в общество. И оно помогает создать условия, в которых люди вновь смогут жить вместе. Обеспечение справедливости может способствовать решению проблемы имевших место деяний, чтобы не опускать безнаказанности за грубые нарушения прав человека.

Надлежащий баланс для любой конкретной страны – вопрос, который должен решаться этой страной и ее населением, если только при этом соблюдаются международные нормы. Учреждение может играть полезную роль в содействии определению того, каким образом может быть обеспечен такой баланс, в том числе путем ознакомления с мнениями людей. Во всех случаях деятельность национального правозащитного учреждения должна соответствовать уполномочивающему законодательству.

2. Документирование прошлых злоупотреблений

Учреждения, которые создаются в постконфликтных ситуациях, могут быть наделены полномочиями по получению и документированию утверждений о злоупотреблениях, которые имели место во время конфликта. Учреждение может и не обладать полномочием по расследованию злоупотреблений, поскольку они были совершены до создания этого учреждения. Тем не менее предоставление учреждению полномочия осуществлять сбор утверждений и доказательств могло бы служить выполнению ряда важных функций. Это могло бы дать жертвам шанс быть выслушанными. Это могло бы способствовать созданию банка данных, которые могли бы быть полезными в случае задействования специальной процедуры для устранения таких злоупотреблений. Это могло бы иметь историческое значение.

Если конфликт привел к совершению серьезных преступлений против человечности, то могут быть созданы специальные международные или национальные трибуналы. Национальное правозащитное учреждение, которое задокументировало прошлые злоупотребления, может предоставлять доказательства таким трибуналам.

3. Поддержка реинтеграции

После восстановления мира происходит демобилизация комбатантов, а после демобилизации возникает необходимость их реабилитации и реинтеграции. Национальные правозащитные учреждения могут играть определенную роль в этой работе, создавая условия в результате осуществления в общинах информационно-просветительских программ и побуждая правительства и другие стороны к оказанию финансовой поддержки инициатив по обеспечению переподготовки бывших комбатантов и оказанию им помощи в процессе реинтеграции. Утверждения о злоупотреблениях должны рассматриваться оперативно и эффективно. С учетом насущной необходимости поддержки реинтеграции и согласия наиболее подходящими для решения потенциальных проблем могут оказаться неантагонистические подходы.

Перераспределение земельных участков может также стать проблемой после демобилизации. Правозащитному учреждению, возможно, придется проявлять особую бдительность и

откликаться на связанные с этим потенциальные проблемы в области прав человека. Эти проблемы следует решать оперативно и, насколько это возможно, неконфронтационным путем, поскольку цель должна заключаться в восстановлении согласия в рамках общины.

Вопросы реинтеграции также возникают в связи с возвращающимися беженцами или перемещенными лицами. В значительной мере при этом могут возникать те же трения, как и при возвращении демобилизованных комбатантов.

4. Поддержка особых инициатив в интересах детей-солдат и похищенных детей

Дети-солдаты и дети, которые были похищены, испытывают весьма специфические нужды. Основное значение имеет необходимость осуществления всеобъемлющих программ, позволяющих им залечить полученные травмы, включая, возможно, сексуальное надругательство.

Кроме того, может возникнуть необходимость оказания поддержки в удовлетворении особых нужд при реинтеграции бывших детей-солдат или похищенных детей. Это, по всей вероятности, будет сопряжено с организацией специального образования и осуществлением инициатив в области подготовки, поскольку их возраст и другие факторы могут обуславливать нереалистичность их возвращения в обычные школьные классы. Это может означать и разработку программ альтернативного ухода для детей, у которых нет семьи. Это может также означать необходимость в специальных усилиях по содействию возвращению этих детей в общину, которая по целому ряду причин может неохотно принимать их обратно.

5. Трудности в осуществлении обычных программных функций

Подготовка, образование и просветительская работа: страна, которая пережила длительный период насилия и беспорядков, вряд ли создала прочную культуру прав человека или же такая культура будет значительно ослаблена. В связи с этим правозащитные учреждения могут считать первоочередной задачей обеспечение понимания общих вопросов прав человека. Кроме того, люди, жившие в таких условиях, могут ничего не знать об официальных механизмах, в том числе о недавно созданном национальном правозащитном учреждении, или относиться к ним с недоверием. Учреждениям необходимо будет разработать программы в области образования, чтобы информировать население о том, что они могут сделать, и укреплять свой авторитет.

Правозащитники, включая активистов неправительственных организаций, зачастую оказываются под угрозой во время конфликта. Многие, возможно, были убиты вследствие их деятельности; многие другие были вынуждены уйти в изгнание и не могут вернуться сразу, если они вообще это сделают. Это серьезная потеря для культуры прав человека в стране, и национальные правозащитные учреждения могут определять, существует ли конкретная необходимость поддержки создания неправительственных организаций в постконфликтных ситуациях и развития их потенциала.

Многие конфликты вызваны или обострены реальным или предполагаемым неравенством, с которым сталкиваются религиозные, этнические, социальные, культурные, политические или другие меньшинства. В той мере, в какой дело обстоит таким образом, национальное правозащитное учреждение, действующее в постконфликтной ситуации, будет разрабатывать конкретные образовательные программы, направленные на обеспечение как понимания, так и соблюдения прав меньшинств.

Вооруженные силы и/или органы полиции часто причастны к нарушениям прав человека, особенно во время конфликта, когда обычные требования дисциплины и подотчетности могли быть ослаблены или могли игнорироваться. Кроме того, мирные соглашения или простая политическая реальность могут требовать интеграции бывших комбатантов в такие вооруженные силы. При всех обстоятельствах, но особенно в этом случае, если интегрируются силы мятежников, профессиональная подготовка военнослужащих и полицейских скорее всего будет первоочередной задачей для учреждений, осуществляющих свою деятельность в постконфликтных ситуациях.

Представление рекомендаций правительству: как отмечалось выше, в той степени, в какой проблемы в области прав человека являлись основной или непосредственной причиной актов насилия в прошлом, учреждение сосредоточит свои усилия на представлении правительству рекомендаций относительно того, каким образом решать эти проблемы так, чтобы предотвратить их в будущем.

Если государство не является участником международных договоров о правах человека или не присоединилось к факультативным протоколам к ним, касающимся процедур направления сообщений, или сделало оговорки к таким договорам, то учреждение может в первую очередь представлять государству рекомендации сделать это. Это особенно важно в том случае,

если либо договор, либо факультативный протокол или же оба документа, могут служить целям смягчения остроты тех проблем, которые в первую очередь привели к вспышке насилия.

Мониторинг соблюдения прав человека: в той мере, в какой проблемы в области прав человека считаются прямыми или косвенными причинами актов насилия или нестабильности в прошлом, учреждение, функционирующее в постконфликтных ситуациях, по всей вероятности, может уделять им первоочередное внимание при осуществлении мониторинга.

Мирные соглашения, будь то временные или окончательные, обычно содержат положения, требующие, чтобы та или иная сторона или же обе стороны предприняли определенные действия или воздержались от определенных действий. В этом случае правозащитное учреждение, по всей вероятности, пожелает осуществлять мониторинг соблюдения надлежащим образом этих положений. Это будет особенно важным, если сохраняются остатки недоверия между сторонами или если та или иная сторона предпринимает попытки выдвинуть чрезмерные или вводящие в заблуждение требования.

Мониторинг процесса реинтеграции комбатантов, беженцев и перемещенных лиц в общины, по всей вероятности, также будет первоочередной задачей для национальных правозащитных учреждений.

Расследование: вполне вероятно, учреждение будет рассматривать расследование коренных причин нарушений в прошлом, включая возможные проблемы, связанные с нарушением прав меньшинств, в качестве первоочередной задачи и увязывать эту деятельность со своей деятельностью по мониторингу. Оно может рассматривать публичные обследования причин и последствий актов насилия в прошлом в качестве способа предания гласности лежащей в основе конфликта напряженности, чтобы можно было обсудить и устранить эти проблемы. Этот процесс может также рассматриваться как часть процесса реституционного правосудия. Кроме того, определенные проблемы могут приобретать большее значение для учреждения, поскольку они прямо связаны с усилиями по миростроительству: например требования в отношении земельных участков и их распределения в контексте реинтеграции могут считаться самой первоочередной задачей. В любом случае задачей учреждения должно стать восстановление согласия в рамках общины, и в связи с этим оно может стремиться использовать неконфронтационные и неантагонистические способы урегулирования конфликтов.

6. Правосудие переходного периода

Если национальным правозащитным учреждениям предоставлен мандат в отношении правосудия переходного периода или же им было предложено поддержать такое правосудие, это предполагает, что национальное правозащитное учреждение обладает юридическим мандатом на такие действия и что вполне ясны его роль и те полномочия, которые будут осуществляться. Национальные правозащитные учреждения могут проводить следующие мероприятия:

- мониторинг и представление докладов;
- расследование;
- рассмотрение жалоб;
- сбор информации, документирование и архивирование;
- сотрудничество с национальными, региональными, смешанными или международными судебными механизмами.

Правительству следует обеспечивать национальное правозащитное учреждение ресурсами в надлежащем объеме.

Национальные правозащитные учреждения и правосудие переходного периода: создание потенциала	
Подотчетность	Создание эффективных механизмов подотчетности
	Разработка системы управления знаниями для документирования злоупотреблений в прошлом или поддержки других механизмов по установлению и обнародованию истины, а также для сохранения архивов комиссии по установлению истины
	Разработка плана или программы для изучения и высказывания замечаний в отношении уполномочивающего законодательства для целей комиссии по установлению истины и примирению, специального суда или программы возмещения вреда
	Создание потенциала для вынесения рекомендаций в отношении: <ul style="list-style-type: none"> ■ институциональных реформ (в качестве средства устранения причин конфликта); ■ правовых реформ
Реинтеграция	Создание потенциала для поддержки реинтеграции демобилизованных сил, перемещенных лиц и возвращающихся беженцев в общество
	Включение специальных инициатив в интересах детей-солдат и похищенных детей, а также использование подхода, учитывающего гендерную проблематику
Возмещение вреда	Включает ли национальное правозащитное учреждение в качестве части своей просветительской деятельности информацию о своем потенциале с точки зрения оказания жертвам помощи в предъявлении исков?
	Поощряет ли национальное правозащитное учреждение принятие специальных мер в интересах жертв?

Источник: УВКПЧ, «Информационная записка: национальные правозащитные учреждения и работа УВКПЧ в штаб-квартире и на местах».

Заключение

Учреждения, действующие в ситуациях конфликта и постконфликтных ситуациях, сталкиваются с огромными трудностями, которые могут потребовать от них изменения осуществляемых ими программ или даже разработки и осуществления совершенно других программ. Несмотря на трудности, с которыми сталкиваются эти учреждения, абсолютно важно, чтобы они проявляли максимально возможную активность в области поощрения и защиты прав человека, поскольку именно в этот период права человека подвергаются наибольшей опасности. Кроме того, должно быть очевидным, что учреждения, функционирующие в этих чрезвычайных и трудных ситуациях, заслуживают поддержки и поощрения со стороны международного сообщества, в том числе со стороны учреждений-партнеров.

Х. ПОДДЕРЖКА НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВозАЩИТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Введение

Национальные правозащитные учреждения вызывают все больший интерес, отчасти вследствие ширящегося признания того, что прочные национальные механизмы имеют важное значение для обеспечения соблюдения прав человека на местах. По этой причине создание национального правозащитного учреждения все чаще предусматривается мирными соглашениями, заключенными с международной помощью в странах, переживших ужасы войны или мятежа. В более общем плане Организация Объединенных Наций все чаще высказывает мнение о том, что национальные правозащитные учреждения представляют собой важный показатель приверженности государства соблюдению прав человека, и оказывает им поддержку на этапе становления. Ведомства многих стран, предоставляющие международную помощь, также поддерживают создание и укрепление национальных правозащитных учреждений. Кроме того, в содействии их созданию видную роль играют международные и региональные сети национальных правозащитных учреждений.

Настоящая глава призвана дать читателю возможность глубоко понять, каким образом может оказываться поддержка при создании национального правозащитного учреждения и что является крайне важным для успешности этого процесса. Глава начинается с этапа, предшествующего созданию учреждения, включая проведение широких консультаций. Сторонники могут поддерживать этот процесс, однако сам процесс должен обуславливаться национальной волей. Далее в ней рассматриваются ключевые соображения, касающиеся этапа создания, и высказывается ряд предложений для достижения успеха.

Цели обучения

После ознакомления с этой главой читатель сможет:

- дать общее описание трехэтапного процесса содействия и поддержки создания национальных правозащитных учреждений;
- охарактеризовать трудности управления, которые новому созданному учреждению, возможно, потребуются немедленно устранить; и
- охарактеризовать выгоды, которые могут быть получены в результате установления связей с другими национальными правозащитными учреждениями.

А. Этап, предшествовавший созданию

Этап, предшествовавший созданию, простирается от оценки положения в стране до поддержки усилий правительства по формированию национального консенсуса, организации национального диалога и разработки уполномочивающего законодательства.

Создание национальных правозащитных учреждений, соответствующих Парижским принципам, представляют собой первоочередную задачу Организации Объединенных Наций. В связи с этим доноры и международные партнеры должны активно оценивать возможности – учитывая при этом существующие риски – взаимодействия в создании национальных правозащитных учреждений, которые соответствуют Парижским принципам. На решение оказать поддержку в создании национального правозащитного учреждения и на характер избранного подхода, а также на масштабы и продолжительность участия Организации Объединенных Наций будет влиять ряд политических, экономических и социально-правовых факторов, например:

- уровень политической воли;
- прочность существующей культуры прав человека;
- правовой контекст, включая судебную систему;
- стабильность в стране.

1. Достижение национального консенсуса

Национальный консультативный процесс должен предшествовать созданию национального правозащитного учреждения для достижения консенсуса и максимального повышения вероятности признания со стороны общественности.

При исключительных обстоятельствах импульс к созданию национальных правозащитных учреждений зарождается на **международном уровне** благодаря усилиям – в которых часто ведущую роль играет Организация Объединенных Наций – по достижению мира и/или гражданского возрождения стран, испытавших ужасы войны и внутренних раздоров. Однако чаще всего стимулы или движущие силы обуславливаются формой **просьбы, направляемой государством в Организацию Объединенных Наций**. На это могут повлиять внешние факторы: например, рекомендации, содержащиеся в каком-либо международном документе, таком как универсальный периодический обзор, или давление, оказываемое ключевыми заинтересованными сторонами. Вместе с тем, поскольку национальное правозащитное учреждение по определению является созданным государством субъектом, само государство должно признать необходимость и желательность создания такого учреждения.

Согласие со стороны государства и консенсус в самом государстве: создание национального правозащитного учреждения сопряжено с осознанным решением государства подвергнуть себя, свой аппарат, свои решения и своих сотрудников независимому надзору со стороны национального правозащитного учреждения.

Государство должно искренне это принять: по всей вероятности, оно само будет главным ответчиком по многим жалобам на нарушения прав человека, особенно когда оно недавно пережило конфликт и случаи злоупотребления полномочиями. Правительства стран могут и не быть восприимчивыми к правам человека или приверженными их соблюдению, поскольку такие права часто рассматриваются с «политической» точки зрения.

Страновые группы Организации Объединенных Наций могут провести подготовительную работу, если правительство или та или иная правительственная структура выразили заинтересованность в этом. В ином случае это может быть достигнуто с течением времени путем укоренения идеи национального правозащитного учреждения среди ключевых заинтересованных сторон, проведения национальных семинаров и совещаний и поддержки ознакомительных поездок и исследований. Даже если такая идея исходит от самого государства, страновые группы Организации Объединенных Наций должны поддерживать работу по достижению национального консенсуса, в частности посредством активного привлечения заинтересованных сторон.

Для достижения национального консенсуса может использоваться ряд подходов, таких как проведение национальной конференции высокого уровня по вопросу о создании нацио-

нального правозащитного учреждения, а также параллельных практикумов, общественных встреч с привлечением средств массовой информации. Проведение диалога между аналогичными организациями, например объединение усилий неправительственных организаций или ученых кругов, также было бы эффективной стратегией и позволяло бы обеспечить взаимное обогащение идеями.

2. Важность привлечения заинтересованных сторон

Привлекая заинтересованные стороны, правительство может продемонстрировать, что оно серьезно настроено создать национальное правозащитное учреждение, соответствующее Парижским принципам. Участие заинтересованных сторон сопряжено со многими преимуществами:

- оно обеспечивает прозрачность;
- оно способствует здоровой и устойчивой культуре прав человека;
- оно обеспечивает, чтобы учреждение отвечало нуждам населения;
- оно улучшает соблюдение Парижских принципов.

Участие сторон, представляющих самые разнообразные интересы, обеспечивает плюрализм в этом процессе и согласие гражданского общества с концепцией национального правозащитного учреждения. При этом следует привлекать организации, которые представляют интересы уязвимых групп людей. Следует обеспечить охват правительств, парламента, старших государственных служащих, представителей гражданского общества, средств массовой информации и ученых, а также членов международного сообщества и региональных сетей национальных правозащитных учреждений.

3. Начало процесса

В определенный момент времени национальные органы власти могут принять решение о создании учреждения. Национальные правозащитные учреждения должны иметь законодательную основу в виде либо конституционного положения, либо обычного законодательного акта, либо и того, и другого, и сделать это может только государство, суверенитет которого и в этом отношении следует уважать. Это означает, что «официальный» процесс, призванный привести к созданию национального правозащитного учреждения, должен предусматривать участие правительства, и, как правило, правительство возглавляет этот процесс. На этом этапе следует определить **координатора** со стороны правительства для контроля над процессом создания национального правозащитного учреждения.

Такой координатор может находиться в структуре министерства, пользоваться поддержкой министра, а также старших должностных лиц министерства. И напротив, инициатором создания учреждения может выступать какой-либо парламентский комитет. В некоторых странах канцелярия президента или аналогичное ведомство может контролировать этот процесс. Какой бы механизм ни использовался, решающее значение имеют два фактора: а) правительство должно серьезно подходить к своему обязательству по созданию учреждения и б) процесс создания учреждения должен быть прозрачным и предполагать возможно более широкое участие.

Правительство может проявить свою приверженность этому, публично подтвердив, что создаваемое учреждение будет в полной мере соответствовать Парижским принципам, и содействуя широким консультациям со всеми заинтересованными сторонами. Обеспечение широких основ этого процесса также придаст учреждению легитимность в глазах ключевых правозащитников. Приверженность соответствию Парижским принципам и широкий процесс помогут обеспечить, чтобы учреждение являлось как можно более мощным и независимым, и в конечном счете будут способствовать его эффективности.

В процессе создания национального правозащитного учреждения необходимо тщательно изучить ряд ключевых факторов. Должно быть принято решение относительно характера и мандата нового национального правозащитного учреждения. Соображения, которые должны быть изучены в ходе данного анализа, рассматриваются в главах II и III.

Этому процессу способствовало бы создание одной или нескольких рабочих групп в составе представителей всех важных социальных секторов, которым, возможно, первоначально, периодически или непрерывно оказывали бы содействие практические работники и/или эксперты национального правозащитного учреждения в изучении этих вопросов. При создании нескольких рабочих групп все группы должны регулярно собираться на свои заседания для обеспечения того, чтобы каждая из них обладала одинаковым видением и пониманием.

4. Получение помощи со стороны Организации Объединенных Наций

В развивающихся странах Организация Объединенных Наций может обеспечить специальное целевое финансирование на начальном этапе функционирования учреждения, а в некоторых случаях и основное финансирование.

Если страна стремится получить помощь со стороны Организации Объединенных Наций, то, как правило, требуется направить официальную просьбу в форме письма, адресованного страной должностным лицам Организации Объединенных Наций. Такие просьбы на уровне страны следует направлять резиденту-координатору. Как представитель находящегося и не находящегося в стране организаций системы Организации Объединенных Наций, резидент-координатор может мобилизовать соответствующую поддержку. Такое письмо может быть адресовано одновременно и резиденту-координатору в стране, и Верховному комиссару Организации Объединенных Наций по правам человека.

В любом случае копию письма следует направлять местному представителю Организации Объединенных Наций, если таковой имеется, и в Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ).

Кроме того, могут существовать региональные ассоциации, тесно сотрудничающие с УВКПЧ и ПРООН в деле создания национальных правозащитных учреждений, поэтому копия такого письма может направляться и им.

УВКПЧ, ПРООН и другие партнеры в соответствующих случаях могут обеспечить принятие скоординированных международных мер в ответ на просьбу об оказании помощи. Это, как правило, будет сопряжено с участием соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций, региональных ассоциаций, международных организаций, организаций-доноров и других.

Миссии для проведения предварительной подготовки, осуществляемые независимыми региональными или международными экспертами, оказались полезными в содействии определению параметров потенциальных нужд и разработке основ для проектного документа или другого инструмента планирования для страновых групп Организации Объединенных Наций. Эти миссии осуществляются экспертами на ознакомительном этапе для начала внутреннего диалога в стране в целях создания национального правозащитного учреждения. Секция УВКПЧ по национальным институтам и региональным механизмам и ПРООН в течение многих лет накопили опыт в поиске подходящих лиц для осуществления таких задач. Как правило, эти специалисты обладают соответствующим опытом деятельности национальных правозащитных учреждений. С ними следует проводить совместные консультации, если установлено, что потребуются миссия для предварительной подготовки, что поможет более точно определить потребности и разработать проект.

5. Разработка правовых основ

Когда правительство принимает решение о том, какого вида национальное правозащитное учреждение оно желает создать (см. главу II), необходимо проделать техническую работу для принятия уполномочивающего законодательства. Такое уполномочивающее законодательство должно основываться на положениях конституции или на законодательных положениях, или на тех, и на других (см. главу III).

Сфера охвата мандата

Как отмечалось в главах II и III, эффективные национальные правозащитные учреждения обычно обладают широким и неограниченным мандатом, который охватывает гражданские, культурные, экономические, политические и социальные права. В фокусе их программы должны быть те вопросы, которые актуальны для страны и которые считают важными общественность, а также гражданское общество, правительство и государственные органы.

Как минимум, национальные правозащитные учреждения должны быть наделены полномочиями по защите и поощрению прав человека. Простая констатация этого уместна в первоначальных разделах уполномочивающего законодательства. Широкое заявление о том, чем национальные правозащитные учреждения вправе заниматься - расследовать или высказывать замечания в отношении любого положения в области прав человека без какой бы то ни было формы или предварительного одобрения или препятствия, - также является желательным для обеспечения независимости и самостоятельности. Кроме того, желательна ссылка на применимые международные документы.

Применение только к государственному сектору или же более широкое применение? Законодательство о правах человека обычно применяется к правительству, как минимум, включая все департаменты и административные ветви государства, правоохранительные органы, вооруженные силы, исправительные и пенитенциарные учреждения, местные органы управления, правительственные комитеты и ведомства. Оно обычно распространяется также на компании, принадлежащие государству и контролируемые правительством.

Важно определить, будет ли такое законодательство также применяться к неправительственным секторам. Хотя комиссии по правам человека в развивающихся странах и странах, переживающих постконфликтный период, как правило, главное внимание уделяют действиям государства, нарушения прав человека могут быть совершены в результате действий других субъектов в других секторах, например корпорациями, партнерствами или лицами, облеченными полномочиями в отношении занятости, жилья и других секторов.

Негосударственные субъекты также несут ответственность за соблюдение прав человека, а международные обязательства государства распространяются на обеспечение соблюдения прав человека также негосударственными субъектами. Парижские принципы согласуются с более широким применением мандата национального правозащитного учреждения в отношении как частного сектора, так и государственного сектора.

Не следует допускать **излишнего дублирования усилий**. Например, если существует независимая избирательная комиссия, обладающая полномочиями получать и рассматривать жалобы, касающиеся права на участие в выборах или проведения выборов, то нет необходимости предоставлять такие же полномочия национальному правозащитному учреждению, хотя ничто не должно препятствовать принятию независимых решений по рассмотрению нарушений прав человека любым другим учреждением. При этом национальные правозащитные учреждения должны сотрудничать с другими учреждениями, которые также прямо или косвенно занимаются правозащитной тематикой, и оказывать им поддержку.

Следует запланировать предоставление широкого мандата, соответствующего финансовому потенциалу и людским ресурсам. Даже если с самого начала учреждение главным образом или полностью финансируется за счет помощи доноров, в определенный момент времени международные доноры, например Организация Объединенных Наций, потребуют разработки стратегии завершения такого финансирования, а национальное правозащитное учреждение должно будет финансироваться за счет государственного бюджета. Если планируется небольшой бюджет при небольшом числе сотрудников и при отсутствии полномочий проводить расследования по жалобам (деятельность, которая в целом требует наличия нескольких сотрудников), то маловероятно надлежащее осуществление полного мандата.

6. Финансирование

Основные требования в отношении финансирования рассматриваются в главе III. Короче говоря, основная инфраструктура и расходы на персонал являются предсказуемыми и могут планироваться на этой стадии. Весьма важно обеспечить выделение средств на осуществление программы, помимо фиксированных функциональных расходов, поскольку планируемая деятельность будет разрабатываться только во время стратегического планирования на этапе создания. Хотя конкретные виды деятельности еще не известны, проект бюджета может быть подготовлен на основе консультаций с региональными национальными правозащитными учреждениями и другими ассоциациями, обладающими знаниями и опытом национального правозащитного учреждения.

В своих замечаниях общего порядка Подкомитет отметил, что финансирование из внешних источников, например партнерами по вопросам развития, не должно образовывать основную сумму финансирования национального правозащитного учреждения, поскольку именно государство несет ответственность за предоставление учреждению минимальных бюджетных средств на проведение деятельности, с тем чтобы дать ему возможность функционировать и вести работу по выполнению своего мандата. В этом отношении выплата зарплаты сотрудникам национального правозащитного учреждения является ответственностью государства, а поступление дополнительных средств от доноров в любом случае прекратится по завершении осуществления проекта.

Существует мнение, согласно которому при определенных обстоятельствах такие дополнительные средства необходимы учреждению для того, чтобы оно могло привлекать и сохранять высококвалифицированных членов и персонал с самого начала, и получить передышку для того, чтобы либо в законодательном, либо в административном порядке внести более приемлемые долгосрочные коррективы в бюджет учреждения.

В. Этап создания

Этап создания охватывает период времени непосредственно после создания учреждения согласно закону, когда поддержка сосредоточивается на структурных вопросах, институциональном развитии и начале операций.

- **Ключевая инфраструктура** (помещения, транспорт, телекоммуникации, информационные технологии и т.д.)
- **Организационное развитие** (руководство, организационная структура, стратегическое планирование, людские ресурсы и управление знаниями)
- **Финансовые ресурсы** (поддержка со стороны правительства, сотрудничество с донорами, финансовые ограничения и финансовое управление)
- **Потенциал в области прав человека** в существенных и тематических областях (включая права уязвимых лиц, основную защиту, основывающиеся на соблюдении прав человека подходы к развитию, правосудие переходного периода, а также права человека и деловые круги)
- **Функциональные области потенциала** (защита, поощрение, сотрудничество с заинтересованными сторонами, международные связи, представление рекомендаций правительству)

1. Помещения

Правительство несет ответственность за предоставление национальному правозащитному учреждению подходящих помещений. Даже в тех странах, которые сталкиваются с серьезными финансовыми ограничениями, правительство должно предоставить либо служебные помещения, либо земельный участок для строительства приемлемых помещений⁷⁴. В идеале учреждение будет собственником своих помещений (хотя многие учреждения берут помещения в аренду).

Для обеспечения независимости, как указано в Парижских принципах, помещения национального правозащитного учреждения должны:

- находиться вне правительственных зданий⁷⁵;
- быть доступными: к таким помещениям должно быть легко добраться и они должны находиться в центре города;
- быть близко к общественному транспорту;
- быть доступными для инвалидов.

Учреждение не должно размещаться в здании, которое бросает тень на репутацию учреждения или его сотрудников, особенно в том случае, если расходы являются значительными и учреждение воспринимается как элитарное и не имеющее ничего общего с социальными реалиями.

2. Транспорт

Национальные правозащитные учреждения должны быть мобильными и должны быть в состоянии работать с общинами для эффективного осуществления программ, например в вопросах публичного образования, мониторинга или расследований в связи с жалобами.

⁷⁴ Например, см. замечания общего порядка Подкомитета по аккредитации (октябрь 2008 года) со ссылкой на заявление Афганистана, которое касается важного значения того, чтобы Комиссия располагала своими помещениями и была независимой от правительства; размещено на вебсайте www.nhri.net.

⁷⁵ Помещения национального правозащитного учреждения должны быть легко отличающимися от помещений правительства. В частности, следует предпринять усилия во избежание совместного размещения учреждения с правительственными ведомствами, что может оказывать на подателей жалоб «расхолаживающее» воздействие. Речь идет о полицейских участках или о министерствах внутренних дел. Вместо этого национальные правозащитные учреждения могут быть размещены совместно с такими другими независимыми ведомствами, как генеральный аудитор, омбудсмен, комиссия по борьбе с коррупцией и т.д. Тем не менее в развивающихся странах не является необычным размещение национальных правозащитных учреждений в правительственных зданиях или зданиях, которые заняты главным образом правительственными департаментами. Многое зависит от уровня демократического управления, уважения верховенства права, а также рисков, связанных с безопасностью и конфиденциальностью.

3. Телекоммуникации

Телекоммуникации имеют ключевое значение для осуществления программ и должны быть частью общего проекта по оказанию технической поддержки. Наряду с требованиями в отношении информационных технологий телекоммуникации должны быть охвачены в **оценке потребностей**. Поскольку информационные и телекоммуникационные технологии являются близкими друг к другу, комплексное планирование в отношении обеих систем все чаще является нормой. Хотя оценки потребностей учреждения, как правило, являются стандартными в государственной службе, существует ряд касающихся национальных правозащитных учреждений вопросов, которые заслуживают внимания.

Телефонные и факсимильные услуги: хотя электронная почта широко используется и является недорогой и оперативной, сообщения, направленные по электронной почте (если только они не проходят через защищенный сервер), могут быть перехвачены. Особую озабоченность вызывают документы, содержащие конфиденциальную информацию о расследованиях и случаях нарушений прав человека. Это означает, что факсимильная связь сохраняет свою актуальность.

Мобильные телефоны: использование мобильной технологии широко распространено, и должностные лица и сотрудники, которые путешествуют на местах, должны иметь мобильные телефоны.

4. Информационная технология

В любой стране учреждение не может функционировать без информационной технологии. Институциональные нужды должны быть оценены специалистом по информационным технологиям в тесном взаимодействии со специалистом по телекоммуникациям. Оценка должна касаться и непосредственных нужд учреждения, например видов деятельности на этапе предварительного планирования или в рамках общих проектов, и долгосрочного организационного роста.

Необходимо также рассмотреть следующие вопросы:

- приобретение программного обеспечения и компьютерного оборудования должно сопровождаться расширенными гарантиями для послепродажного обслуживания;
- защищенное и регулярное резервирование данных и, предпочтительно, защищенное хранение данных вне объекта;
- доступ к Интернету через защищенное соединение;
- стандартный пакет офисного программного обеспечения, тексто-процессорное оборудование, электронная почта, график выполнения функций, электронные таблицы и т.д.;
- простая стандартная база данных для накопления данных об урегулировании дел, а также административной и управленческой информации;
- сервер и домен электронной почты, отдельные от правительственных учреждений;
- программные средства сетевой защиты и усиленные меры безопасности для защиты конфиденциальной информации, а также обеспечение современной антивирусной защиты.

5. Другие потребности

Спецификации стандартного офисного оборудования являются частью любого плана бюджетных ассигнований.

Кроме того, при всем различии конкретных потребностей, основные дополнительные потребности конкретного национального правозащитного учреждения могут включать **специализированное оборудование для лиц, проводящих расследования** (цифровые камеры, магнитофоны, защищенное хранение, специальное копировальное оборудование и оборудование для сканирования и т.д.), для фиксации и надежного хранения вещественных доказательств и материалов свидетельских показаний. Аналогичным образом, **сотрудники, занимающиеся вопросами образования и поощрения прав человека**, будут нуждаться в специальном оборудовании для проведения семинаров и практикумов, таком как экраны, лекционные плакаты, наборы справочных документов, микрофоны и проекторы или переносные белые классные доски. **Учрежденческие потребности** также, как правило, являются относительно стандартными: в дополнение к основным информационным и коммуникационным технологиям типичная оценка нужд позволит выявить и удовлетворять потреб-

ности, касающиеся необходимости обеспечивать конфиденциальность хранимой кадровой и финансовой информации и документов, таких как надежные шкафы для хранения документов и т.д.

В некоторых странах нельзя обойтись без **электрогенератора** на случай отключения электричества, падения напряжения или других сбоев в электроснабжении. Такие внесетевые решения, как солнечные батареи и другие источники энергии, нетрудно внести в план на этапе проектных работ, и они являются устойчивыми решениями для национального правозащитного учреждения в долгосрочном плане.

6. Организационное развитие

Организационное развитие включает развитие руководящих навыков, стратегическое планирование, организационную структуру, людские ресурсы и управление знаниями.

Руководство

Эффективный и прозрачный процесс **назначения членов национального правозащитного учреждения или их руководящих органов** имеет решающее значение. Поскольку этот процесс неразрывно связан с аккредитацией национального правозащитного учреждения и соблюдением Парижских принципов, он подробно рассматривается в главе III.

Обследование показало, что обеспечение многообразия членского состава руководящего органа сопряжено с трудностями для национальных правозащитных учреждений. С учетом этого данную задачу нужно решать на этапе создания, а не позднее.

См. УВКПЧ «Обследование национальных правозащитных учреждений».

Обеспечение развития руководства национального правозащитного учреждения имеет основополагающее значение для управления его людскими ресурсами. Программы развития руководящих навыков должны быть посвящены этой группе отчасти вследствие уникальных функций членов учреждения.

Эти темы были определены в рамках осуществления проекта по оценке потенциала АТФ-ПРООН-УВКПЧ:

- ориентационный курс и подготовка руководителей по вопросам стратегического планирования;
- моделирование руководящих навыков;
- управление, основывающееся на результатах;
- управление изменениями, включая участие заинтересованных сторон и управление внешними связями;
- основывающийся на компетентности наем и руководителей, и персонала, включая виды практики, учитывающие вопросы многообразия;
- навыки проведения переговоров и достижения консенсуса;
- этические нормы;
- подготовка по вопросам прав человека.

Проект по оценке потенциала АТФ-ПРООН-УВКПЧ (см. совещание советников Форума, 15-й ежегодный доклад, 2010 год).

Стратегическое планирование

Требования, предъявляемые к новому национальному правозащитному учреждению, почти наверняка будут превышать объем имеющихся ресурсов. В связи с этим новые учреждения должны определять конкретные приоритетные виды деятельности для достижения результатов. Стратегическое планирование представляет собой ключевое средство для достижения этого.

Стратегические планы не являются самоцелью. Они представляют собой «дорожные карты», которые полезны только в том случае, если они ведут к разработке конкретного плана действий, выполнение которого регулярно контролируется и который скорректирован для достижения определенных целей. Существуют **основные результаты, которые должны быть получены в процессе надлежащего стратегического планирования**, например

- ясное изложение концептуального видения, миссии и ценностей национального правозащитного учреждения;
- несколько стратегических приоритетов высокого уровня;
- результаты;
- ключевые показатели, в том числе базовые данные о показателях;
- целевые задания;
- график или программа оценки стратегического плана.

Результаты, показатели и целевые задания обычно излагаются достаточно широко в самом стратегическом плане, однако детали, касающиеся видов деятельности и расходов на них, должны содержаться в реально осуществимом плане действий, в котором ресурсы эффективно и согласованно увязаны с поставленными целями.

Организационная структура

На этапе создания учреждения следует четко определить роли и функции каждого члена или групп членов учреждения. Хотя главный уполномоченный или омбудсмен, естественно, будет выполнять функции старшего должностного лица, роли других членов учреждения должны быть разъяснены в плане использования людских ресурсов, основываясь на утвержденной структуре. Организационная структура должна отражать общий мандат, роли и функции национального правозащитного учреждения с уделением основного внимания функциональным областям ответственности.

Следует четко оговорить вопросы функции, подотчетности и передачи полномочий, сведя к минимуму уровни иерархии.

Эффективная организационная структура станет основой надлежащего управления людскими ресурсами, эффективного и оперативного принятия решений и четкого порядка подчиненности. Кроме того, организация должна обеспечивать все области правозащитного и функционального потенциала.

Людские ресурсы

Новым учреждениям часто трудно найти опытных и приемлемых кандидатов, особенно на должности, которые могут быть в структуре национального правозащитного учреждения, например должности специалистов, проводящих расследования по вопросам прав человека, арбитров и посредников по согласительной процедуре, и в меньшей степени специалистов, осуществляющих мониторинг соблюдения прав человека. Даже в тех областях, где порой могут иметься подготовленные кадры, – разработка политики, публичное образование, исследование, правовой анализ и консультативные услуги – специалисты, обладающие необходимой профессиональной квалификацией, необязательно обладают конкретным опытом или знаниями по правозащитной тематике. В связи с этим весьма вероятно, что учреждению потребуется обеспечить профильную подготовку нового персонала, причем оно должно предусмотреть это в своем мандате уже на ранних этапах деятельности.

С самого начала сотрудники руководящего звена должны разработать руководство по кадровым и организационным вопросам, изложив в нем принципы найма сотрудников и их продвижения по службе и осветив следующие вопросы: условия работы, служебная аттестация, подготовка кадров и процедуры и процессы для обеспечения в организации справедливости и соблюдения прав человека.

Национальные правозащитные учреждения должны обладать полномочиями по найму своего персонала. Это поможет обеспечить отбор приемлемых кандидатов для выполнения различных функций, которые будет осуществлять учреждение, и обеспечить его независимость благодаря лояльности принятых на работу лиц самому учреждению, а не какому-либо другому органу.

Большинство стран осуществляет в рамках своей государственной службы политику в области людских ресурсов, которая относится ко всем правительственным ведомствам, советам и комиссиям, включая национальные правозащитные учреждения.

Однако национальные правозащитные учреждения должны проявлять гибкость, применяя при наборе персонала руководящие принципы государственной службы. Это особенно касается возможности найма сотрудников за рамками системы гражданской службы. Для этого существует множество причин: наиболее квалифицированными кандидатами на должности в национальном правозащитном учреждении, по всей вероятности, будут люди, обладаю-

шие опытом работы в неправительственных организациях, а не в государственных органах. Поскольку национальные правозащитные учреждения должны продемонстрировать, что сотрудники подбираются по профессиональным качествам и штат учреждения сбалансирован в гендерном отношении и репрезентативен для всего населения, может возникнуть необходимость поиска кандидатов вне круга лиц, уже работающих в государственных учреждениях.

Учреждение должно показать, что в нем нет места для дискриминации и кумовства при найме персонала. Оно должно служить примером. Вследствие необходимости того, чтобы учреждение демонстрировало плюрализм и многообразие на всех уровнях, оно должно также в соответствующих случаях прибегать к специальным мерам для продвижения представителей недопредставленных меньшинств и женщин. И наконец, хотя все служащие учреждения должны обладать необходимой для работы квалификацией, каждый сотрудник при выполнении своих функций должен твердо придерживаться принципов защиты прав человека. В связи с этим в процессе отбора конкретных кандидатов нужно исходить не только из их профессиональной квалификации. Политика учреждения в области найма и продвижения по службе персонала должна служить моделью: она должна быть прогрессивной и может включать специальные или временные меры.

В своих замечаниях общего порядка Подкомитет по аккредитации отметил, что размер окладов и пособий, выплачиваемых персоналу, должен быть «сопоставимым» с размером окладов и выплат на государственной службе. Однако оклады в государственном секторе не всегда могут быть адекватными или надлежащими. Таким образом, сопоставимый размер окладов должен быть минимальным критерием.

Профессиональная подготовка и повышение квалификации

Вследствие специализированного характера национальных правозащитных учреждений маловероятно, чтобы члены или персонал учреждения поступали на работу полностью подготовленными для своих новых должностей. Это обуславливает особое значение профессиональной подготовки для персонала национального правозащитного учреждения. Подготовка должна учитывать и краткосрочные, и долгосрочные нужды, а также в более широком плане предусматривать возможности повышения квалификации. Учреждения должны исходить из концепции достижения совершенства: это означает, что члены и персонал учреждения должны быть известными специалистами в своих областях. Проблематика прав человека развивается со временем, и профессиональная подготовка является частью философии «пожизненного обучения».

Профессиональная подготовка и повышение квалификации выходят за рамки разовой передачи знаний и навыков: они должны быть направлены на обеспечение устойчивости, с тем чтобы национальное правозащитное учреждение развивало свой внутренний потенциал для обеспечения подготовки без отрыва от исполнения служебных обязанностей и для разработки **программ подготовки инструкторов**. Это означает, что предпочтение отдается взаимодействию или основывающемуся на участии подходу. Основная группа персонала национального правозащитного учреждения должна быть вовлечена во все аспекты подготовки: разработка программы и материалов, осуществление и оценка. Это также означает, что услуги инструктора потребуются наряду с услугами основной группы сотрудников национального правозащитного учреждения для разработки **учебного руководства**, которое национальное правозащитное учреждение может использовать для последующей подготовки без отрыва от работы. Этот подход, хотя и требует более значительных первоначальных затрат, способствует устойчивости и позволяет национальному правозащитному учреждению готовить и ориентировать новый персонал по основным проблемам прав человека.

Профессиональная подготовка должна основываться на **оценке потребностей**, которая систематически обуславливает структуру всех потребностей с точки зрения подготовки и увязывает их с описанием должностных обязанностей и функциональными требованиями, а также со стратегическим планом.

Управление знаниями

Планирование требует проведения исследований и сбора данных, а они в свою очередь — наличия эффективных информационных систем для сбора, управления и использования данных. Эта группа мероприятий часто в комплексе называется «управлением знаниями».

Управление знаниями имеет важное значение для любой организации, однако национальные правозащитные учреждения сталкиваются с особыми трудностями. Накопленный в некоторых странах опыт показывает, что в национальных правозащитных учреждениях имеет место большая текучесть персонала, и, конечно, старшие должностные лица, такие как упол-

номоченные и омбудсмены, меняются на регулярной основе. Будучи новыми учреждениями без устоявшихся традиций и систем передачи знаний и опыта, национальные правозащитные учреждения могут стать зависимыми от памяти отдельных сотрудников. Во избежание этих проблем учреждениям нужно развивать свою собственную «память» и потенциал⁷⁶. Это может быть сделано путем создания **информационных систем** для управления данными и тенденциями и генерирования **управленческой информации**.

а) **Управленческая информация**

Способность оценить результаты деятельности национального правозащитного учреждения зависит от доступа к достоверным, надежным и периодически подготавливаемым данным, включая данные, дезаггегированные по соответствующему правозащитному основанию (например, раса или пол). Это также подразумевает способность осуществлять сбор внутренней информации об управлении соответствующими делами в рамках национального правозащитного учреждения. Детальные сведения о потоке дел, средствах поддержки и управлении информацией являются техническими вопросами и требуют задействования практического опыта сотрудников, которые накопили его, участвуя в разработке программного обеспечения для поддержки осуществляемой деятельности и хорошо зная предъявляемые требования.

б) **Исследования**

Другие виды мероприятий по управлению знаниями требуют долгосрочного планирования:

- внутренние **исследовательские программы** (либо в рамках учреждения в целом, либо в специализированных подразделениях или центрах);
- внутренние **архивы или центры документации**, которые систематически собирают и классифицируют данные;
- **системы управления информацией** для поддержки правозащитных подходов к развитию и управлению и мониторингу социально-экономических данных.

7. Потенциал в области прав человека

Развитие потенциала в **основных и тематических областях прав человека** имеет основополагающее значение на этапе создания учреждения. Речь идет о способности формулировать политику, стратегии и программы на основе выявленных и возникающих проблем в области прав человека, с которыми сталкивается страна.

Кроме того, существуют межсекторальные области правозащитного потенциала, которые также должны быть рассмотрены на этапе создания учреждения, например **основная защита** (включая предупреждение пыток), **основывающиеся на правах человека подходы** к развитию и включение **экономических, социальных и культурных прав** в работу национального правозащитного учреждения. Кроме того, важными аспектами работы национального правозащитного учреждения могут быть две области, которые были рассмотрены ранее, т.е. права человека и коммерческая деятельность и правосудие переходного периода.

На этапе создания учреждения весьма важно рассмотреть структуры и процедуры, которые могут оптимальным образом поддерживать развитие тематических областей. Например:

- стратегическое планирование позволит определить конкретные первоочередные задачи;
- профподготовка и повышение квалификации членов и персонала учреждения обеспечат, чтобы персонал обладал необходимыми знаниями;
- национальные правозащитные учреждения могут принимать структурные решения: специализированные департаменты, подразделения, центры и индивидуальные координаторы используются для решения проблем, касающихся уязвимых лиц, например в зависимости от национальных условий и приоритетов;
- мероприятия по управлению знаниями, касающиеся выбранных тематических областей.

⁷⁶ Ричард Карвер и Алексей Коротаяев, «Оценка эффективности национальных правозащитных учреждений» (2007 год). Исследование, заказанное Региональным центром ПРООН в Братиславе.

8. Расследования и рассмотрение жалоб

Национальные правозащитные учреждения на этапе их создания должны разработать эффективные системы для обеспечения оперативного и эффективного проведения расследований. Для национальных правозащитных учреждений, обладающих дополнительными полномочиями получать индивидуальные жалобы, эта часть работы приобретает особое значение. Нередко уже на самых ранних этапах национальные правозащитные учреждения быстро заваливаются большим числом дел. Опасность потонуть в потоке дел является более серьезной в странах, где созданные и хорошо знакомые системы управления находятся на переходном этапе, были разрушены или полностью исчезли.

а) Эффективно структурированный поток дел

Эффективный, хорошо структурированный поток дел будет обеспечивать, чтобы расследование носило тщательный характер, не будучи чрезмерно сложным, чтобы соблюдалась процессуальная справедливость и чтобы решения принимались в соответствующее время и на надлежащем уровне. Кроме того, необходимо понять систему потока дел, с тем чтобы разработать соответствующие рабочие инструменты и создать систему сбора данных.

б) Рабочие инструменты для управления рассмотрением дел

Весьма важной для любой организации является разработка рабочих инструментов для ее персонала. Новые сотрудники, проводящие расследование, вряд ли обладают значительным опытом по расследованию случаев нарушения прав человека. Такие члены национальных правозащитных учреждений, как уполномоченные, несмотря на всю свою компетентность, также вряд ли обладают такими знаниями. Профподготовка способствует накоплению таких знаний, однако разработка стандартных инструментов, функциональных программ в учебных пособиях или аналогичных инструментов имеет решающее значение. Ряд национальных правозащитных учреждений используют стандартные формы и прецеденты в процессе управления рассмотрением дел, однако не все они располагают ясными, всеобъемлющими и регулярно обновляемыми учебными пособиями. Разработка учебных пособий представляет собой серьезное мероприятие и должна рассматриваться как проекты, после того как разработаны порядок рассмотрения дел и другие основные рабочие процедуры.

Эти программы и процедуры вначале не должны быть чрезмерно детализированными, однако они должны обеспечивать персонал достаточными ориентирами относительно того, что сотрудники должны делать для выполнения своих обязанностей и обеспечения определенной степени последовательности. Эти инструкции дают и дополнительный эффект, являясь полезным учебным материалом для будущих сотрудников.

Самая очевидная необходимость в такой документации связана с рассмотрением жалоб, поскольку расследование в отношении нарушений прав человека является функцией, которая в значительной мере присуща только национальному правозащитному учреждению. Основные программы и процедуры, по всей вероятности, потребуются для всех этапов процесса рассмотрения жалоб, для мониторинга и для специализированных областей, например для мониторинга условий в пенитенциарных учреждениях. В процессе разработки таких программ и процедур не должно возникнуть особых трудностей, поскольку многие прототипы уже используются учреждениями в других странах.

С. УСИЛЕНИЕ И УКРЕПЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВООЗАЩИТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Когда национальное правозащитное учреждение создано, выполняет свои основные функции и осуществляет свои программы, нужно сделать следующий, действительно решающий шаг: проанализировать проделанную работу и укрепить потенциал, внося при этом необходимые коррективы. Партнерам, представителям гражданского общества и самому национальному правозащитному учреждению будет легче оценить, продвигается ли работа надлежащим образом или же необходимо изменить курс.

В отличие от предыдущих этапов, предсказать, какие виды деятельности будут общими для национальных правозащитных учреждений на этом этапе, гораздо сложнее. Каждое учреждение будет сталкиваться со своими специфическими трудностями, и, хотя могут существовать некоторые тенденции, отсутствие единообразия означает, что оценки имеют решающее значение во всех вышеуказанных областях:

- **ключевая инфраструктура:** помещения, транспорт, телекоммуникации, информационные технологии и т.д.;
- **организационное развитие:** руководство, организационная структура, стратегическое планирование, людские ресурсы и управление знаниями;
- **финансовые ресурсы:** поддержка со стороны правительства, сотрудничество с донорами, финансовые сдерживающие факторы и финансовое управление;
- **потенциал** в важнейших областях прав человека, включая права уязвимых лиц, основную защиту, основывающиеся на правах человека подходы к развитию и т.д.;
- **функциональные области потенциала:** защита, поощрение, сотрудничество с заинтересованными сторонами, поддержка международной правозащитной системы и представление рекомендаций правительству.

В настоящее время национальные правозащитные учреждения уделяют основное внимание **оценке потенциала**. Речь идет об анализе *существующего* потенциала в сравнении с *желаемым будущим* потенциалом. Результаты могут способствовать лучшему пониманию имеющихся в плане потенциала преимуществ и нужд, что, в свою очередь, может привезти к выработке стратегий развития потенциала.

Главное внимание при оценке потенциала уделяется способности национального правозащитного учреждения выполнять свою работу своими силами и соответственно возможностям совершенствования. Если учреждение не выполняет свою работу, то это является показателем того, что оно не понимает и/или не осуществляет надлежащий процесс стратегического планирования, который должен быть в центре активных усилий по развитию потенциала. С учетом накопленного опыта особое внимание необходимо уделять следующему:

- в значительной мере репутация национального правозащитного учреждения будет зависеть от его способности справиться с имеющейся нагрузкой. Однако способность определять проблемы и решать вопросы дается нелегко;
- способность определять и решать системные проблемы – это ключевой показатель зрелости учреждения;
- существует ряд показателей для оценки того, располагают ли национальные правозащитные учреждения адекватными и надлежащими помещениями для осуществления программ соразмерно их уровню функциональной зрелости;
- оценка адекватности ключевой инфраструктуры и людских ресурсов учреждения имеет решающее значение для оценки успеха в работе организации. Существует несколько основных показателей, которые могут указывать на то, нормально ли работает кадровая структура учреждения или же она дает сбои;
- зрелое национальное правозащитное учреждение должно развивать непрерывные и содержательные взаимоотношения с системой Организации Объединенных Наций, в частности с УВКПЧ и ПРООН, а также с местными неправительственными организациями и региональными и международными сетями национальных правозащитных учреждений;

- по мере развития организации ее структуру следует изучать для обеспечения того, чтобы она могла начать поддерживать тематические направления работы и развивать специальные знания и опыт в конкретных областях деятельности, включая, если упомянуть лишь о нескольких аспектах, равенство мужчин и женщин, права детей и проблему перемещенных внутри страны лиц;
- выбор национальным правозащитным учреждением структуры для тематических направлений деятельности и конкретных областей работы будет зависеть от целого ряда факторов: важности данной проблемы в стране, ресурсов, наличия квалифицированных сотрудников, предполагаемой необходимости в высокопоставленном сотруднике (обычно уполномоченном), на которого возлагается ответственность, управленческой философии руководства и т.д.

Оценка потенциала национальных правозащитных учреждений и достигнутого ими прогресса будет способствовать определению областей для совершенствования и в свою очередь становиться «дорожной картой» для будущих планов действий.

Заключение

Национальные правозащитные учреждения могут являться важным средством обеспечения всестороннего и эффективного осуществления международных норм в области прав человека в национальном контексте. По этой причине в течение последнего десятилетия было создано много учреждений. Однако правозащитные учреждения будут иметь больше шансов на успех, если они создаются посредством процедур, к которым прямо причастны ключевые национальные заинтересованные стороны. Можно и нужно использовать также знания и опыт международных экспертов, но в конечном счете учреждение должно отражать национальный консенсус. В ходе обсуждения на этапе перед созданием учреждения решающее значение будут иметь несколько ключевых областей, включая выбор модели учреждения, определение его мандата и разработку соответствующего законодательства. Все эти аспекты должны стать предметом прозрачных и содержательных консультаций. К тому же вновь созданные учреждения должны будут оперативно заняться важными вопросами, например определением организационной структуры, наймом и подготовкой персонала и разработкой стратегического плана. Эти учреждения следует поощрять и оказывать им помощь для установления связей с международными и региональными сетями национальных правозащитных учреждений, опыт которых может оказаться полезным, а также с УВКПЧ.

Приложения

Приложение I

Парижские принципы

Парижские принципы, которые Генеральная Ассамблея приветствовала и включила в приложение к своей резолюции 48/134 (см. ниже), определяют минимальные условия, которым должно соответствовать национальное правозащитное учреждение, для того чтобы оно считалось легитимным. Национальное правозащитное учреждение, соответствующее Парижским принципам, является учреждением, которое несет широкую ответственность за поощрение и защиту прав человека и которое может действовать независимо от правительства, в том числе в отношении суждений и решений по вопросам прав человека, входящим в его юрисдикцию, а также их опубликования.

Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека

(прилагаются к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи)

Полномочия и функции

1. На национальное учреждение возлагается задача поощрять и защищать права человека.
2. Национальное учреждение наделяется как можно более широкими полномочиями, которые четко излагаются в конституционном или законодательном акте, определяющем его состав и круг его ведения.
3. Национальное учреждение осуществляет, в частности, следующие функции:

а) представляет правительству, парламенту и любому другому компетентному органу на консультативной основе, по просьбе заинтересованных органов или в порядке осуществления своего права рассматривать любой вопрос без обращения в более высокую инстанцию, мнения, рекомендации, предложения и доклады по вопросам, касающимся поощрения и защиты прав человека; национальное учреждение может принять решение о предании их гласности; эти заключения, рекомендации, предложения и доклады, а также любая прерогатива национального учреждения относятся к следующим областям:

- i) любые законодательные и административные положения, а также положения, касающиеся судебных органов и направленные на обеспечение и усиление защиты прав человека; в этой связи национальное учреждение изучает действующее законодательство и административные положения, а также законопроекты и предложения и выносит рекомендации, которые оно сочтет целесообразными для обеспечения соответствия этих положений основополагающим принципам в области прав человека; в случае необходимости оно рекомендует принятие нового законодательства, поправки к действующему законодательству и принятия или изменения административных мер;
- ii) любой случай нарушения прав человека, который оно решает рассмотреть;
- iii) подготовка докладов о положении в стране с точки зрения прав человека в целом, а также о более конкретных вопросах;
- iv) привлечение внимания правительства к случаям нарушения прав человека в любой части страны, представление ему предложений относительно мер, направленных на пресечение таких нарушений, и, в случае необходимости, изложение своего мнения относительно позиции и реакции правительства;

b) поощряет и обеспечивает согласование национального законодательства, правил и практики с международными документами по правам человека, участником которых является данное государство, и их эффективное осуществление;

c) содействует ратификации вышеупомянутых документов или присоединению к ним и обеспечивает их осуществление;

d) участвует в подготовке докладов, которые государства должны представлять органам и комитетам Организации Объединенных Наций, а также региональным учреждениям во исполнение своих договорных обязательств и, в случае необходимости, выражать свое мнение по этому вопросу, должным образом соблюдая их независимость;

e) сотрудничать с Организацией Объединенных Наций и любыми другими организациями системы Организации Объединенных Наций, региональными учреждениями и национальными учреждениями других стран, компетентными в вопросах поощрения и защиты прав человека;

f) содействовать разработке учебных и исследовательских программ по правам человека и принимать участие в их осуществлении в школах, университетах и в профессиональных кругах;

g) предавать гласности положение в области прав человека и усилия по борьбе против всех форм дискриминации, особенно расовой дискриминации, посредством повышения осведомленности общественности, в частности путем информирования и просветительской деятельности, а также посредством использования всех печатных органов.

Состав и гарантии независимости и плюрализма

1. Состав национального учреждения и порядок назначения его членов, путем выборов или иным способом, устанавливаются в соответствии с процедурой, предусматривающей все необходимые гарантии обеспечения плюралистического представительства общественных сил (гражданского общества), участвующих в деятельности по поощрению и защите прав человека, в частности путем использования полномочий, позволяющих установить эффективное сотрудничество с представителями, или посредством участия представителей:

a) неправительственных организаций, занимающихся вопросами прав человека и борьбы против расовой дискриминации, профсоюзов, соответствующих общественных и профессиональных организаций, например ассоциации юристов, врачей, журналистов и видных ученых;

b) различных философских и религиозных течений;

c) университетов и квалифицированных экспертов;

d) парламента;

e) правительственных ведомств (в этом случае их представители участвуют в рассмотрении вопросов лишь в качестве консультантов).

2. Национальное учреждение должно располагать инфраструктурой, обеспечивающей бесперебойное осуществление его деятельности, в частности достаточным финансированием. Цель такого финансирования должна заключаться в том, чтобы предоставить национальному учреждению возможность иметь свой персонал и свои помещения, с тем чтобы оно могло быть независимым от правительства и не подлежать финансовому контролю, который может влиять на его независимость.

3. Для обеспечения стабильности мандата членов учреждения, без чего не может быть подлинной независимости, их назначение оформляется официальным актом, в котором указывается конкретный срок действия мандата. Мандат может возобновляться при условии обеспечения плюралистического характера состава национального учреждения.

Методы работы

В рамках своей деятельности национальное учреждение:

a) свободно рассматривает любые вопросы, относящиеся к сфере его ведения, независимо от того, были ли они представлены правительством или приняты к рассмотрению без обращения к более высокой инстанции, по предложению его членов или любого заявителя;

b) заслушивает любое лицо и получает любую информацию и любые документы, необходимые для оценки ситуаций, относящихся к сфере его ведения;

c) обращается к общественности непосредственно или через любой печатный орган, особенно для предания гласности своих мнений и рекомендаций;

d) проводит заседания на регулярной основе и, в случае необходимости, с участием всех своих членов после их надлежащего уведомления;

e) по мере необходимости образует из своих членов рабочие группы и создает местные или региональные отделения для содействия в осуществлении его функций;

f) проводит консультации с другими судебными и несудебными органами, занимающимися поощрением и защитой прав человека (в частности, омбудсменами, арбитрами или другими аналогичными органами);

g) учитывая ту основополагающую роль, которую играют неправительственные организации в расширении деятельности национальных учреждений, развивает связи с неправительственными организациями, занимающимися поощрением и защитой прав человека, социальным и экономическим развитием, борьбой против расизма, защитой особо уязвимых групп (в частности, детей, трудящихся-мигрантов, беженцев, лиц с физическими и умственными недостатками) или другими специальными вопросами.

Дополнительные принципы, касающиеся статуса комиссий, обладающих квазисудебными полномочиями

Национальное учреждение может быть уполномочено заслушивать и рассматривать жалобы и заявления, касающиеся положения отдельных лиц. Материалы могут передаваться ему отдельными лицами, их представителями, третьими сторонами, неправительственными организациями, ассоциациями профсоюзов или любыми другими представительными организациями. В этом случае без ущерба для вышеизложенных принципов, касающихся других полномочий комиссий, возложенные на них функции могут основываться на следующих принципах:

а) достижение полюбовного урегулирования путем примирения или, в установленных законом пределах, путем вынесения обязательных решений, или, в случае необходимости, на основе конфиденциальности;

б) уведомление стороны, представившей заявление, о ее правах, в частности об имеющихся в ее распоряжении средствах правовой защиты, и содействие получению доступа к ним;

с) заслушивание любых жалоб или заявлений или направление их любому другому компетентному органу в пределах, установленных законом;

д) представление рекомендаций компетентным органам, в частности, путем предложения поправок или изменений к законам, правилам и административной практике, особенно если они являются причиной трудностей, с которыми столкнулись лица, представившие заявления, в целях отстаивания их прав.

Приложение II

Перечень национальных правозащитных учреждений, аккредитованных Международным координационным комитетом (июнь 2010 года)

В соответствии с Парижскими принципами и Статутом Международного координационного комитета им используется следующая классификация статусов аккредитации:

- A** Соблюдение Парижских принципов.
- B** Неполное соблюдение Парижских принципов.
- C** Несоблюдение Парижских принципов.

Учреждения со статусом "А"

Национальное учреждение	Статус	Год рассмотрения ^a
Азиатско-Тихоокеанский регион		
Афганистан: Независимая комиссия по правам человека	A	Октябрь 2007 года Поставлен на рассмотрение в ноябре 2008 года – A
Австралия: Австралийская комиссия по правам человека и равным возможностям	A	1999 год Октябрь 2006 года
Индия: Национальная комиссия Индии по правам человека	A	1999 год Октябрь 2006 года
Индонезия: Национальная комиссия Индонезии по правам человека	A	2000 год Март 2007 года
Иордания: Национальный центр по правам человека	A	Апрель 2006 года Март 2007 года Октябрь 2007 года Будет рассматриваться в октябре 2010 года
Малайзия: Комиссия Малайзии по правам человека	A (см. доклад Подкомитета по аккредитации за ноябрь 2009 года)	2002 год Апрель 2008 года Будет рассматриваться во второй половине 2009 года Подлежит рассмотрению Подкомитетом по аккредитации на его второй сессии 2010 года
Монголия: Национальная комиссия Монголии по правам человека	A	2002 год – A (R) 2003 год Ноябрь 2008 года
Непал: Национальная комиссия Непала по правам человека	A	2001 год – A (R) 2002 год – A Специальное рассмотрение началось в апреле 2006 года На рассмотрении в марте 2007 года Октябрь 2007 года Ноябрь 2008 года – A (подлежит рассмотрению во второй половине 2009 года) В 2009 году рассмотрение перенесено на первую сессию 2010 года Март 2010 года: рекомендуется присвоить статус B
Новая Зеландия: Новозеландская комиссия по правам человека	A	1999 год Октябрь 2006 года
Палестина: Палестинская независимая комиссия по правам граждан	A	2005 год – A (R) Март 2009 года – A

^a Если не указано иное, то в предыдущие годы, указанные в третьей колонке, присваивался тот же статус, что и по итогам самого последнего рассмотрения

Национальное учреждение	Статус	Год рассмотрения^a
Филиппины: Комиссия по правам человека Филиппин	A	1999 Март 2007 Октябрь 2007
Катар: Национальный комитет по правам человека	A	Октябрь 2006 года (B) Ноябрь 2008 года: рассмотрение перенесено на март 2009 года Март 2009 года – A Будет рассматриваться в 2010 году (первая сессия) Март 2010 года: рассмотрение перенесено на октябрь 2010 года
Республика Корея: Национальная комиссия Республики Корея по правам человека	A	2004 год Ноябрь 2008 года
Тимор-Лешти: Управление уполномоченного по правам человека и правосудию	A	Апрель 2008 года
Таиланд: Национальная комиссия по правам человека	A	2004 год Ноябрь 2008 года
Африка		
Камерун: Национальная комиссия по правам человека и свободам	A	1999 год – A Октябрь 2006 года – B Март 2010 года – A
Египет: Национальный совет по правам человека	A	Апрель 2006 года – B Октябрь 2006 года
Гана: Комиссия по правам человека и административному правосудию	A	2001 год Ноябрь 2008 года
Кения: Национальная комиссия Кении по правам человека	A	2005 год Ноябрь 2008 года
Малави: Комиссия Малави по правам человека	A	2000 год Март 2007 года
Маврикий: Национальная комиссия по правам человека	A	2002 год Апрель 2008 года
Марокко: Консультативный совет Марокко по правам человека	A	1999 год – A (R) 2001 год Октябрь 2007 года Будет рассматриваться в октябре 2010 года
Намибия: Управление Омбудсмана	A	2003 год (A (R)) Апрель 2006 года
Руанда: Национальная комиссия по правам человека	A	2001 год Октябрь 2007 года
Сенегал: Комитет Сенегала по правам человека	A	2000 год Октябрь 2007 года Будет рассматриваться в октябре 2010 года
Южная Африка: Южноафриканская комиссия по правам человека	A	1999 год – A (R) 2000 год Октябрь 2007 года
Того: Национальная комиссия по правам человека	A	1999 год – A (R) 2000 год Октябрь 2007 года
Уганда: Комиссия Уганды по правам человека	A	2000 год – A (R) 2001 год Апрель 2008 года
Объединенная Республика Танзания: Национальная комиссия по правам человека	A	2003 год – A (R) 2005 год – A (R) Октябрь 2006 года

Национальное учреждение	Статус	Год рассмотрения^a
Замбия: Комиссия Замбии по правам человека	A	2003 год – A (R) Октябрь 2006 года
Северная и Южная Америка		
Аргентина: Управление Народного защитника Аргентины	A	1999 год Октябрь 2006 года
Боливия: (Многонациональное государство): Народный защитник	A	1999 год – B 2000 год Март 2007 года
Канада: Канадская комиссия по правам человека	A	1999 год Октябрь 2006 года
Колумбия: Управление Народного защитника	A	2001 год Октябрь 2007 года
Коста-Рика: Управление Защитника граждан	A	1999 год Октябрь 2006 года
Эквадор: Народный защитник	A	1999 год – A (R) 2002 год Апрель 2008 года 2009 год
Сальвадор: Управление по защите прав человека	A	Апрель 2006 года
Гватемала: Управление Гватемалы по правам человека	A	1999 год – B 2000 год – A (R) 2002 год Апрель 2008 года
Гондурас: Национальный уполномоченный Гондураса по правам человека	A	2000 год Октябрь 2007 года Статус подлежит специальному рассмотрению в октябре 2010 года
Мексика: Национальная комиссия по правам человека	A	1999 год Октябрь 2006 года
Никарагуа: Управление по защите прав человека	A	Апрель 2006 года
Панама: Управление Народного защитника Республики Панама	A	1999 год Октябрь 2006 года
Парагвай: Управление Народного защитника Республики Парагвай	A	2003 год Ноябрь 2008 года
Перу: Управление Народного защитника	A	1999 год Март 2007 года
Венесуэла (Боливарианская Республика): Управление Народного защитника	A	2002 год Апрель 2008 года
Европа		
Албания: Народный защитник Республики Албания	A	2003 год – A (R) 2004 год Ноябрь 2008 года
Армения: Защитник прав человека Армении	A	Апрель 2006 года – A (R) Октябрь 2006 года
Азербайджан: Уполномоченный по правам человека (Омбудсмен)	A	Октябрь 2006 года Статус подлежит специальному рассмотрению в октябре 2010 года
Босния и Герцеговина: Омбудсмен по правам человека Боснии и Герцеговины	A (см. доклад Подкомитета по аккредитации за ноябрь 2009 года)	2001 год – A (R) 2002 год – A (R) 2003 год – A (R) 2004 год Ноябрь 2008 года: рассмотрение перенесено на октябрь/ноябрь 2009 года Поставлен на рассмотрение – ноябрь 2009 года

Национальное учреждение	Статус	Год рассмотрения^a
Хорватия: Омбудсмен Республики Хорватия	A	Апрель 2008 года
Дания: Датский институт по вопросам прав человека	A	1999 год – B 2001 год Октябрь 2007 года
Франция: Национальная консультативная комиссия по правам человека	A	1999 год Октябрь 2006 года – рассмотрение перенесено на октябрь 2007 года Октябрь 2007 года
Грузия: Управление Народного защитника	A	Октябрь 2007 года
Германия: Германский институт по правам человека	A	2001 год – A (R) 2002 год – A (R) 2003 год Ноябрь 2008 года
Великобритания: Комиссия по вопросам равенства и правам человека	A	Ноябрь 2008 года Статус подлежит специальному рассмотрению в октябре 2010 года
Греция: Национальная комиссия по правам человека	A	2000 год – A (R) 2001 год Октябрь 2007 года Рассмотрен в ноябре 2009 года Статус A сохранен – ноябрь 2009 года
Ирландия: Ирландская комиссия по правам человека	A	2002 год – A (R) 2003 год – A (R) 2004 год Ноябрь 2008 года
Люксембург: Консультативная комиссия по правам человека Великого Герцогства Люксембург	A (см. доклад Подкомитета по аккредитации, март 2009 года)	2001 год – A (R) 2002 год Рассмотрен в ноябре 2009 года Подлежит рассмотрению в октябре/ноябре 2010 года
Норвегия: Центр по правам человека	A	2003 год – A (R) 2004 год – A (R) 2005 год – A (R) Апрель 2006 года
Северная Ирландия: Комиссия Северной Ирландии по правам человека	A	2001 год – B Апрель 2006 года – B Октябрь 2006 года
Польша: Уполномоченный по защите гражданских прав	A	1999 год Октябрь 2007 года
Португалия: Уполномоченный по вопросам правосудия	A	1999 год Октябрь 2007 года
Российская Федерация: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации	A	2000 год – B 2001 год – B Ноябрь 2008 года
Шотландия: Шотландская комиссия по правам человека	A	Ноябрь 2009 года: рассмотрение перенесено на март 2010 года Март 2010 года
Сербия: Защитник граждан Республики Сербия	A	Март 2010 года
Испания: Народный защитник	A	2000 год Октябрь 2007 года

Национальное учреждение	Статус	Год рассмотрения ^а
Украина: Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека	A	2008 год – B Март 2009 года – A

Учреждения со статусом “B”

Азиатско-Тихоокеанский регион		
Мальдивские Острова: Комиссия по правам человека	B	Апрель 2008 года Март 2010 года
Шри-Ланка: Комиссия Шри-Ланки по правам человека	B	2000 год Статус A поставлен на рассмотрение Март 2007 года Октябрь 2007 года Рассмотрен в марте 2009 года
Африка		
Алжир: Национальная комиссия по правам человека	B	2000 год – A (R) 2002 год – A (R) 2003 год – A Подвергнут рассмотрению – апрель 2008 года 2009 год – B Март 2010 года: рассмотрение перенесено на октябрь 2010 года
Буркина-Фасо: Национальная комиссия по правам человека	B	2002 год – A (R) 2003 год – A (R) 2005 год – B Апрель 2006 года, март 2007 года
Чад: Национальная комиссия по правам человека	B	2000 год – A (R) 2001 год – A (R) 2003 год – A (R) Ноябрь 2009 года – B
Мавритания: Национальная комиссия по правам человека	B	Ноябрь 2009 года
Нигерия: Комиссия Нигерии по правам человека	B	1999 год – A (R) 2000 год – A Октябрь 2006 года (специальное рассмотрение) Подвергнут рассмотрению в марте 2007 года Октябрь 2007 года
Тунис: Верховный комитет по правам человека и основным свободами	B	2009 год
Европа		
Австрия: Совет Омбудсмена Австрии	B	2000 год
Бельгия: Центр по вопросам равных возможностей и борьбы с расизмом	B	1999 год Март 2010 года
Нидерланды: Комиссия Нидерландов по вопросам равного обращения	B	1999 год – B 2004 год Март 2010 года
Республика Молдова: Центр по правам человека	B	Ноябрь 2009 года
Словакия: Национальный центр по правам человека	B	2002 год – C Октябрь 2007 года

Словения: Омбудсмен по правам человека Республики Словения	B	2000 год Март 2010 года
--	---	----------------------------

Учреждения со статусом "С"

Африка		
Бенин: Комиссия Бенина по правам человека	C	2002 год
Мадагаскар: Национальная комиссия Мадагаскара по правам человека	C	2000 год – A (R) 2002 год – A (R) 2003 год – A (R) Апрель 2006 года – статус аннулирован Октябрь 2006 года
Северная и Южная Америка		
Антигуа и Барбуда: Управление Омбудсмана	C	2001 год
Барбадос: Управление Омбудсмана	C	2001 год
Пуэрто-Рико: Управление Защитника граждан свободно присоединившегося государства Пуэрто-Рико	C	Март 2007 года
Азиатско-Тихоокеанский регион		
Гонконг, Китай: Комиссия Гонконга по вопросам равных возможностей	C	2000 год
Иран (Исламская Республика): Исламская комиссия по правам человека	C	2000 год
Европа		
Румыния: Румынский институт по вопросам прав человека	C	Март 2007 года
Швейцария: Федеральная комиссия по делам женщин	C	Март 2009 года
Швейцария: Федеральная комиссия по борьбе с расизмом	C	1998 год – B Март 2010 года

Учреждения, аккредитация которых приостановлена

Африка		
Нигер: Национальная комиссия по правам человека и основным свободам	Аккредитация аннулирована Примечание: Комиссия была распущена в феврале 2010 года	Март 2010 года: аккредитация Комиссии аннулирована в связи с ее роспуском в феврале 2010 года

Азиатско-Тихоокеанский регион		
Фиджи: Комиссия Фиджи по правам человека	Аккредитация приостановлена Примечание: Комиссия Фиджи вышла из состава Международного координационного комитета 2 апреля 2007 года	2000 год Аккредитация приостановлена в марте 2007 года, рассмотрение намечено на октябрь 2007 года Комиссия вышла из состава Международного координационного комитета 2 апреля 2007 года

Приложение III

Статут Международного координационного комитета национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека*

Статья 1.1	<p>Раздел 1: Определения и толкование</p> <p>В настоящем Статуте</p> <p>Предшествующие Правила процедуры означают Правила процедуры "Международного координационного комитета национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека", принятые 15 апреля 2000 года с поправками, внесенными 13 апреля 2002 года и 14 апреля 2008 года, которые в настоящее время включены в настоящий Статут.</p> <p>МКК означает Международный координационный комитет национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, существующий согласно предшествующим Правилам процедуры, указанный в резолюции 2005/74 Комиссии по правам человека Организации Объединенных Наций и в резолюции 5/1 Совета по правам человека Организации Объединенных Наций, которому в настоящее время предоставляется независимая правосубъектность настоящим Статутом.</p> <p>Бюро МКК означает руководящий комитет, созданный согласно статье 43 настоящего Статута.</p> <p>Дни: в настоящем Статуте ссылка на дни означает календарные дни, а не рабочие дни.</p> <p>НПУ означает национальное правозащитное учреждение.</p> <p>ОНУ означает Отдел национальных учреждений Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.</p> <p>Наблюдатель означает учреждение или лицо, которому дано разрешение участвовать в заседаниях МКК или в других открытых заседаниях или в практикумах без права голоса и без права на выступление, если только ему не предложено сделать это Председателем на заседании или рабочем совещании.</p> <p>УВКПЧ означает Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.</p> <p>Парижские принципы означают Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, принятые Комиссией по правам человека Организации Объединенных Наций в ее резолюции 1992/54 от 3 марта 1992 года и одобренные Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в ее резолюции 48/134 от 20 декабря 1993 года.</p> <p>Правила процедуры Подкомитета МКК по аккредитации означают Правила процедуры Подкомитета МКК по аккредитации, принятые членами Международного координационного комитета, созданного согласно предшествующим Правилам процедуры на его пятнадцатой сессии, состоявшейся 14 сентября 2004 года в Сеуле, Республика Корея, с поправками, внесенными на его двадцатой сессии, состоявшейся 14 апреля 2008 года в Женеве, Швейцария, и продолжающие действовать согласно переходным положениям настоящего Статута.</p> <p>Региональный координационный комитет означает орган, созданный национальными правозащитными учреждениями в каждой из региональных групп, указанных в разделе 7 настоящего Статута, действующий в качестве их координационных секретариатов, а именно:</p> <ul style="list-style-type: none">■ Азиатско-Тихоокеанский форум национальных правозащитных учреждений;■ Европейский координационный комитет национальных правозащитных учреждений;■ Сеть африканских национальных правозащитных учреждений; и■ Сеть национальных правозащитных учреждений Северной и Южной Америки. <p>Секретарь означает лицо, избранное в качестве Секретаря согласно статье 34, которое действует в качестве заместителя Председателя для выполнения роли и функций Председателя в его отсутствие, включая функции, указанные в статье 49.</p>
------------	--

* Воспроизводится в том виде, в каком он был принят.

	<p>Подкомитет по аккредитации означает подкомитет, созданный согласно предшествующим Правилам процедуры и указанный в качестве Подкомитета по аккредитации Международного координационного комитета национальных учреждений в резолюции 2005/74 Комиссии по правам человека Организации Объединенных Наций, обладающий полномочиями по аккредитации национальных правозащитных учреждений под эгидой УВКПЧ, которому предоставлен мандат согласно и в соответствии с Правилами процедуры Подкомитета МКК по аккредитации.</p> <p>Голосующий член означает национальное правозащитное учреждение, которое является членом МКК и аккредитовано со статусом "А"; неголосующий член означает национальное правозащитное учреждение, которое является членом МКК и аккредитовано со статусом "В".</p> <p>"Документ" или "письмо" включает любое написанное от руки, напечатанное или изданное сообщение, в том числе телекс, телеграмму, сообщение по электронной почте и факсимильное сообщение.</p>
Статья 1.2	Ссылки на «МКК» в Правилах процедуры Подкомитета МКК по аккредитации должны рассматриваться как ссылки на Бюро МКК, учрежденное в соответствии с настоящим Статутом, а ссылки на «Правила процедуры МКК» должны рассматриваться как ссылки на предшествующие Правила процедуры, и на соответствующие правила в настоящем Статуте.
Статья 2	<p>Раздел 2: Определения и толкование</p> <p>Настоящим национальными правозащитными учреждениями, подписавшими настоящий Статут, согласно статье 60 и последующим статьям Гражданского кодекса Швейцарии создается некоммерческая ассоциация в качестве международной ассоциации, обладающей правосубъектностью независимо от ее членов. Название ассоциации является следующим: Ассоциация Международного координационного комитета национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека; в настоящем Статуте упоминается как МКК. Срок существования МКК является неограниченным.</p> <p>МКК, созданный в силу настоящего Статута, предоставляет независимую правосубъектность широкой организации национальных правозащитных учреждений, ранее существовавшей согласно предшествующим правилам процедуры.</p>
Статья 3	<p>Официальным логотипом МКК на каждом из рабочих языков является следующее изображение:</p> <div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: flex-start;"> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 10px;"> <div style="margin-left: 10px;">INTERNATIONAL COORDINATING COMMITTEE OF NATIONAL INSTITUTIONS FOR THE PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS (ICC)</div> </div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 10px;"> <div style="margin-left: 10px;">COMITÉ INTERNATIONAL DE COORDINATION DES INSTITUTIONS NATIONALES POUR LA PROMOTION ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME (CIC)</div> </div> <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="margin-left: 10px;">COMITÉ INTERNACIONAL DE COORDINACIÓN DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES PARA LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (CIC)</div> </div> </div>
Статья 4	Зарегистрированный офис МКК находится по адресу: 42 avenue Krieg, 1208 Geneva, Switzerland

Статья 5	<p>Раздел 3: Цель</p> <p>Задачи</p> <p>МКК является международной ассоциацией национальных правозащитных учреждений, которая поощряет и укрепляет национальные правозащитные учреждения, с тем чтобы они соответствовали Парижским принципам, и обеспечивает руководство в процессе поощрения и защиты прав человека.</p>
Статья 6	<p>Общие совещания МКК, заседания Бюро МКК и заседания Подкомитета по аккредитации, а также международные конференции МКК проводятся под эгидой и в сотрудничестве с УВКПЧ.</p>
Статья 7	<p>Функции</p> <p>Функции МКК являются следующими:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. координация на международном уровне мероприятий национальных правозащитных учреждений, созданных в соответствии с Парижскими принципами, включая такие мероприятия, как: <ul style="list-style-type: none"> ■ взаимодействие и сотрудничество с Организацией Объединенных Наций, в том числе с УВКПЧ, Советом по правам человека, его механизмами, договорными органами по правам человека Организации Объединенных Наций, а также с другими международными организациями; ■ сотрудничество и координация между национальными правозащитными учреждениями и региональными группами и региональными координационными комитетами; ■ обмен сообщениями между членами МКК и с заинтересованными сторонами, включая в соответствующих случаях представителей общественности; ■ развитие знаний; ■ управление знаниями; ■ разработка руководящих положений, программ, заявлений; ■ осуществление инициатив; ■ организация конференций; 2. поощрение создания и укрепления национальных правозащитных учреждений в соответствии с Парижскими принципами, включая такие мероприятия, как: <ul style="list-style-type: none"> ■ аккредитация новых членов; ■ периодическое продление аккредитации; ■ специальный пересмотр статуса аккредитации; ■ помощь национальным правозащитным учреждениям, подвергающимся угрозе; ■ содействие предоставлению технической помощи; ■ стимулирование и поощрение возможностей в области образования и подготовки кадров для развития и укрепления потенциала национальных правозащитных учреждений; 3. выполнение таких других функций, какие будут поручены ему его голосующими членами. <p>Принципы:</p> <p>При выполнении этих функций МКК будет действовать, опираясь на следующие принципы:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ справедливые, прозрачные и вызывающие доверие процедуры аккредитации; ■ своевременное предоставление национальным правозащитным учреждениям информации и рекомендаций в отношении взаимодействия с Советом по правам человека, его механизмами и договорными органами по правам человека Организации Объединенных Наций;

	<ul style="list-style-type: none"> ■ распространение информации и директивных указаний, касающихся Совета по правам человека, его механизмов и договорных органов по правам человека Организации Объединенных Наций, среди национальных правозащитных учреждений; ■ уполномочие на представительство национальных правозащитных учреждений; ■ прочные взаимоотношения с УВКПЧ и региональными координационными комитетами, которые отражают взаимодополняемость функций; ■ гибкость, прозрачность и активное участие во всех процедурах; ■ опирающиеся на широкое участие процессы принятия решений, в максимально возможной степени на основании консенсуса; ■ поддержание своей независимости и финансовой самостоятельности.
Статья 8	<p>Международная конференция</p> <p>МКК проводит один раз в два года международную конференцию в соответствии с Правилами процедуры международных конференций национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, принятыми национальными правозащитными учреждениями на их совещании в МКК, состоявшемся в Женеве, Швейцария, 17 апреля 2002 года.</p>
Статья 9	<p>Раздел 4: Связи с другими правозащитными учреждениями и неправительственными организациями</p> <p>МКК может устанавливать связи с другими правозащитными учреждениями, включая Международный институт омбудсмана и неправительственные организации. Бюро МКК может принять решение о предоставлении таким организациям статуса наблюдателя на любом заседании или рабочем совещании МКК или Бюро МКК.</p>
	<p>Раздел 5: Аккредитация согласно Парижским принципам</p> <p>[Примечание: Согласно резолюции 5/1 Совета по правам человека, VII Правила процедуры, правило 7 b), участие национальных правозащитных учреждений в работе Совета по правам человека основывается на договоренностях и видах практики, согласованных Комиссией по правам человека, включая ее резолюцию 2005/74 от 20 апреля 2005 года. В пункте 11 а) резолюции 2005/74 национальным правозащитным учреждениям, которые аккредитованы Подкомитетом по аккредитации, разрешается осуществлять права участия в работе Комиссии по правам человека и вспомогательных органов Комиссии.]</p>
Статья 10	<p>Заявка в отношении процедуры аккредитации</p> <p>Любое национальное правозащитное учреждение, стремящееся получить аккредитацию согласно Парижским принципам, направляет соответствующую заявку Председателю МКК. Через секретариат МКК национальное правозащитное учреждение представляет в обоснование своей заявки следующее:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ копию законодательного положения или другого документа, на основании которого учреждение было создано и выполняет свои функции, в его официальном или опубликованном формате; ■ краткую информацию об организационной структуре учреждения, в том числе о кадровом составе и годовом бюджете; ■ копию своего последнего ежегодного доклада или аналогичного документа в его официальном или опубликованном формате; ■ подробное заявление, в котором оно подтверждает соблюдение им Парижских принципов или же объясняет, почему оно не соблюдает эти Принципы, и любые предложения по обеспечению их соблюдения. Бюро МКК может определять форму, в которой следует подавать эту заявку. <p>Решение по такой заявке принимается согласно статьям 11 и 12 настоящего Статута.</p>

Статья 11.1	Решения по всем заявкам на аккредитацию согласно Парижским принципам принимаются под эгидой и в сотрудничестве с УВКПЧ Бюро МКК после рассмотрения доклада Подкомитета по аккредитации на основании представленных письменных доказательств.
Статья 11.2	При принятии решения Бюро МКК и Подкомитет используют процедуры, которые способствуют диалогу и обмену информацией между ним и подавшим заявку национальным правозащитным учреждением, которые считаются необходимыми для принятия справедливого и обоснованного решения.
Статья 12	<p>Если Подкомитет по аккредитации выносит рекомендацию об аккредитации, он направляет эту рекомендацию Бюро МКК, решение которого является окончательным с учетом соблюдения следующей процедуры:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ рекомендация Подкомитета сначала направляется заявителю; ■ заявитель может оспорить рекомендацию в течение двадцати восьми (28) дней с момента ее получения путем направления письменного возражения на имя Председателя МКК через секретариат МКК; ■ затем эта рекомендация направляется членам Бюро МКК для принятия решения. В случае получения возражения от заявителя оно вместе со всеми соответствующими материалами, полученными в связи с заявкой и возражением, также направляется членам Бюро МКК; ■ любой член Бюро МКК, не соглашающийся с рекомендацией, в течение двадцати (20) дней с момента ее получения уведомляет Председателя Подкомитета и секретариат МКК об этом. Секретариат МКК незамедлительно уведомляет всех членов Бюро МКК о поступившем возражении и предоставляет всю необходимую информацию для разъяснения этого возражения. Если в течение двадцати (20) дней по получении этой информации не менее четырех членов Бюро МКК, представляющих не менее двух региональных групп, уведомляют секретариат МКК о том, что у них имеется подобное возражение, то эта рекомендация препровождается Бюро МКК на его следующем заседании для принятия решения; ■ если не менее четырех членов Бюро, представляющих не менее двух региональных групп, не выдвигают возражения против рекомендации в течение двадцати (20) дней после ее получения, то эта рекомендация считается одобренной Бюро МКК; ■ решение Бюро МКК относительно аккредитации является окончательным.
Статья 13	Если Бюро МКК примет решение об отклонении заявки на аккредитацию любого национального правозащитного учреждения по причине его несоответствия Парижским принципам, то Бюро МКК или его делегат могут провести последующие консультации с этим учреждением относительно мер по решению вопросов его соответствия Парижским принципам.
Статья 14	Любое национальное правозащитное учреждение, заявка которого на аккредитацию была отклонена, может повторно подать заявку на аккредитацию согласно руководящим принципам, предусмотренным в статье 10, в любое время. Такая заявка может быть рассмотрена на следующем заседании Подкомитета по аккредитации.
Статья 15	<p>Периодическая повторная аккредитация</p> <p>Все национальные правозащитные учреждения со статусом "А" подлежат повторной аккредитации через каждые пять лет. Статья 10 применяется к национальным правозащитным учреждениям, проходящим повторную аккредитацию. В частности, ссылка на заявку на аккредитацию означает и первоначальную заявку, и заявку на повторную аккредитацию.</p>
Статья 16.1	<p>Пересмотр аккредитации</p> <p>Если обстоятельства, касающиеся любого национального правозащитного учреждения, изменились каким-либо образом, затрагивая его соответствие Парижским принципам, то такое национальное правозащитное учреждение уведомляет Председателя об этих изменениях и Председатель ставит этот вопрос на рассмотрение Подкомитета по аккредитации для пересмотра статуса аккредитации данного национального правозащитного учреждения.</p>

Статья 16.2	Если, по мнению Председателя МКК или любого члена Комитета по аккредитации, как представляется, обстоятельства, касающиеся любого национального правозащитного учреждения, которое было аккредитовано со статусом "А" согласно предшествующим Правилам процедуры, могли измениться, затрагивая его соответствие Парижским принципам, то Председатель или Подкомитет может начать процедуру пересмотра статуса аккредитации данного национального правозащитного учреждения.
Статья 16.3	Любой пересмотр формы аккредитации национального правозащитного учреждения должен быть завершен в течение восемнадцати (18) месяцев.
Статья 17	В ходе любого пересмотра Председатель и Подкомитет по аккредитации обладает всеми полномочиями и функциями как и при подаче заявки согласно статье 10.
Статья 18	Изменение формы аккредитации Любое решение, которое приведет к лишению заявителя аккредитации со статусом "А", может быть принято после того, как заявитель был уведомлен об этом намерении и ему была предоставлена возможность направить в письменном виде в течение одного года после получения такого уведомления письменные доказательства, которые считаются необходимыми для подтверждения его непрерывного соответствия Парижским принципам.
Статья 19	Действие формы аккредитации, которой обладает национальное правозащитное учреждение, может быть приостановлено, если данное национальное правозащитное учреждение не представляет свою заявку о повторной аккредитации или не делает этого в течение установленного срока без каких-либо оснований.
Статья 20	Срок действия формы аккредитации может истечь, если национальное правозащитное учреждение не представляет заявку о повторной аккредитации в течение одного года после того, как его аккредитация была приостановлена за непредставление повторной заявки или если национальное правозащитное учреждение, в отношении которого проводится пересмотр согласно статье 16 настоящего Статута, не представляет достаточную документацию в течение восемнадцати (18) месяцев с момента начала пересмотра в отношении него, с тем чтобы убедить орган, определяющий членство согласно настоящему Статуту, в том что данное учреждение по-прежнему соответствует Парижским принципам.
Статья 21	Национальные правозащитные учреждения, аккредитация которых была приостановлена, остаются с приостановленной аккредитацией до тех пор, пока орган, определяющий их соответствие Парижским принципам согласно настоящему Статуту, не принимает решение об их статусе аккредитации, или до тех пор, пока не истек срок действия их аккредитации.
Статья 22	Национальные правозащитные учреждения, срок действия статуса аккредитации которых истек или их статус был аннулирован, могут восстановить свою аккредитацию только путем подачи повторной заявки на аккредитацию, как предусмотрено в статье 10 настоящего Статута.
Статья 23	В случае истечения срока действия аккредитации или ее аннулирования или приостановления все права и привилегии, предоставленные этому национальному правозащитному учреждению в результате аккредитации, немедленно прекращаются. В случае если национальное правозащитное учреждение находится в процессе пересмотра его статуса аккредитации, оно сохраняет статус аккредитации, который был ему предоставлен, до того времени, когда орган, определяющий членство, приходит к решению в отношении его соответствия Парижским принципам, или же его членство прекращается.
Статья 24.1	Раздел 6: Члены МКК Правомочность Только национальные правозащитные учреждения, которые полностью соответствуют Парижским принципам, будучи аккредитованы со статусом "А" в соответствии с предшествующими Правилами процедуры или согласно процедуре, установленной в соответствии с настоящим Статутом, имеют право являться голосующими членами МКК.
Статья 24.2	Национальные правозащитные учреждения, которые только частично соответствуют Парижским принципам, являясь учреждениями с аккредитацией статуса "В" в соответствии с предшествующими Правилами процедуры или согласно процедуре, установленной в соответствии с настоящим Статутом, имеют право стать неголосующим членом.

Статья 25	Любое национальное правозащитное учреждение, желающее стать членом МКК, направляет заявку в письменном виде Председателю МКК с предоставлением: в случае заявки на членство с правом голоса – данные, касающиеся даты его аккредитации со статусом “А”, и в случае заявки на членство без права голоса – данные, касающиеся даты его аккредитации со статусом “В”. В любом случае заявитель должен указать свое согласие на обязательность для него настоящего Статута с вносимыми в него время от времени поправками (в том числе в отношении уплаты применимого ежегодного членского взноса). Заявка рассматривается и решение по ней принимается Бюро МКК.
Статья 26	Национальное правозащитное учреждение прекращает членство в МКК по направлению данным национальным правозащитным учреждением письменного уведомления о выходе из членского состава Председателю МКК, однако без ущерба для обязательства этого национального правозащитного учреждения выполнить непогашенные финансовые обязательства перед МКК на дату выхода из числа его членов.
Статья 27	Членство может быть отменено решением Бюро МКК, если орган, определяющий статус аккредитации в соответствии с настоящим Статутом, определяет, что член МКК более не соответствует требованиям в отношении права на членство, установленным в статье 24.
Статья 28	Членство может быть аннулировано решением Бюро МКК, если данный член в течение шести (6) или более месяцев не уплачивает причитающийся ежегодный взнос.
Статья 29.1	Национальное правозащитное учреждение, членство которого было отменено или аннулировано за неуплату ежегодного взноса, может восстановить членство путем подачи повторной заявки на членство согласно статье 25 настоящего Статута.
Статья 29.2	Если членство было аннулировано за неуплату взноса, то новый прием в члены обусловливается уплатой причитающегося взноса или такой его части, какую определяет Бюро МКК.
Статья 30	Независимость членов МКК Невзирая ни на какое положение настоящего Статута, независимость, полномочия и национальный статус членов, а также их правомочия, обязанности и функции согласно их собственным законодательным мандатам и их участие в различных международных форумах по правам человека никоим образом не затрагиваются созданием МКК или его функционированием.
Статья 31.1	Раздел 7: Региональные группы членов МКК В целях обеспечения справедливого и сбалансированного регионального представительства в МКК создаются нижеследующие региональные группы: ■ Африка; ■ Северная и Южная Америка; ■ Азиатско-Тихоокеанский регион; ■ Европа.
Статья 31.2	Члены МКК, входящие в какую-либо региональную группу, могут по своему усмотрению создавать субрегиональные группы.
Статья 31.3	Члены региональных групп могут устанавливать свои процедуры, касающиеся заседаний и мероприятий.
Статья 31.4	Каждая региональная группа должна назначить четверых (4) членов, аккредитованных со статусом “А”, каждый из которых будет иметь представителя в Бюро МКК.
Статья 32	Раздел 8: Общие совещания членов МКК Общее совещание проводится в составе членов МКК и является высшей инстанцией Ассоциации.

Статья 33	Обязанности Общего совещания включают контроль мероприятий МКК, обзор и контроль мероприятий Бюро МКК, утверждение программы мероприятий МКК, внесение поправок в настоящий Статут, рассмотрение вопросов финансирования и установление размера ежегодных членских взносов, подлежащих уплате членами МКК, аккредитованными со статусом "А", при условии, однако, что решения Бюро МКК по вопросам аккредитации не могут быть предметом пересмотра или контроля со стороны Общего совещания.
Статья 34	Общее совещание утверждает назначение членов Бюро МКК и избирает Председателя и Секретаря. Членами Бюро МКК должны быть лица, представляющие членов МКК, аккредитованных со статусом "А", которые были назначены их региональными группами согласно статье 31.
Статья 35	Если это требуется согласно швейцарскому законодательству, Общее совещание должно избрать ревизора, который не будет являться членом МКК.
Статья 36	Общее совещание собирается по меньшей мере один раз в год одновременно с сессией Совета по правам человека на основании письменного уведомления, направленного Бюро МКК членам по меньшей мере за шесть (6) месяцев до начала Общего совещания и в тех случаях, когда это требуется по закону, в том числе, когда просьбу о проведении Общего совещания направили одна пятая часть или большее число членов МКК.
Статья 37	Повестка дня совещания представляется членам МКК вместе с письменным уведомлением о проведении совещания.
Статья 38	Раздел 9: Право голоса и принятие решений На общих совещаниях только члены МКК, аккредитованные со статусом "А", имеют право голоса. Член, который был аккредитован со статусом "В", имеет право на участие и выступление на общих совещаниях (и на всех других открытых заседаниях и рабочих совещаниях МКК). Национальные правозащитные учреждения, которые не имеют аккредитации ни со статусом "А", ни со статусом "В", могут с согласия конкретного совещания или рабочего совещания принимать участие в нем в качестве наблюдателя. После консультации с членами МКК Председатель может приглашать национальные правозащитные учреждения, которые не являются членами МКК, и любое другое лицо или учреждение участвовать в работе МКК в качестве наблюдателя.
Статья 39	На общих совещаниях только одно (1) национальное правозащитное учреждение от государства – члена Организации Объединенных Наций имеет право являться голосующим членом. Когда более чем одно (1) учреждение в каком-либо государстве отвечает требованиям для членства, это государство имеет одно (1) право на выступление, одно (1) право голоса и, в случае избрания, одного (1) члена Бюро МКК. Выбор учреждения для представительства национальных правозащитных учреждений какого-либо конкретного государства осуществляется соответствующими учреждениями.
Статья 40	Решения Общего совещания принимаются большинством членов МКК, присутствующих и надлежащим образом представленных. Общее совещание рассматривает только те вопросы, которые кратко изложены в его повестке дня. Если это необходимо или по просьбе более чем половины членов, представленных на Общем совещании, Председатель может созвать чрезвычайное общее совещание.
Статья 41	Необходимо наличие кворума в составе по меньшей мере половины от общего числа членов МКК.
Статья 42	Рабочими языками МКК являются английский, испанский и французский языки. В связи с этим документы МКК должны распространяться на этих языках.
Статья 43	Раздел 10: Бюро МКК Управление МКК осуществляется комитетом, именуемым Бюро МКК, в состав которого входят шестнадцать (16) лиц, включая Председателя и Секретаря.
Статья 44	В случае, когда какой-либо представитель члена региональной группы по какой-либо причине более не в состоянии представлять данного члена или данный член лишается аккредитации со статусом "А", или же назначение данного члена согласно статье 31.4 аннулируется, этот представитель прекращает свое членство в Бюро МКК, а региональный координационный комитет впоследствии назначает другого представителя, который действует в качестве обычного члена Бюро МКК до следующего Общего совещания.

Статья 45	Председатель и Секретарь избираются на основе географической ротации Общим собранием на невозобновляемый срок продолжительностью три (3) года. Порядок ротации является следующим: Северная и Южная Америка, Азиатско-Тихоокеанский регион, Африка и Европа.
Статья 46	<p>Полномочия Бюро МКК</p> <p>Бюро МКК уполномочено действовать в целом от имени МКК и выполнять обязанности и функции МКК. Без ограничения общего характера полномочий по управлению Бюро МКК имеет право:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ принимать решения по заявкам на аккредитацию после рассмотрения рекомендации Подкомитета по аккредитации; ■ принимать решения по заявкам на членство в МКК; ■ собирать общие совещания МКК; ■ сотрудничать и взаимодействовать с УВКПЧ и его ОНУ, и в частности взаимодействовать с ОНУ в связи с процедурой аккредитации в МКК, ежегодными совещаниями МКК, заседаниями Бюро МКК и международными конференциями национальных правозащитных учреждений. Кроме того, ОНУ содействует и координирует участие национальных правозащитных учреждений в работе Совета по правам человека, его механизмов и договорных органов по правам человека Организации Объединенных Наций; ■ использовать и принимать услуги ОНУ в качестве секретариата МКК, Бюро МКК и его Подкомитета по аккредитации; ■ назначать из числа членов Бюро МКК казначей МКК; ■ приобретать, брать в аренду, отчуждать имущество любого рода или как-либо иначе распоряжаться им; ■ открывать банковские счета, назначать лиц, обладающих правом подписи, и определять полномочия лиц, обладающих правом подписи; ■ расходовать денежные средства и предпринимать любые действия, которые оно считает целесообразными для содействия достижению целей МКК; ■ делегировать любую функцию назначенному лицу, постоянному комитету или подкомитету лиц или членов; ■ координировать и организовывать конференции, совещания, заседания постоянных комитетов и подкомитетов, а также проводить другие мероприятия; ■ нанимать, увольнять или временно отстранять от работы служащих, агентов и подрядчиков; ■ заключать договоры; ■ задействовать профессиональную помощь в подготовке ежегодного доклада и других финансовых ведомостей для получения юридических консультаций и для любой другой цели; ■ подготавливать и распространять информационные записки, бюллетени и документы любого рода среди членов, а также поощрять в целом распространение информации о проблематике в области прав человека и деятельности Совета по правам человека, его механизмов, договорных органов по правам человека, Организации Объединенных Наций и МКК, к которым члены могут проявлять интерес; ■ получать финансовые субсидии и пожертвования, а также подарки любого рода; ■ принимать, вносить поправки или отменять правила процедуры, касающиеся методов работы Бюро МКК и его подкомитетов, для урегулирования и разъяснения любого вопроса, предусмотряемого настоящим Статутом. Любое решение о принятии и внесении поправок или отмене какого-либо правила как можно быстрее, насколько это практически возможно, распространяется среди всех членов МКК и размещается на вебсайте nhri.net.

Статья 47	<p>Членский взнос</p> <p>Бюро МКК, постольку и когда оно считает это целесообразным, рекомендует Общему совещанию установить ежегодный членский взнос, размер которого определяется Общим совещанием. Когда такой взнос установлен, Бюро обеспечивает наличие процедур для сбора членских взносов. Бюро МКК по своему усмотрению может отменить полностью или частично ежегодный взнос какого-либо члена, если оно убедится в том, что данный член не в состоянии полностью уплатить причитающуюся сумму.</p>
Статья 48	<p>Заседания Бюро МКК</p> <p>Заседание Бюро МКК проводится в связи с каждым Общим совещанием МКК и по меньшей мере два раза в год. В иных случаях Бюро МКК собирается на свои заседания в такое время и в таком месте, какие определены его решением или решением Председателя. Письменное уведомление о проведении заседания направляется, по меньшей мере, за четыре недели до его проведения, если только Бюро МКК не принимает решения о более коротком периоде времени до такого совещания. Повестка дня заседания представляется членам наряду с письменным уведомлением о его проведении.</p>
Статья 49	<p>Председатель и Секретарь</p> <p>Председатель или в его отсутствие Секретарь руководит работой Общего совещания и Бюро МКК. Если только Общим совещанием не принято иное решение, он представляет МКК в соответствии с установившейся практикой и полномочиями, исполняемыми Председателем, действующим согласно предшествующим Правилам процедуры.</p> <p>В частности, Председатель может выступать в Совете по правам человека, его механизмах, договорных органах по правам человека Организации Объединенных Наций и при наличии соответствующего приглашения, в других международных организациях:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ от имени МКК по темам, санкционированным Общим совещанием или Бюро МКК; ■ от имени отдельных национальных правозащитных учреждений, когда это санкционировано ими; ■ по актуальным вопросам прав человека для содействия осуществлению политики, согласованной Общим совещанием, проводящейся один раз в два года конференцией или Бюро МКК; и ■ для общего продвижения вопросов МКК.
Статья 50.1	<p>Порядок работы Бюро МКК</p> <p>Рабочими языками Бюро МКК являются английский, французский и испанский языки. В связи с этим документы МКК должны распространяться на этих языках.</p>
Статья 50.2	<p>Большинство членов Бюро МКК образуют кворум.</p>
Статья 50.3	<p>Повестка дня каждого заседания составляется Председателем в консультации с членами Бюро МКК. Пункты повестки дня могут быть добавлены на заседании, если это одобрено большинством присутствующих членов.</p>
Статья 50.4	<p>Членов Бюро МКК могут сопровождать на заседаниях советники, в том числе представители соответствующего регионального координационного комитета. Такие лица участвуют в качестве советников своих членов и наблюдателей в заседании и могут участвовать в обсуждении по предложению и приглашению Председателя.</p>
Статья 50.5	<p>Каждый член Бюро МКК имеет один голос. Когда это возможно, решения Бюро МКК принимаются путем консенсуса. Когда консенсус не представляется возможным, решения принимаются большинством присутствующих и принимающих участие в голосовании членов. В случае равенства голосов предложение, по которому проводится голосование, считается отклоненным.</p>
Статья 50.6	<p>Бюро МКК может приглашать национальные правозащитные учреждения, независимо от того, являются ли они членами МКК, и любое другое лицо или учреждение участвовать в работе МКК или Бюро МКК в качестве наблюдателя.</p>
Статья 50.7	<p>Невзирая на вышеизложенные положения статьи 50, Бюро МКК может принять решение по любому вопросу в письменном виде без необходимости формального созыва заседания при условии, что большинство членов Бюро МКК согласны с этим решением.</p>

Статья 50.8	Бюро МКК через Председателя или в его отсутствие через Секретаря представляет общим собраниям доклады о деятельности, проведенной МКК, Бюро МКК и их должностными лицами в период после предыдущего Общего собрания.
Статья 51	Дополнительные процедуры В случае возникновения любого вопроса, касающегося процедуры Бюро МКК, который не предусматривается настоящими правилами, Бюро МКК может одобрить такую процедуру, если оно считает это целесообразным.
Статья 52	Раздел 11: Финансовое управление Финансовый год Финансовый год завершается 31 декабря каждого года.
Статья 53	Раздел 12: Активы МКК Активы МКК образуют и включают: <ul style="list-style-type: none"> ■ субсидии, полученные от международных и национальных публичных и полупубличных организаций; ■ пожертвования; ■ взносы; ■ средства, порученные ему другими организациями, ассоциациями, коммерческими предприятиями или учреждениями; ■ доходы и имущество любого рода, полученные из какого бы то ни было источника.
Статья 54	Активы МКК должны использоваться исключительно для содействия достижению целей МКК, установленных в разделе 3, в соответствии с принципами, изложенными в статье 7.
Статья 55	Раздел 13: Роспуск и ликвидация Роспуск МКК может быть распущен согласно резолюции МКК, принятой на Общем собрании. Для этой цели созывается специальное Общее собрание. Должны присутствовать не менее половины членов МКК. Если такое число членов не присутствует на Общем собрании, собрание должно быть вновь созвано через по меньшей мере две недели. Затем оно может в законном порядке проводить обсуждение с участием любого числа присутствующих членов. В любом случае роспуск может быть одобрен только большинством в три четверти голосов присутствующих членов.
Статья 56	Ликвидация Прекращение деятельности МКК и ликвидация его активов осуществляются одним или несколькими уполномоченными, назначенными Общим собранием. Общее собрание должно санкционировать передачу уполномоченным или уполномоченными чистых активов другой ассоциации или публичной организации, преследующей аналогичные цели, что и МКК. Никакая часть чистых активов, подлежащих передаче, не выплачивается какому-либо члену МКК.
Статья 57	Раздел 14: Правила процедуры Общее собрание может принять, внести поправки или отменить правила процедуры, касающиеся методов работы МКК, включая общие собрания и международные конференции, для регулирования или разъяснения любого вопроса, предусматриваемого настоящим Статутом.
Статья 58	Раздел 15: Внесение поправок в Статут Поправки в настоящий Статут могут быть внесены только Общим собранием МКК.

<p>Статья 59</p>	<p>Раздел 16: Переходное положение</p> <p>Подкомитет по аккредитации и Правила процедуры Подкомитета МКК по аккредитации согласно настоящему Статуту продолжают действовать до внесения в них поправок или их отмены Бюро МКК. Подкомитет по аккредитации в силу настоящего образует один из подкомитетов Бюро МКК. Правила процедуры Подкомитета МКК по аккредитации включены в настоящий Статут в качестве приложения I.</p>
<p>Исполнено:</p> <p>Г-жой Дженнифер Линч, королевским адвокатом, 30 июля 2008 года</p> <p>с поправками, внесенными на Общем совещании, состоявшемся в Найроби 21 октября 2008 года</p> <p>с поправками, внесенными на Общем совещании, состоявшемся в Женеве 24 марта 2009 года</p>	

Правила процедуры подкомитета МКК по аккредитации

1. Мандат

В соответствии со Статутом Ассоциации Международного координационного комитета национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (МКК) (статья 1.1), Подкомитет по аккредитации уполномочен рассматривать и анализировать заявки на аккредитацию, препровождаемые Председателем МКК, и представлять МКК рекомендации относительно соблюдения заявителями Парижских принципов.

2. Членский состав Подкомитета

2.1 В целях обеспечения справедливого и сбалансированного регионального представительства в Подкомитете по аккредитации в его состав входит по одному национальному правозащитному учреждению – члену МКК, аккредитованному со статусом «А», от каждой из четырех региональных групп, как это предусмотрено в Статуте МКК (раздел 7), а именно от Африки, Северной и Южной Америки, Азиатско-Тихоокеанского региона и Европы.

2.2 Члены Подкомитета назначаются региональными группами на трехлетний срок, который может быть возобновлен.

2.3 Председатель Подкомитета по аккредитации избирается на срок продолжительностью в один год, который может быть возобновлен максимум два (2) раза, на основе ротации из числа членов Подкомитета, с тем чтобы каждый регион занимал эту должность поочередно; в том случае, если какой-либо член Подкомитета, очередь которого быть назначенным Председателем наступила, отказывается занять эту должность, председательство переходит к следующему по очереди региону или к другому национальному правозащитному учреждению из этого региона.

2.4 Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) является постоянным наблюдателем в Комитете и в своем качестве секретариата МКК оказывает поддержку в работе Подкомитета, выступает в качестве координатора по всем сообщениям и надлежащим образом ведет архивы от имени Председателя МКК.

3. Функции

3.1 Представитель каждой региональной группы в Подкомитете по аккредитации содействует процессу рассмотрения заявок национальных правозащитных учреждений данного региона.

3.2 Представитель региональной группы предоставляет национальным правозащитным учреждениям из своего региона всю соответствующую информацию, касающуюся процедуры аккредитации, включая описание процедуры, требования и сроки.

3.3 В соответствии со Статутом МКК (раздел 5) любое национальное правозащитное учреждение, желающее стать членом или получить повторную аккредитацию, обращается с соответствующей заявкой к Председателю МКК, представляя при этом все требуемые вспомогательные документы через секретариат МКК.

3.4 Эти заявки и вспомогательные документы направляются секретариату МКК, по меньшей мере, за четыре месяца до заседания Подкомитета. При условии соблюдения правила 3.5 настоящих Правил членство учреждения, которое проходит повторную аккредитацию, но не соблюдает сроки, будет приостановлено до представления Подкомитету требуемой документации и ее рассмотрения Подкомитетом.

3.5 Заявки и документы, представленные после этого предельного срока, рассматриваются только на последующем заседании Подкомитета, если только сложившаяся ситуация не оправдывает иной подход, как это определено Председателем МКК. В том случае, когда задержка касается учреждения, желающего пройти повторную аккредитацию, решение о неприостановлении членства этого учреждения может быть принято только, если были представлены письменные документы в обоснование этой задержки и эти документы, по мнению Председателя МКК, являются убедительными и носят исключительный характер.

3.6 Любая организация гражданского общества, желающая предоставить соответствующую информацию, касающуюся любого вопроса об аккредитации в Подкомитете, направляет такую

информацию в письменном виде секретариату МКК, по меньшей мере, за четыре месяца до заседания Подкомитета.

3.7 Председатель МКК при поддержке со стороны секретариата МКК обеспечивает предоставление каждому члену Подкомитета по аккредитации копий заявок и вспомогательной документации.

3.8 Председатель МКК при поддержке со стороны секретариата МКК также предоставляет резюме конкретных вопросов для рассмотрения Подкомитетом.

4. Процедуры

4.1 Подкомитет по аккредитации заседает после Общего совещания МКК для рассмотрения любого вопроса об аккредитации согласно разделу 5 Статута.

4.2 Председатель Подкомитета по аккредитации может пригласить любое лицо или учреждение участвовать в работе Подкомитета в качестве наблюдателя.

4.3 Дополнительные заседания Подкомитета могут быть созваны Председателем с согласия Председателя МКК и членов Подкомитета по аккредитации.

4.4 Когда, по мнению Подкомитета, решение об аккредитации какого-либо конкретного подавшего заявку учреждения не может быть принято на справедливой и разумной основе без дальнейшего изучения вопроса, по которому не была определена политика, он передает этот вопрос непосредственно Бюро МКК для принятия решения и вынесения рекомендации. Окончательное решение в отношении аккредитации может быть принято только тогда, когда Бюро МКК представит такое решение или рекомендацию.

4.5 Согласно статье 11.2 Статута МКК Подкомитет может проводить консультации с подавшим заявку учреждением, если он считает это необходимым, с тем чтобы вынести какую-либо рекомендацию. Также согласно статье 11.2 и в целях, изложенных в этой статье, Подкомитет проводит консультации с подавшим заявку учреждением, если предстоит рекомендовать принять неблагоприятное решение. Эти консультации могут проводиться в форме, которая считается наиболее подходящей Подкомитетом, но они должны быть подкреплены письменной документацией; в частности, содержание устных консультаций должно быть зафиксировано и иметься для изучения. Поскольку Бюро МКК выносит окончательное решение относительно членства, учреждение, в отношении которого проводится обзор, сохраняет свой статус члена в течение процесса консультаций.

5. Формы аккредитации

В соответствии с Парижскими принципами и Статутом МКК Подкомитет использует различные формы аккредитации:

- A: голосующий член – полностью соответствует каждому из Парижских принципов;
- B: неголосующий член – не полностью соответствует каждому из Парижских принципов или же была предоставлена недостаточная информация для вынесения решения;
- C: отсутствие статуса – не соответствует Парижским принципам.

6. Доклад и рекомендации

6.1 Согласно статье 12 Статута МКК, если Подкомитет по аккредитации выносит рекомендацию в отношении аккредитации, он направляет эту рекомендацию Бюро МКК, окончательное решение которого обуславливается следующей процедурой:

- i) рекомендация Подкомитета сначала направляется заявителю;
- ii) заявитель может оспорить рекомендацию путем представления письменного возражения Председателю МКК через секретариат МКК в течение 28 дней после ее получения;
- iii) впоследствии рекомендация направляется членам Бюро МКК для принятия решения. Если от заявителя было получено возражение, то это возражение наряду со всеми соответствующими материалами, полученными в связи с заявкой и возражением, направляется членам Бюро МКК;
- iv) любой член Бюро МКК, который не соглашается с рекомендацией, уведомляет об этом в течение 20 дней после ее получения Председателя Подкомитета и секретариат МКК. Секретариат МКК незамедлительно уведомляет всех членов Бюро МКК о высказанном

возражении и предоставляет всю необходимую информацию для разъяснения такого возражения. Если в течение 20 дней после получения этой информации по меньшей мере четыре члена Бюро МКК, являющиеся представителями не менее чем двух региональных групп, уведомляют секретариат МКК о том, что у них имеется аналогичное возражение, то рекомендация представляется на следующее заседание Бюро МКК для принятия решения;

- v) если по меньшей мере четыре члена Бюро МКК, представляющие не менее двух региональных групп, не высказывают возражения против рекомендации в течение 20 дней после ее получения, то рекомендация считается одобренной Бюро МКК;
- vi) решение Бюро МКК относительно аккредитации является окончательным.

6.2 Подкомитетом должны быть разработаны замечания общего порядка, подлежащие одобрению Бюро МКК.

6.3 Замечания общего порядка в качестве средств толкования Парижских принципов могут использоваться для:

- a) направления инструкций учреждениям, когда они разрабатывают свои собственные процедуры и механизмы, для обеспечения соблюдения Парижских принципов;
- b) убеждения правительств стран рассмотреть или урегулировать вопросы, касающиеся соответствия учреждения стандартам, изложенным в замечаниях общего порядка;
- c) представления рекомендаций Подкомитету по аккредитации при принятии им решения в отношении новых заявок на аккредитацию, заявок на повторную аккредитацию или проведения специальных обзоров:
 - i) если учреждение в значительной мере не соблюдает стандарты, изложенные в замечаниях общего порядка, то Подкомитет вправе установить, что оно не соответствует Парижским принципам;
 - ii) если Подкомитет с озабоченностью отметил недостаточное соблюдение учреждением любого из замечаний общего порядка, то он может рассмотреть вопрос о том, какие шаги должны быть предприняты учреждением для снятия такой озабоченности в будущих заявках, если такие шаги являются необходимыми. Если Комитету не предоставляются свидетельства ранее предпринятых усилий по соблюдению замечаний общего порядка или представляются недостаточно разумные разъяснения причин того, что такие усилия не были предприняты, то Подкомитет вправе толковать такое отсутствие прогресса как несоответствие Парижским принципам.

Приняты членами Международного координационного комитета на его пятнадцатой сессии, состоявшейся 14 сентября 2004 года в Сеуле, Республика Корея. С поправками, внесенными членами МКК на его двадцатой сессии, состоявшейся 15 апреля 2008 года в Женеве, Швейцария.

Приложение IV

Подкомитет по аккредитации: замечания общего порядка*

1. Полномочия и функции

- 1.1 Создание национальных учреждений:** Национальное правозащитное учреждение должно быть создано согласно конституционному или законодательному положению. Создание учреждения постановлением главы исполнительной власти не является достаточным для обеспечения его постоянного характера и независимости.
- 1.2 Мандат в области прав человека:** Всем национальным правозащитным учреждениям должно быть предписано выполнять конкретные функции и *по защите*, и *по поощрению* прав человека, такие как функции, перечисленные в Парижских принципах.
- 1.3 Содействие ратификации международных документов по правам человека или присоединению к ним:** Подкомитет придерживается толкования, согласно которому функция содействия ратификации международных документов по правам человека или присоединению к ним, установленная в Парижских принципах, является ключевой функцией национального учреждения. В связи с этим Подкомитет призывает к закреплению этой функции в уполномочивающем законодательстве национального учреждения для обеспечения оптимальной защиты прав человека в стране.
- 1.4 Взаимодействие с международной правозащитной системой:** Подкомитет хотел бы подчеркнуть важное значение взаимодействия национальных правозащитных учреждений с международной правозащитной системой, в частности Советом по правам человека и его механизмами (мандатарии специальных процедур) и договорными органами по правам человека Организации Объединенных Наций. Это в целом означает внесение национальными правозащитными учреждениями вклада в деятельность этих правозащитных механизмов, участие в такой деятельности и принятие последующих мер на национальном уровне в связи с рекомендациями, выносимыми международной правозащитной системой. Кроме того, национальные правозащитные учреждения должны также активно взаимодействовать с МКК и его Подкомитетом по аккредитации, Бюро, а также с региональными координационными органами национальных правозащитных учреждений.
- 1.5 Сотрудничество с другими правозащитными учреждениями:** Национальные правозащитные учреждения должны тесно сотрудничать и обмениваться информацией со статутными учреждениями, созданными также в целях поощрения и защиты прав человека, например на государственном уровне или по тематическим вопросам, а также с другими организациями, такими как неправительственные организации, осуществляющие деятельность в области прав человека, и должны продемонстрировать, что дело обстоит таким образом, в своей заявке в Подкомитет МКК.
- 1.6 Рекомендации национальных правозащитных учреждений:** Рекомендации национального правозащитного учреждения, содержащиеся в ежегодном, специальном или тематическом докладах о правах человека, обычно должны обсуждаться в течение разумного периода времени, не превышающего шести месяцев, соответствующими министерствами правительства, а также компетентными парламентскими комитетами. Это обсуждение должно проводиться специально для того, чтобы определить необходимые последующие действия, являющиеся целесообразными в любой данной ситуации. Национальные правозащитные учреждения в рамках своего мандата по поощрению и защите прав человека должны обеспечивать принятие последующих мер в связи с рекомендациями, содержащимися в их докладах.

2. Состав и гарантии независимости и плюрализма

- 2.1 Обеспечение плюрализма:** Подкомитет отмечает, что различные модели обеспечения соблюдения требования о плюрализме установлены в Парижских принципах. Однако Подкомитет подчеркивает важное значение национальных учреждений для последовательного поддержания взаимоотношений с гражданским обществом и отмечает, что это обстоятельство следует принимать во внимание при оценке заявок на аккредитацию.

* Воспроизводится в том виде, в каком они были приняты.

Подкомитет отмечает, что существуют различные пути возможного обеспечения плюрализма в составе национального учреждения, например:

- a) члены руководящего органа представляют различные слои общества, как указывается в Парижских принципах;
- b) обеспечение плюрализма посредством процедур назначения членов руководящего органа национального учреждения, например тогда, когда различные группы общества предлагают или рекомендуют кандидатов;
- c) обеспечение плюрализма посредством процедур, дающих возможность осуществления эффективного сотрудничества с различными группами общества, например, консультативными комитетами, сетями, консультационными или общественными форумами; или
- d) обеспечение плюрализма через штат сотрудников, представляющих разные группы всего общества.

Подкомитет далее подчеркивает, что принцип плюрализма включает обеспечение содержательного участия женщин в работе национального учреждения.

2.2 Отбор и назначение руководящего органа: Подкомитет отмечает решающее значение процедуры отбора и назначения руководящего органа для обеспечения плюрализма и независимости национального учреждения. В частности, Подкомитет подчеркивает значение следующих факторов:

- a) прозрачная процедура;
- b) широкие консультации в ходе всей процедуры отбора и назначения;
- c) широкое распространение информации об имеющихся вакансиях;
- d) максимальное число потенциальных кандидатов от самых разных групп общества;
- e) отбор членов, призванных выступать в своем индивидуальном качестве, а не от имени организации, которую они представляют.

2.3 Представители правительства в национальных учреждениях: Как понимает Подкомитет, Парижские принципы требуют, чтобы представители правительства в руководящих или консультативных органах национальных учреждений не обладали полномочиями по принятию решений или участию в голосовании.

2.4 Укомплектование персоналом посредством прикомандирования: Для гарантирования независимости национального правозащитного учреждения Комитет в качестве вопроса оптимальной практики отмечает следующее:

- a) должности старшего уровня не должны заполняться прикомандированными лицами;
- b) число прикомандированных лиц не должно превышать 25% и не может быть больше 50% общего числа сотрудников национального правозащитного учреждения.

2.5 Иммунитет: Настоятельно рекомендуется включить во внутреннее законодательство положения, обеспечивающие защиту от юридической ответственности за действия, предпринятые в официальном качестве сотрудника национального правозащитного учреждения.

2.6 Надлежащее финансирование: Обеспечение надлежащего финансирования государством должно, как минимум, включать:

- a) выделение средств на аренду надлежащих помещений, по крайней мере для штаб-квартиры учреждения;
- b) выплату окладов и пособий сотрудникам в размере, сопоставимом с размером окладов и выплат на государственной службе;
- c) выплату вознаграждения уполномоченным (в соответствующих случаях); и
- d) создание систем связи, включая телефонную связь и Интернет.

Надлежащее финансирование должно в разумной степени обеспечивать неуклонную и постепенную реализацию мер по совершенствованию операций учреждения и выполнению его мандата.

Финансирование из внешних источников, например партнерами по вопросам развития, не должно образовывать основную сумму финансирования национального правозащитного учреждения, поскольку именно государство несет ответственность за предоставле-

ние учреждению минимальных бюджетных средств на проведение деятельности, с тем чтобы дать ему возможность функционировать и вести работу по выполнению своего мандата.

Финансовые системы должны быть таковыми, чтобы национальное правозащитное учреждение обладало полной финансовой самостоятельностью. Его финансирование должно предусматриваться отдельной статьёй бюджета, в отношении которой учреждение обладает абсолютным контролем и полномочием по управлению.

2.7 Персонал национального правозащитного учреждения: В принципе национальные правозащитные учреждения должны обладать полномочиями по назначению своего персонала.

2.8 Штатные члены: Члены национальных правозащитных учреждений должны являться получающими вознаграждение и работающими полный рабочий день лицами для:

- a) обеспечения независимости национального правозащитного учреждения и недопущения фактической или предполагаемой коллизии интересов;
- b) обеспечения стабильного мандата для членов учреждения;
- c) обеспечения непрерывного и эффективного осуществления мандата национального правозащитного учреждения.

2.9 Гарантия в отношении срока пребывания в должности членов руководящих органов: Положения об увольнении членов руководящих органов в соответствии с Парижскими принципами должны быть включены в уполномочивающее законодательство для национальных правозащитных учреждений:

- a) увольнение или принудительная отставка любого члена может повлечь специальный пересмотр статуса аккредитации национального правозащитного учреждения;
- b) увольнение должно производиться в строгом соответствии со всеми материально-правовыми и процессуальными требованиями, установленными законом;
- c) увольнение не должно допускаться на основании исключительно дискреционных полномочий назначающих органов.

2.10 Административное регулирование: Классификация национального правозащитного учреждения в качестве государственного органа имеет важные последствия для регулирования порядка его подотчетности, финансирования и представления докладов.

В случаях, когда вопросы администрации и расходования государственных средств национальным правозащитным учреждением регулируются правительством, такое регулирование не должно наносить ущерба способности национального правозащитного учреждения выполнять свою роль независимо и эффективно. По этой причине весьма важно ясно определить взаимоотношения между правительством и национальным правозащитным учреждением.

3. Методы работы

4. Дополнительные принципы, касающиеся статуса комиссий, обладающих квазисудебными полномочиями

5. Дополнительные вопросы

5.1 Национальные правозащитные учреждения во время государственного переворота или чрезвычайного положения: В принципе Подкомитет ожидает, что во время государственного переворота или чрезвычайного положения национальное правозащитное учреждение будет осуществлять свою деятельность на более высоком уровне бдительности и независимости в целях реализации своего мандата.

5.2 Ограничение полномочий национальных учреждений по соображениям национальной безопасности: Подкомитет отмечает, что сфера охвата мандата многих национальных учреждений ограничивается по соображениям национальной безопасности. Хотя эта тенденция не является внутренне противоречащей Парижским принципам, отмечается, что необходимо уделять внимание обеспечению того, чтобы такое ограничение не применялось неразумным или произвольным образом и осуществлялось в рамках надлежащей юридической процедуры.

5.3 Функционирование национального правозащитного учреждения в чрезвычайных условиях: Подкомитет признает, что условия, в которых функционирует национальное правозащитное учреждение, могут быть настолько нестабильными, что нельзя разумно ожидать от национального правозащитного учреждения полного соответствия всем положениям Парижских принципов. При формулировании своей рекомендации относительно статуса аккредитации в таких случаях Подкомитет будет должным образом учитывать такие факторы, как: политическая нестабильность, конфликт или беспорядки, отсутствие государственной инфраструктуры, включая чрезмерную зависимость от финансирования донорами и выполнение национальным правозащитным учреждением своего мандата на практике.

6. Процедурные вопросы

6.1 Процедуры подачи заявки: В условиях растущего интереса к созданию национальных учреждений и введения пятилетней процедуры повторной аккредитации общее число заявок для рассмотрения Подкомитетом резко увеличилось. В интересах обеспечения действенной и эффективной процедуры аккредитации Подкомитет подчеркивает следующие требования:

- a) соблюдение сроков для подачи заявок будет строго обеспечиваться;
- b) если срок для подачи заявки на повторную аккредитацию не соблюден, Подкомитет будет рекомендовать, чтобы статус аккредитации национального учреждения был приостановлен до рассмотрения заявки на следующем заседании;
- c) Подкомитет будет осуществлять оценки на основе предоставленной документации. Неполные заявки могут влиять на рекомендацию относительно статуса аккредитации национального учреждения;
- d) заявители должны представить свою документацию в ее официальной или опубликованной форме (например, опубликованное законодательство и опубликованные ежегодные доклады), а не в форме вторичных аналитических документов;
- e) документы следует представлять в печатной и электронной форме;
- f) вся документация, касающаяся заявки, должна направляться секретариату МКК в УВКПЧ по следующему адресу:
National Institutions Unit,
OHCHR, CH-1211 Geneva 10,
Switzerland
и по электронной почте: nationalinstitutions@ohchr.org; и
- g) заявитель несет ответственность за обеспечение получения секретариатом МКК соответствующей корреспонденции и материалов по заявке.

6.2 Перенос рассмотрения заявок на повторную аккредитацию: Подкомитет будет применять в отношении переноса рассмотрения заявок на повторную аккредитацию следующие принципы:

- a) в случае, когда учреждение просит об отсрочке рассмотрения его заявки на повторную аккредитацию, решение о предоставлении такой отсрочки может быть принято только тогда, когда были представлены письменные обоснования для такой отсрочки, и эти обоснования, по мнению Председателя МКК, являются вескими и носят исключительный характер;
- b) рассмотрение заявок на повторную аккредитацию может быть отсрочено максимум на один год, а после истечения этого срока статус национального правозащитного учреждения утрачивает силу; и
- c) статус аккредитации национальных правозащитных учреждений, заявки на повторную аккредитацию которых получены после надлежащей даты или которые не представили свои заявки, будет приостановлен. Такое приостановление может действовать на срок до одного года, и в течение этого периода времени национальное правозащитное учреждение может представить свою заявку на повторную аккредитацию. Если в течение этого срока заявка такого рода не представлена, статус аккредитации утрачивает силу.

6.3 Национальные правозащитные учреждения, в отношении которых проводится пересмотр: Согласно статье 16 Статута МКК¹, Председатель МКК или Подкомитет может инициировать пересмотр статуса аккредитации национального правозащитного учреждения, если, как представляется, положение этого национального правозащит-

¹ Ранее правило 3 g) Правил процедуры МКК.

ного учреждения могло измениться, затрагивая его соответствие Парижским принципам. Такой пересмотр обуславливается исключительной совокупностью обстоятельств, которые считаются временными по своему характеру. Вследствие этого обычная процедура повторной аккредитации будет отложена до завершения пересмотра.

В ходе пересмотра статуса национальных правозащитных учреждений Подкомитет будет применять следующую процедуру:

- a) в отношении национального правозащитного учреждения может осуществляться пересмотр только в течение максимум полутора лет, причем в течение этого времени учреждение может довести до сведения Подкомитета информацию, с тем чтобы показать, что в рассматриваемых областях национальное правозащитное учреждение полностью соответствует Парижским принципам;
- b) в течение периода пересмотра все привилегии, связанные с действующим статусом аккредитации национального правозащитного учреждения, сохраняются;
- c) если в конце периода пересмотра озабоченности Подкомитета не были сняты, то в таком случае статус аккредитации национального правозащитного учреждения утрачивает силу.

6.4 Приостановление аккредитации: Подкомитет отмечает, что статус приостановления означает, что статус аккредитации Комиссии временно приостановлен до представления Подкомитету информации, показывающей, что в рассматриваемых областях Комиссия полностью соответствует Парижским принципам. Национальное правозащитное учреждение с приостановленным статусом «А» не имеет права на преимущества, связанные со статусом аккредитации «А», включая право голоса в МКК и права участия в работе Совета по правам человека, до отмены приостановления или изменения статуса аккредитации данного национального правозащитного учреждения.

6.5 Представление информации: Представленная информация будет принята только в том случае, если она изложена в бумажной форме или в электронном формате. Заявление о соответствии Парижским принципам является основным компонентом заявки. Подлинные материалы должны быть представлены в поддержку или для обоснования утверждений, высказанных в этом заявлении, с тем чтобы этим утверждениям могла бы быть придана сила и чтобы они могли бы быть подтверждены Подкомитетом. Ни одно утверждение не будет приниматься без подкрепляющих его материалов.

Кроме того, когда заявка представляется после предыдущей рекомендации Подкомитета, эта заявка должна прямо затрагивать высказанные замечания и не должна быть представлена, если только не были сняты все озабоченности.

6.6 Более чем одно национальное учреждение в каком-либо государстве: Подкомитет признает и поощряет тенденцию к созданию прочной национальной правозащитной системы в государстве посредством создания одного объединенного и полноценного национального правозащитного учреждения.

При весьма исключительных обстоятельствах если более чем одно национальное учреждение просит об аккредитации МКК, то следует отметить, что статья 39 Статута МКК² предусматривает, что государство имеет одно право на выступление, одно право голоса и, если оно избрано, только одного члена Бюро МКК.

При таких обстоятельствах для рассмотрения заявки Подкомитетом необходимо соблюдение следующих условий:

- 1) письменное согласие правительства государства (которое само должно быть членом Организации Объединенных Наций);
- 2) письменное соглашение между всеми заинтересованными национальными правозащитными учреждениями, касающееся прав и обязанностей члена МКК, включая осуществление одного права голоса и одного права на выступление. Это соглашение должно также включать договоренности в отношении участия в международной правозащитной системе, включая Совет по правам человека и договорные органы.

Подкомитет подчеркивает, что вышеизложенные требования являются обязательными для рассмотрения заявки.

² Ранее правило 3 b) Правил процедуры МКК.

6.7 Ежегодный доклад национального правозащитного учреждения

Подкомитет считает затруднительным проведение пересмотра статуса национального правозащитного учреждения в отсутствие последнего ежегодного доклада, т.е. доклада, датированного не ранее, чем за один год до запланированного срока пересмотра статуса учреждения Подкомитетом. Подкомитет подчеркивает важное значение того, чтобы национальное правозащитное учреждение подготавливало и опубликовывало ежегодный доклад о положении в области прав человека в целом в стране и о более конкретных вопросах. Этот доклад должен включать изложение мероприятий, проведенных национальным правозащитным учреждением во исполнение своего мандата в течение этого года, и в нем должны излагаться суждения, рекомендации и предложения учреждения по решению любых проблем в области прав человека, вызывающих озабоченность.

Приняты Международным координационным комитетом национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (МКК), посредством направления сообщения по электронной почте после заседания Подкомитета по аккредитации в марте 2009 года.

Женева, июнь 2009 года

Приложение V

Резолюция 60/154 Генеральной Ассамблеи Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека

Генеральная Ассамблея,

ссылаясь на свои резолюции и резолюции Комиссии по правам человека о национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека,

приветствуя быстро растущий во всем мире интерес к созданию и укреплению независимых и плюралистических национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека,

будучи убеждена в том, что такие национальные учреждения играют и впредь будут играть важную роль в поощрении и защите прав человека и основных свобод, а также в обеспечении более ясного и глубокого понимания общественностью этих прав и свобод,

признавая, что Организация Объединенных Наций играет и впредь должна играть еще более важную роль в содействии становлению национальных учреждений,

ссылаясь на Венскую декларацию и Программу действий, принятые Всемирной конференцией по правам человека 25 июня 1993 года¹, в которых подтверждается важная и конструктивная роль национальных учреждений по вопросам прав человека, в частности в качестве консультативных структур при компетентных органах, и их роль в устранении нарушений прав человека, распространении информации о правах человека и обеспечении образования в области прав человека,

ссылаясь также на Пекинскую декларацию и Платформу действий², содержащие настоятельный призыв к правительствам создать или укрепить независимые национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, включая права человека женщин,

вновь подтверждая, что все права человека универсальны, неделимы, взаимосвязаны, взаимозависимы и подкрепляют друг друга и что ко всем правам человека надо подходить справедливо, равным образом, одинаково и с одной и той же степенью внимания,

учитывая значение национальных и региональных особенностей и различного исторического, культурного и религиозного фона и тот факт, что все государства независимо от их политических, экономических и культурных систем обязаны поощрять и защищать все права человека и основные свободы,

напоминая о программе действий, принятой национальными учреждениями, занимающимися поощрением и защитой прав человека, на их совещании, состоявшемся в Вене в июне 1993 года³ во время проведения Всемирной конференции по правам человека, в которой было рекомендовано укрепить деятельность и программы Организации Объединенных Наций в целях удовлетворения просьб об оказании помощи со стороны государств, желающих учредить или укрепить свои национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека,

отмечая ценную роль, которую сыграли национальные учреждения, и их вклад в совещания Организации Объединенных Наций по вопросам прав человека и важность их дальнейшего соответствующего участия,

приветствуя укрепление во всех регионах регионального сотрудничества между национальными учреждениями по вопросам прав человека и между национальными учреждениями по вопросам прав человека и другими региональными форумами по вопросам прав человека,

¹ A/CONF.157/24 (Part I), глава III.

² Доклад четвертой Всемирной конференции по положению женщин, Пекин, 4–15 сентября 1995 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.96.IV.13), глава I, резолюция 1, приложения I и II.

³ См. A/CONF.157/NI/6.

с удовлетворением отмечая существование региональных сетей по вопросам прав человека в Европе и Африке и работу, которая по-прежнему ведется Сетью национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека в Северной и Южной Америке, Азиатско-тихоокеанским форумом национальных учреждений по вопросам прав человека и Координационным комитетом африканских национальных учреждений по вопросам прав человека,

приветствуя укрепление международного сотрудничества между национальными учреждениями по вопросам прав человека, в том числе через Международный координационный комитет национальных учреждений,

1. *приветствует* доклад Генерального секретаря⁴;
2. *вновь подтверждает* важное значение формирования эффективных, независимых и плюралистических национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, в соответствии с принципами, касающимися статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека («Парижские принципы»), которые содержатся в приложении к резолюции 48/134 от 20 декабря 1993 года;
3. *вновь подтверждает* сохраняющуюся важность Парижских принципов, признает значение дальнейшего совершенствования их применения, когда это уместно, и призывает государства, национальные учреждения и другие заинтересованные стороны изучить пути достижения этой цели;
4. *признает*, что в соответствии с Венской декларацией и Программой действий¹ каждое государство имеет право выбирать в целях поощрения прав человека, в соответствии с международными стандартами в области прав человека, такие структуры для национальных учреждений, которые в наибольшей мере соответствуют его конкретным потребностям на национальном уровне;
5. *признает также*, что национальные учреждения призваны играть решающую роль в деле поощрения и обеспечения неделимости и взаимозависимости всех прав человека, и призывает все государства обеспечивать должное отражение всех прав человека в мандатах национальных учреждений по правам человека при их создании;
6. *призывает* государства-члены создавать эффективные, независимые и плюралистические национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, а там, где они уже существуют, укреплять их, как это предусмотрено в Венской декларации и Программе действий;
7. *приветствует* увеличение числа государств, создающих или рассматривающих возможность создать национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека;
8. *призывает* созданные государствами-членами национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, и впредь играть активную роль в деле предотвращения всех нарушений прав человека, перечисленных в Венской декларации и Программе действий и в соответствующих международных документах, и борьбы с ними;
9. *с удовлетворением отмечает* усилия тех государств, которые предоставили своим национальным учреждениям большую автономию и независимость, в том числе на основе признания за ними роли в проведении расследований или повышения такой роли, и призывает другие правительства последовать их примеру;
10. *подтверждает* роль национальных учреждений там, где они существуют, в качестве надлежащих центров, в частности, распространения материалов о правах человека и осуществления других мероприятий в области общественной информации, включая мероприятия Организации Объединенных Наций;
11. *настоятельно призывает* Генерального секретаря продолжать уделять первоочередное внимание просьбам государств-членов об оказании помощи в создании и укреплении национальных учреждений по вопросам прав человека в рамках Программы Организации Объединенных Наций по консультативным услугам и технической помощи в области прав человека;

¹ A/60/299.

12. *положительно оценивает* тот факт, что Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека уделяет первоочередное внимание работе с национальными учреждениями по вопросам прав человека, и призывает Верховного комиссара с учетом расширения деятельности, связанной с национальными учреждениями, обеспечить принятие надлежащих мер и выделение бюджетных ресурсов для продолжения и дальнейшего расширения деятельности в поддержку национальных учреждений по вопросам прав человека и предлагает правительствам вносить с этой целью дополнительные целевые средства в Фонд добровольных взносов Организации Объединенных Наций для технического сотрудничества в области прав человека;

13. *приветствует* создание вебсайта национальных учреждений в качестве важного средства передачи информации национальным учреждениям, а также создание базы данных, касающихся компаративного анализа процедур и методов рассмотрения жалоб национальными учреждениями по вопросам прав человека;

14. *с удовлетворением отмечает* все более активную и важную роль Международного координационного комитета национальных учреждений в тесном сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в деле оказания правительствам и национальным учреждениям, по их просьбе, помощи в последующей деятельности по выполнению соответствующих резолюций и рекомендаций, касающихся укрепления национальных учреждений;

15. *с удовлетворением отмечает также* проведение регулярных совещаний Международного координационного комитета национальных учреждений и меры по обеспечению участия национальных учреждений по вопросам прав человека в ежегодных сессиях Комиссии по правам человека;

16. *просит* Генерального секретаря продолжать оказывать необходимую помощь в проведении совещаний Международного координационного комитета национальных учреждений в ходе сессий Комиссии по правам человека в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека;

17. *приветствует* сохранение практики проведения региональных совещаний национальных учреждений в ряде регионов и внедрение такой практики в других регионах и призывает национальные учреждения в сотрудничестве с Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по правам человека организовывать аналогичные мероприятия с правительствами и неправительственными организациями в их соответствующих регионах;

18. *просит* Генерального секретаря продолжать оказывать, в том числе по линии Фонда добровольных взносов Организации Объединенных Наций для технического сотрудничества в области прав человека, необходимую помощь для проведения международных и региональных совещаний национальных учреждений;

19. *признает* важную и конструктивную роль, которую организации гражданского общества могут играть в сотрудничестве с национальными учреждениями в совершенствовании деятельности по поощрению и защите прав человека;

20. *выражает свою признательность* тем правительствам, которые выделили дополнительные ресурсы на цели создания и укрепления национальных учреждений по вопросам прав человека;

21. *призывает* все государства-члены предпринимать соответствующие шаги по содействию обмену информацией и опытом в области создания и обеспечения эффективной деятельности национальных учреждений;

22. *призывает* все органы, фонды и учреждения Организации Объединенных Наций вести деятельность в тесном сотрудничестве с национальными учреждениями в целях поощрения и защиты прав человека и в связи с этим приветствует усилия, прилагаемые в рамках инициативы Генерального секретаря по выполнению меры 2;

23. *просит* Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят второй сессии доклад об осуществлении настоящей резолюции.

*64-е пленарное заседание,
16 декабря 2005 года*

Приложение VI

Резолюция 63/169 Генеральной Ассамблеи Роль Омбудсмана, посредника и других национальных правозащитных учреждений в поощрении и защите прав человека

Генеральная Ассамблея,

вновь подтверждая свою приверженность целям и принципам, закрепленным в Уставе Организации Объединенных Наций и Всеобщей декларации прав человека¹,

вновь подтверждая приверженность государств-членов, согласно Уставу, поощрять и обеспечивать уважение прав человека и основных свобод без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения,

напоминая о принципах, касающихся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, одобренных Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 48/134 от 20 декабря 1993 года и содержащихся в приложении к ней,

признавая роль существующего Омбудсмана, будь то мужчина или женщина, посредника или другого национального правозащитного учреждения в поощрении и защите прав человека и основных свобод,

подчеркивая важность обеспечения самостоятельности и независимости Омбудсмана, посредника и других национальных правозащитных учреждений там, где они существуют, для того чтобы они могли рассматривать все вопросы, входящие в сферу их компетенции,

учитывая роль Омбудсмана, посредника и других национальных правозащитных учреждений в содействии благому управлению в государственных административных учреждениях, а также в улучшении их отношений с гражданами и работы государственных служб,

учитывая также важную роль существующего Омбудсмана, посредника и других национальных правозащитных учреждений в содействии эффективному обеспечению верховенства права и уважения принципов справедливости и равенства,

подчеркивая, что там, где они существуют, эти учреждения могут играть важную роль в консультировании правительства на предмет приведения их национального законодательства и национальной практики в соответствие с их международными обязательствами в области прав человека,

подчеркивая также важность международного сотрудничества в области прав человека и напоминая о роли, которую играют региональные и международные ассоциации Омбудсмана, посредника и других национальных правозащитных учреждений в поощрении сотрудничества и обмена наилучшей практикой,

1. *рекомендует* государствам-членам:

a) рассмотреть вопрос о создании или укреплении независимого и самостоятельного Омбудсмана, посредника и других национальных правозащитных учреждений;

b) развивать, когда это уместно, механизмы сотрудничества между этими учреждениями, там, где они существуют, для координации их действий, упрочения их результатов и обмена извлеченными уроками;

2. *рекомендует также* государствам-членам:

¹ Резолюция 217 А (III).

a) рассмотреть вопрос о проведении коммуникационных кампаний с другими соответствующими участниками для повышения информированности общественности о важности роли Омбудсмена, посредника и других национальных правозащитных учреждений;

b) серьезным образом рассмотреть вопрос об осуществлении рекомендаций и предложений их Омбудсмена, посредника и других национальных правозащитных учреждений с целью изучения просьб заявителей в соответствии с принципами справедливости, равенства и верховенства права;

3. *просит* Генерального секретаря представить на шестьдесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи доклад об осуществлении настоящей резолюции;

4. *постановляет* рассмотреть данный вопрос на своей шестьдесят пятой сессии.

*70-е пленарное заседание,
18 декабря 2008 года*

Приложение VII

Резолюция 63/172 Генеральной Ассамблеи Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека

Генеральная Ассамблея,

ссылаясь на свои резолюции и резолюции Комиссии по правам человека о национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека,

приветствуя быстро растущий во всем мире интерес к созданию и укреплению независимых и плюралистических национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека,

ссылаясь на принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека («Парижские принципы»)¹,

подтверждая важную роль, которую такие национальные учреждения играют и впредь будут играть в поощрении и защите прав человека и основных свобод, а также в обеспечении более ясного и глубокого понимания общественностью этих прав и свобод,

признавая важную роль Организации Объединенных Наций в содействии становлению независимых и эффективных национальных учреждений, занимающихся правами человека, в соответствии с Парижскими принципами, и признавая также в этой связи возможности для укрепления сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и этими национальными учреждениями и обеспечения взаимодополняемости их усилий в деле поощрения и защиты прав человека,

ссылаясь на Венскую декларацию и Программу действий, принятые Всемирной конференцией по правам человека 25 июня 1993 года², в которых подтверждается важная и конструктивная роль национальных учреждений по вопросам прав человека, в частности в качестве консультативных структур при компетентных органах, и их роль в устранении нарушений прав человека, распространении информации о правах человека и обеспечении образования в области прав человека,

ссылаясь также на Пекинскую декларацию и Платформу действий³, содержащие настоятельный призыв к правительствам создать или укрепить независимые национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, включая права человека женщин,

вновь подтверждая, что все права человека универсальны, неделимы, взаимосвязаны, взаимозависимы и подкрепляют друг друга и что ко всем правам человека надо подходить справедливо, равным образом, одинаково и с одной и той же степенью внимания,

учитывая значение национальных и региональных особенностей и различного исторического, культурного и религиозного контекста и тот факт, что все государства независимо от их политических, экономических и культурных систем обязаны поощрять и защищать все права человека и основные свободы,

напоминая о программе действий, принятой национальными учреждениями, занимающимися поощрением и защитой прав человека, на их совещании, состоявшемся в Вене в июне 1993 года во время проведения Всемирной конференции по правам человека⁴, в которой было рекомендовано укрепить деятельность и программы Организации Объединенных Наций в целях удовлетворения просьб об оказании помощи со стороны государств, желающих учредить или укрепить свои национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека,

отмечая ценную роль, которую сыграли национальные учреждения, и их вклад в совещания Организации Объединенных Наций по вопросам прав человека и важность их дальнейшего соответствующего участия,

¹ Резолюция 48/134, приложение.

² A/CONF.157/24 (Part I), глава III.

³ Доклад четвертой Всемирной конференции по положению женщин, Пекин, 4–15 сентября 1995 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.96.IV.13), глава I, резолюция 1, приложения I и II.

⁴ См. A/CONF.157/NI/6.

приветствуя укрепление во всех регионах регионального сотрудничества между национальными учреждениями по вопросам прав человека и между национальными учреждениями по вопросам прав человека и другими региональными форумами по вопросам прав человека,

с удовлетворением принимая к сведению доклады Генерального секретаря Совету по правам человека о национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека⁵, и о процессе аккредитации Международным координационным комитетом национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека⁶,

с удовлетворением отмечая укрепление процедуры аккредитации Международным координационным комитетом национальных учреждений,

с удовлетворением отмечая также продолжающуюся работу региональных сетей по вопросам прав человека в Европе, Сети национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека в Северной и Южной Америке, Азиатско-Тихоокеанского форума национальных учреждений по вопросам прав человека и Сети африканских национальных учреждений по вопросам прав человека,

приветствуя укрепление международного сотрудничества между национальными учреждениями по вопросам прав человека, в том числе через Международный координационный комитет национальных учреждений,

1. *с удовлетворением принимает к сведению* доклад Генерального секретаря⁷;
2. *вновь подтверждает* важное значение формирования эффективных, независимых и плюралистических национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, в соответствии с принципами, касающимися статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека («Парижские принципы»)¹.
3. *признает* роль независимых национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, в сотрудничестве с правительствами для обеспечения полного уважения прав человека на национальном уровне, в том числе путем содействия, где это необходимо, выполнению рекомендаций, вынесенных международными механизмами по правам человека;
4. *приветствует* возрастающую роль национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, в поддержке сотрудничества между правительствами их стран и Организацией Объединенных Наций в целях поощрения и защиты прав человека;
5. *признает*, что в соответствии с Венской декларацией и Программой действий² каждое государство имеет право выбирать в целях поощрения прав человека, в соответствии с международными стандартами в области прав человека, такие структуры для национальных учреждений, которые в наибольшей мере соответствуют его конкретным потребностям на национальном уровне;
6. *признает также*, что национальные учреждения призваны играть решающую роль в деле поощрения и обеспечения неделимости и взаимозависимости всех прав человека, и призывает все государства обеспечивать должное отражение всех прав человека в мандатах национальных учреждений по правам человека при их создании;
7. *призывает* государства-члены создавать эффективные, независимые и плюралистические национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, а там, где они уже существуют, укреплять их, как это предусмотрено в Венской декларации и Программе действий;
8. *приветствует* увеличение числа государств, создающих или рассматривающих возможность создать национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека;
9. *призывает* созданные государствами-членами национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, и впредь играть активную роль в деле предотвращения всех нарушений прав человека, перечисленных в Венской декларации и Программе действий и в соответствующих международных документах, и в деле борьбы с ними;

⁵ A/HRC/7/69.

⁶ A/HRC/7/70.

⁷ A/63/486.

10. *признает* роль, которую национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, играют в Совете по правам человека, включая его механизм универсального периодического обзора и специальные процедуры, а также в договорных органах по правам человека, в соответствии с резолюциями 5/1 и 5/2 Совета по правам человека от 18 июня 2007 года⁸ и резолюцией 2005/74 Комиссии по правам человека от 20 апреля 2005 года⁹;

11. *с удовлетворением отмечает* усилия тех государств, которые предоставили своим национальным учреждениям большую автономию и независимость, в том числе на основе признания за ними роли в проведении расследований или повышения такой роли, и призывает другие правительства последовать их примеру;

12. *признает* роль национальных учреждений в укреплении верховенства права и в поощрении и защите прав человека во всех сферах и призывает к сотрудничеству, где это уместно, с системой Организации Объединенных Наций, международными финансовыми учреждениями и неправительственными организациями;

13. *настоятельно призывает* Генерального секретаря продолжать уделять первоочередное внимание просьбам государств-членов об оказании помощи в создании и укреплении национальных учреждений по вопросам прав человека;

14. *положительно оценивает* тот факт, что Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека уделяет первоочередное внимание работе с национальными учреждениями по вопросам прав человека, и призывает Верховного комиссара с учетом расширения деятельности, связанной с национальными учреждениями, обеспечить принятие надлежащих мер и выделение бюджетных ресурсов для продолжения и дальнейшего расширения деятельности в поддержку национальных учреждений по вопросам прав человека и предлагает правительствам вносить с этой целью дополнительные добровольные взносы;

15. *приветствует* создание вебсайта национальных учреждений¹⁰ в качестве важного средства передачи информации национальным учреждениям, а также создание базы данных, касающихся сравнительного анализа процедур и методов рассмотрения жалоб национальными учреждениями по вопросам прав человека;

16. *с удовлетворением отмечает* все более активную и важную роль, которую Международный координационный комитет национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, играет в тесном сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара в деле оказания правительствам и национальным учреждениям, по их просьбе, помощи в последующей деятельности по выполнению соответствующих резолюций и рекомендаций, касающихся укрепления национальных учреждений;

17. *с удовлетворением отмечает также* проведение регулярных совещаний Международного координационного комитета национальных учреждений и меры по обеспечению участия национальных учреждений по вопросам прав человека в сессиях Совета по правам человека;

18. *просит* Генерального секретаря продолжать оказывать необходимую помощь в проведении совещаний Международного координационного комитета национальных учреждений в ходе сессий Совета по правам человека в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара;

19. *рекомендует* национальным учреждениям добиваться аккредитации через Международный координационный комитет национальных учреждений и с удовлетворением отмечает укрепление процедуры аккредитации и продолжающееся оказание Управлением Верховного комиссара помощи в этой связи, а также предоставление Управлением помощи конференциям Международного координационного комитета;

20. *приветствует* сохранение практики проведения региональных совещаний национальных учреждений в ряде регионов и внедрение такой практики в других регионах и призывает национальные учреждения в сотрудничестве с Верховным комитетом проводить ана-

⁸ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят вторая сессия, Дополнение № 53 (A/62/53), глава IV, раздел A.

⁹ См. Официальные отчеты Экономического и Социального совета, 2005 год, Дополнение №3 (E/2005/23), глава II, раздел A.

¹⁰ www.nhri.net.

логичные мероприятия с правительствами и неправительственными организациями в их соответствующих регионах;

21. *просит* Генерального секретаря продолжать оказывать необходимую помощь для проведения международных и региональных совещаний национальных учреждений;

22. *признает* важную и конструктивную роль, которую организации гражданского общества могут играть в сотрудничестве с национальными учреждениями в совершенствовании деятельности по поощрению и защите прав человека;

23. *призывает* все государства-члены предпринимать соответствующие шаги по содействию обмену информацией и опытом в области создания и обеспечения эффективной деятельности национальных учреждений;

24. *призывает* все механизмы Организации Объединенных Наций по вопросам прав человека, а также учреждения, фонды и программы взаимодействовать в рамках их соответствующих мандатов с государствами-членами и с национальными учреждениями в целях поощрения и защиты прав человека в том, что касается, в частности, проектов в области благого управления и верховенства права, и в этой связи приветствует усилия, предпринимаемые Управлением Верховного комиссара для развития партнерского сотрудничества в поддержку национальных учреждений;

25. *просит* Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят четвертой сессии доклад об осуществлении настоящей резолюции.

*70-е пленарное заседание
18 декабря 2008 года*

Приложение VIII

Резолюция 64/161 Генеральной Ассамблеи Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека

Генеральная Ассамблея,

ссылаясь на свои предыдущие резолюции, в том числе на самую последнюю резолюцию 63/172 от 18 декабря 2008 года, и резолюции Комиссии по правам человека о национальных учреждениях и их роли в поощрении и защите прав человека,

приветствуя быстро растущий во всем мире интерес к созданию и укреплению независимых и плюралистических национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека,

ссылаясь на принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека («Парижские принципы»)¹,

подтверждая важную роль, которую такие национальные учреждения играют и впредь будут играть в поощрении и защите прав человека и основных свобод, в активизации участия и укреплении верховенства права, а также в обеспечении более ясного и глубокого понимания общественностью этих прав и свобод,

признавая важную роль Организации Объединенных Наций, в частности Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, в содействии становлению независимых и эффективных национальных учреждений, занимающихся правами человека, в соответствии с Парижскими принципами, и признавая также в этой связи возможности для укрепления сотрудничества между Организацией Объединенных Наций, Международным координационным комитетом национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, и этими национальными учреждениями и обеспечения взаимодополняемости их усилий в деле поощрения и защиты прав человека,

ссылаясь на Венскую декларацию и Программу действий, принятые Всемирной конференцией по правам человека 25 июня 1993 года², в которых подтверждается важная и конструктивная роль национальных учреждений по вопросам прав человека, в частности в качестве консультативных структур при компетентных органах, и их роль в предотвращении и устранении нарушений прав человека, распространении информации о правах человека и обеспечении образования в области прав человека,

вновь подтверждая, что все права человека универсальны, неделимы, взаимосвязаны, взаимозависимы и подкрепляют друг друга и что ко всем правам человека надо подходить справедливо, равным образом, одинаково и с одной и той же степенью внимания,

учитывая значение национальных и региональных особенностей и различного исторического, культурного и религиозного контекста и тот факт, что все государства независимо от их политических, экономических и культурных систем обязаны поощрять и защищать все права человека и основные свободы,

напоминая о программе действий, принятой национальными учреждениями, занимающимися поощрением и защитой прав человека, на их совещании, состоявшемся в Вене в июне 1993 года во время проведения Всемирной конференции по правам человека³, в которой было рекомендовано укрепить деятельность и программы Организации Объединенных Наций в целях удовлетворения просьб об оказании помощи со стороны государств, желающих учредить или укрепить свои национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека,

с удовлетворением принимая к сведению доклады Генерального секретаря Совету по правам человека о национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека⁴, и о процессе аккредитации Международным координационным комитетом⁵,

¹ Резолюция 48/134, приложение.

² A/CONF.157/24 (Part I), глава III.

³ См. A/CONF.157/NI/6.

⁴ A/HRC/10/54.

⁵ A/HRC/10/55.

приветствуя укрепление во всех регионах регионального сотрудничества между национальными учреждениями по вопросам прав человека и с удовлетворением отмечая продолжающуюся работу Европейской группы национальных правозащитных учреждений, Сети национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека в Северной и Южной Америке, Азиатско-тихоокеанского форума национальных учреждений по вопросам прав человека и Сети африканских национальных учреждений по вопросам прав человека и призывая их принять участие в рабочем совещании по региональным механизмам в области поощрения и защиты прав человека, которое будет организовано Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в 2010 году,

1. *с удовлетворением принимает к сведению* доклад Генерального секретаря⁶ и содержащиеся в нем выводы;

2. *вновь подтверждает* важное значение формирования эффективных, независимых и плюралистических национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, в соответствии с Парижскими принципами¹;

3. *признает* роль независимых национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, в сотрудничестве с правительствами для обеспечения полного уважения прав человека на национальном уровне, в том числе путем содействия, где это необходимо, выполнению рекомендаций, вынесенных международными механизмами по правам человека;

4. *приветствует* возрастающую роль национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, в поддержке сотрудничества между правительствами их стран и Организацией Объединенных Наций в поощрении и защите прав человека;

5. *признает*, что в соответствии с Венской декларацией и Программой действий² каждое государство имеет право выбирать в целях поощрения прав человека, в соответствии с международными стандартами в области прав человека, такие структуры для национальных учреждений, которые в наибольшей мере соответствуют его конкретным потребностям на национальном уровне;

6. *призывает* государства-члены создавать эффективные, независимые и плюралистические национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой всех прав человека и основных свобод для всех, а там, где они уже существуют, укреплять их, как это предусмотрено в Венской декларации и Программе действий;

7. *приветствует* увеличение числа государств, создающих или рассматривающих возможность создания национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека;

8. *призывает* созданные государствами-членами национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, и впредь играть активную роль в деле предотвращения всех нарушений прав человека, перечисленных в Венской декларации и Программе действий и в соответствующих международных документах, и в деле борьбы с ними;

9. *признает* роль, которую национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, играют в Совете по правам человека, включая его механизм универсального периодического обзора, как на этапе подготовки, так и последующей деятельности, и специальные процедуры, а также в договорных органах по правам человека, в соответствии с резолюциями 5/1 и 5/2 Совета от 18 июня 2007 года⁷ и резолюцией 2005/74 Комиссии по правам человека от 20 апреля 2005 года⁸;

10. *подчеркивает* важность финансовой и административной независимости и стабильности национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, и с удовлетворением отмечает усилия тех государств, которые предоставили своим национальным учреждениям большую автономию и независимость, в том числе на основе признания за ними роли в проведении расследований или повышения такой роли, и призывает другие правительства последовать их примеру;

⁶ A/64/320.

⁷ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят вторая сессия, Дополнение № 53 (A/62/53), глава IV, раздел A.

⁸ См. Официальные отчеты Экономического и Социального совета, 2005 год, Дополнение № 3 и исправления (E/2005/23 и Corr.1 и 2), глава II, раздел A.

11. *настоятельно* призывает Генерального секретаря продолжать уделять первоочередное внимание просьбам государств-членов об оказании помощи в создании и укреплении национальных учреждений по вопросам прав человека;

12. *подчеркивает* важность автономии и независимости институтов омбудсменов, призывает активизировать сотрудничество между национальными учреждениями по вопросам прав человека и региональными и международными ассоциациями омбудсменов, призывает также институты омбудсменов активно использовать стандарты, закрепленные в международных документах и в Парижских принципах, для укрепления их независимости и расширения их возможностей, с тем чтобы они могли выступать в роли национальных механизмов защиты прав человека, и в этой связи вновь подтверждает резолюцию 63/169 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 2008 года о роли институтов омбудсменов;

13. *положительно* оценивает тот факт, что Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека уделяет первоочередное внимание работе с национальными учреждениями по вопросам прав человека, и призывает Верховного комиссара с учетом расширения деятельности, связанной с национальными учреждениями, обеспечить принятие надлежащих мер и выделение бюджетных ресурсов для продолжения и дальнейшего расширения деятельности в поддержку национальных учреждений и предлагает правительствам вносить с этой целью дополнительные добровольные взносы;

14. *просит* Генерального секретаря и далее оказывать необходимую помощь в проведении международных и региональных совещаний национальных учреждений, в том числе совещаний Международного координационного комитета национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара;

15. *рекомендует* национальным учреждениям, в том числе институтам омбудсменов, добиваться аккредитации через Международный координационный комитет;

16. *призывает* все государства-члены предпринимать соответствующие шаги по содействию обмену информацией и опытом в области создания и обеспечения эффективной деятельности национальных учреждений;

17. *призывает* все механизмы Организации Объединенных Наций по вопросам прав человека, а также учреждения, фонды и программы взаимодействовать в рамках их соответствующих мандатов с государствами-членами и с национальными учреждениями в целях поощрения и защиты прав человека в том, что касается, в частности, проектов в области благого управления и верховенства права, и в этой связи приветствует усилия, предпринимаемые Управлением Верховного комиссара для развития партнерского сотрудничества в поддержку национальных учреждений;

18. *просит* Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят шестой сессии доклад об осуществлении настоящей резолюции.

*65-е пленарное заседание,
18 декабря 2009 года*

Приложение IX

Резолюция 2005/74 Комиссии по правам человека Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека

Комиссия по правам человека,

ссылаясь на соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи, в частности на резолюцию 48/134 от 20 декабря 1993 года, и на свои собственные резолюции, которые посвящены национальным учреждениям, занимающимся поощрением и защитой прав человека,

с удовлетворением отмечая признание на международном уровне важного значения создания и укрепления независимых, плюралистических национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека в соответствии с Принципами, касающимися статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижскими принципами), содержащимися в приложении к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи,

будучи убеждена в том, что такие национальные учреждения играют важную роль в поощрении и защите прав человека и основных свобод, а также в формировании и углублении понимания этих прав и свобод общественностью,

признавая за каждым государством право выбора при создании национального учреждения таких правовых рамок, которые лучше всего подходят для его конкретных нужд и обстоятельств в интересах обеспечения того, чтобы права человека поощрялись и защищались на национальном уровне в соответствии с международными стандартами в области прав человека,

ссылаясь на Венскую декларацию и Программу действий, которые были приняты в июне 1993 года Всемирной конференцией по правам человека (A/CONF.157/23) и в которых была подтверждена важная и конструктивная роль национальных учреждений по правам человека и их роль в устранении нарушений прав человека, а также в распространении информации о правах человека и в образовании в области прав человека,

ссылаясь также на Программу действий (см. A/CONF.157/NI/6), которая была принята на совещании национальных учреждений, состоявшемся в Вене в ходе Всемирной конференции по правам человека, и в которой было рекомендовано укрепить деятельность и программы Организации Объединенных Наций в целях удовлетворения просьб об оказании помощи со стороны государств, желающих учредить или укрепить свои национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека,

с удовлетворением отмечая укрепление международного сотрудничества между национальными учреждениями по правам человека, в том числе с помощью Международного координационного комитета национальных учреждений,

принимая к сведению итоги седьмой Международной конференции национальных учреждений по поощрению и защите прав человека, состоявшейся в Сеуле 14-17 сентября 2004 года, позитивный вклад неправительственных организаций и Сеульскую декларацию об укреплении прав человека в условиях конфликта и борьбы с терроризмом,

с удовлетворением отмечая укрепление во всех регионах регионального сотрудничества между национальными учреждениями по правам человека и другими региональными форумами по правам человека,

отмечая усилия по укреплению региональных сетей правозащитных организаций, в том числе проведение в Берлине 26 и 27 ноября 2004 года пятого Европейского совещания национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, и третьего «Круглого стола» национальных учреждений по правам человека, состоявшегося в Берлине 25–26 ноября 2004 года, который был организован Институтом по правам человека Германии совместно с Комиссаром Совета Европы по правам человека, проведение первой Конференции национальных правозащитных учреждений Африканского союза, состоявшейся в Аддис-Абебе 18–21 октября 2004 года, продолжающуюся деятельность Сети национальных правозащитных учреждений Северной и Южной Америки, третью Генеральную Ассамблею, состоявшуюся в Буэнос-Айресе 9–11 июня 2004 года и проведенный под ее эгидой международный семинар по вопросу о нерегулируемой миграция и торговли людьми: права человека и национальные учреждения, которая состоялась в Кампече, Мексика, 10–11 марта 2005 года, а также деятельность

Азиатско-тихоокеанского форума национальных правозащитных учреждений, в том числе проведение 13 сентября 2004 года их девятого ежегодного совещания в Сеуле,

отмечая выводы и программу действий в отношении роли национальных учреждений, принятые на двенадцатом Рабочем совещании по региональному сотрудничеству в целях поощрения и защиты прав человека в Азиатско-Тихоокеанском регионе, которое состоялось 2–4 марта 2004 года в Дохе (см. E/CN.4/2004/89),

отмечая также создание группы франкоязычных национальных учреждений по правам человека в сотрудничестве с Международной организацией франкоязычных стран,

отмечая далее работу Иbero-американской федерации омбудсменов как форума сотрудничества и обмена опытом,

с удовлетворением отмечая призыв двенадцатого Рабочего совещания по вопросу о поощрении и защите прав человека в Азиатско-Тихоокеанском регионе, с которым оно обратилось к Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека поддержать проведение субрегионального рабочего совещания стран Арабского региона по национальным системам защиты прав человека, включая национальные правозащитные учреждения, которое состоялось в Каире 6-8 марта 2005 года при поддержке Египетского национального совета по правам человека,

отмечая важную роль и вклад, которые вносят национальные учреждения в работу совещаний Организации Объединенных Наций по правам человека, и важное значение их дальнейшего надлежащего участия,

1. *вновь подтверждает* важное значение формирования эффективных, независимых, плюралистических национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека в соответствии с Парижскими принципами;

2. *подтверждает* непреходящее значение Парижских принципов в качестве свобода важных рекомендуемых положений, регулирующих деятельность национальных учреждений, признает важность дальнейшей активизации усилий по их применению и призывает государства, национальные учреждения и другие заинтересованные стороны рассмотреть пути достижения этой цели;

3. *с удовлетворением отмечает* принимаемые растущим числом государств решения о создании или изучении возможности создания национальных учреждений в соответствии с Парижскими принципами;

4. *призывает* государства создавать или, там, где они уже существуют, укреплять такие учреждения, как это предусмотрено в Венской декларации и Программе действий;

5. *признает*, что национальные учреждения призваны играть решающую роль в деле поощрения и обеспечения неделимости и взаимозависимости всех прав человека, и призывает все государства обеспечивать должное отражение всех прав человека в мандатах национальных учреждений по правам человека при их создании;

6. *с удовлетворением отмечает* усилия тех государств, которые предоставили своим национальным учреждениям большую автономию и независимость, в том числе путем наделения их функциями по проведению расследований или расширения таких функций, и призывает другие правительства рассмотреть возможность реализации аналогичных мер;

7. *признает* важную и конструктивную роль, которую отдельные лица, группы лиц и органы общества могут сыграть в деле более эффективного поощрения и защиты прав человека, и поддерживает усилия национальных учреждений по установлению партнерских связей и развитию сотрудничества с гражданским обществом;

8. *с удовлетворением отмечает* активизацию усилий Управления Верховного комиссара по установлению партнерского взаимодействия с национальными учреждениями и предоставлению им возможности обмениваться друг с другом опытом и информацией о наиболее эффективной практике и в этом контексте приветствует:

а) организацию Международного рабочего совещания национальных учреждений, посвященного причинам, воздействию и последствиям явления миграции и защите прав человека, которое было проведено в Сакатекасе, Мексика, 14-15 октября 2004 года Национальной комиссией по правам человека Мексики и Комиссией по правам человека Сакатекаса;

b) организацию «круглого стола» национальных правозащитных учреждений и национальных механизмов по улучшению положения женщин в Уарсасате, Марокко, 15–19 ноября 2004 года при содействии Консультативного совета Марокко по правам человека в сотрудничестве с Отделом по улучшению положения женщин/Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций;

c) организацию Международного «круглого стола» по вопросу о национальных учреждениях и благом управлении в Суве 13–15 декабря 2004 года при содействии Фиджийской комиссии по правам человека;

9. *также с удовлетворением отмечает* взаимодействие Управления Верховного комиссара с соответствующими национальными учреждениями на региональном уровне в связи с предупреждением конфликтов и деятельностью по предупреждению пыток;

10. *с удовлетворением отмечает* далее практику национальных учреждений и координационных комитетов таких учреждений, отвечающую требованиям Парижских принципов, которая заключается в их надлежащем самостоятельном участии в совещаниях Комиссии по правам человека и ее вспомогательных органов;

11. *с удовлетворением отмечает* доклад Генерального секретаря (E/CN.4/2005/107) об активизации участия национальных правозащитных учреждений в работе Комиссии и ее вспомогательных органов и в соответствии с его рекомендациями постановляет просить Председателя шестьдесят первой сессии Комиссии, в консультации со всеми соответствующими заинтересованными сторонами, доработать к шестьдесят второй сессии механизмы, которые:

a) позволят национальным учреждениям, аккредитованным Подкомитетом по аккредитации Международного комитета по координации национальных учреждений под эгидой Управления Верховного комиссара, и координационным комитетам таких учреждений выступать, как указывается в докладе, в рамках их мандатов по всем пунктам повестки дня Комиссии, подчеркивая при этом необходимость поддержания существующей положительной практики рационального подхода к повестке дня и времени, отведенного для выступлений в Комиссии, выделять отведенное количество мест национальным учреждениям для этой цели и поддерживать их сотрудничество со всеми вспомогательными органами Комиссии;

b) продолжат практику издания документов национальных учреждений под их собственными условными обозначениями;

12. *с удовлетворением отмечает* продолжение национальными учреждениями практики проведения региональных совещаний и призывает национальные учреждения и впредь организовывать в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара аналогичные мероприятия совместно с правительствами и неправительственными организациями в своих регионах;

13. *подтверждает* важную роль национальных учреждений по правам человека, действующих в сотрудничестве с другими механизмами по поощрению и защите прав человека, в деле борьбы с расовой дискриминацией и связанными с ней формами дискриминации и в деле защиты и поощрения прав человека женщин и прав особенно уязвимых групп населения, включая детей и инвалидов;

14. *признает* важное значение и конструктивную роль, которую могут играть национальные учреждения в области образования по вопросам прав человека, включая издание и распространение материалов по правам человека и проведение других мероприятий по информированию общественности в ходе осуществления Всемирной программы образования в области прав человека, и призывает все существующие национальные учреждения оказывать помощь в деле реализации программ подготовки кадров и образования в области прав человека для всех соответствующих секторов общества, в том числе в ходе первого этапа Всемирной программы (2005-2007 годы), в рамках которого основное внимание будет уделяться начальному и среднему образованию;

15. *выражает признательность* Верховному комиссару Организации Объединенных Наций по правам человека за приоритетное значение, придаваемое созданию и укреплению национальных учреждений по правам человека, в том числе в рамках технического сотрудничества, и призывает Управление Верховного комиссара:

a) продолжать укреплять свою координирующую роль в этой области и выделять ресурсы, необходимые для этой работы, из основных и внебюджетных источников;

b) продолжать поддерживать проекты технического сотрудничества, в рамках которых основное внимание уделяется конкретным практическим проблемам, с которыми сталкиваются национальные учреждения, в том числе в области рассмотрения жалоб;

16. *с удовлетворением отмечает* усилия, предпринимаемые в рамках предложенной Генеральным секретарем программы реализации меры 2 (см. A/57/387 и Corr.1), по обеспечению эффективного взаимодействия всех подразделений Организации Объединенных Наций с национальными учреждениями и отмечает в этой связи важное значение укрепления Отдела национальных учреждений Управления Верховного комиссара, в том числе соответствующими квалифицированными специалистами;

17. *выражает свою признательность* тем правительствам, которые выделили дополнительные ресурсы для цели создания и укрепления национальных учреждений по правам человека и их региональных организаций;

18. *с удовлетворением отмечает* важную роль Международного комитета по координации деятельности национальных учреждений, опирающегося на тесное сотрудничество с Управлением Верховного комиссара, в проведении оценки соблюдения Парижских принципов и в оказании правительствам и национальным учреждениям, по их просьбе, помощи в последующей деятельности в связи с выполнением соответствующих резолюций и рекомендаций, касающихся укрепления национальных учреждений;

19. *просит* Генерального секретаря и впредь оказывать за счет имеющихся ресурсов необходимую помощь в проведении совещаний Международного координационного комитета в ходе сессий Комиссии под эгидой Управления Верховного комиссара и в сотрудничестве с ним;

20. *просит также* Генерального секретаря и впредь оказывать за счет имеющихся ресурсов и средств Фонда добровольных взносов Организации Объединенных Наций для технического сотрудничества в области прав человека необходимую помощь в проведении международных и региональных совещаний национальных учреждений;

21. *просит далее* Генерального секретаря представить Комиссии за ее шестьдесят второй сессии доклад об осуществлении настоящей резолюции и путях и средствах активизации участия национальных учреждений по правам человека в работе Комиссии;

22. *просит* Генерального секретаря представить Комиссии на ее шестьдесят второй сессии доклад о подходе, применяемом в настоящее время Международным координационным комитетом в деле аккредитации национальных учреждений в соответствии с Парижскими принципами, и обеспечить, чтобы этот подход надлежащим образом периодически пересматривался с целью его укрепления;

23. *постановляет* продолжить рассмотрение этого вопроса на своей шестьдесят второй сессии.

*59-е заседание
20 апреля 2005 года*



УПРАВЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО
КОМИССАРА
ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ
ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА

Права человека



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ

Printed at United Nations, Geneva
GE.10-47178–March 2012–1,186
HR/P/PT/4/Rev.1

United Nations publication
Sales No. R.09.XIV.4
ISSN 1025-2150

USD 42
ISBN 978-92-1-454035-9



9 789214 540359